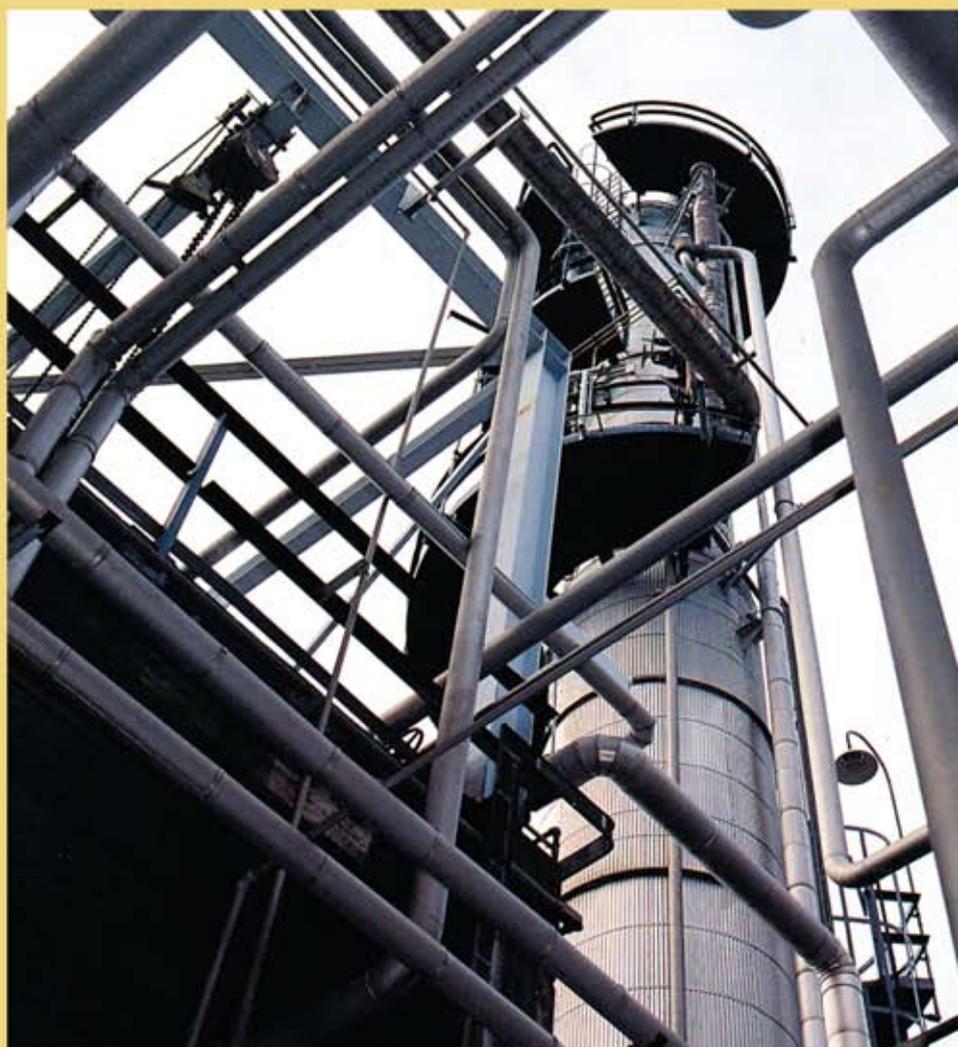




Prefecturas,
renta hidrocarburífera
y desarrollo departamental
(1996-2007)





Prefecturas,

renta hidrocarburífera

y desarrollo departamental

(1996-2007)

Julio Alem Rojo
Patricia Escóbar Salguero
Héctor Maletta
Oscar Zegada Claire



© Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) 2009

Las publicaciones de IDEA Internacional no son reflejo de un interés específico nacional o político. Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente los puntos de vista de IDEA Internacional.

IDEA Internacional favorece la divulgación de sus trabajos y responderá a la mayor brevedad a las solicitudes de traducción o reproducción de sus publicaciones.

IDEA Internacional
SE 103 34 Estocolmo
Suecia
Website: www.idea.int

IDEA Internacional
Plaza Humboldt N° 54
Calacoto, La Paz, Bolivia
Tel. 2775252

ISBN: 978-91-85724-76-5
Depósito legal: 4-1-1993-09

Producción:
Plural editores
Av. Ecuador 2337 esq. calle Rosendo Gutiérrez
Teléfono 2411018 / Casilla 5097, La Paz - Bolivia
email: plural@plural.bo / www.plural.bo

Impreso en Bolivia

Presentación

El Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) es un organismo intergubernamental que trabaja en Bolivia desde el año 2004, principalmente en dos ámbitos: a) apoyo a los procesos de cambio y fortalecimiento de la democracia y b) en apoyo a la calidad de la gestión pública respecto al uso de los recursos provenientes de los hidrocarburos para promover el desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza.

Dentro de este segundo ámbito de trabajo, durante el 2008 IDEA Internacional suscribió un memorándum de entendimiento con la Unidad Académica: Proyecto de Mejoramiento de la Formación en Economía (PROMECA) de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Mayor de San Simón, para realizar un estudio sobre el uso de la renta proveniente de los hidrocarburos en los nueve gobiernos departamentales.

El estudio tuvo como objetivo analizar la contribución de los recursos provenientes de los hidrocarburos al desarrollo departamental y a la reducción de la pobreza. El trabajo aborda la gestión de esos recursos por las prefecturas entre los años 1996 y 2007, partiendo del análisis de las transferencias de recursos y los presupuestos departamentales ejecutados. Realiza una clasificación de las fuentes de recursos e identifica de los principales rubros de gasto e inversión, asimismo, detalla los programas y proyectos implementados, y examina su contribución al desarrollo con base en algunos indicadores generalmente aceptados.

El periodo 1996-2007 tiene una gran relevancia para Bolivia porque en ese periodo se produjeron importantes cambios tanto en el sector hidrocarburífero nacional como en la definición del rol de los gobiernos departamentales.

Con la suscripción del contrato de exportación de gas a Brasil y la aprobación de la Ley de Hidrocarburos 1689, en abril de 1996, se dio un fuerte impulso a la exploración y explotación de gas natural en el territorio boliviano. La virtual privatización de YPF, con el modelo de capitalización, el bajo nivel de tributos establecidos en la Ley y el elevado volumen de exportación proyectado al mercado brasileño, fueron los incentivos para que gran número de empresas transnacionales arribaran al país.

También en el año 1996 se puso en vigencia la Ley de Descentralización Administrativa 1654, que otorgó a las prefecturas un rol principal en la gestión del desarrollo departamental. La creación de los Consejos Departamentales, la disponibilidad de un flujo creciente de recursos provenientes de los hidrocarburos, los procesos de planificación del desarrollo departamental, dieron a las prefecturas los medios para promover la transformación de sus regiones.

La aprobación de la Ley 3058 en mayo de 2005 estableció un nuevo escenario tanto para el sector petrolero como para los gobiernos departamentales. El incremento notable de recursos producto de la aplicación del Impuesto Directo a los Hidrocarburos IDH, que se dio en un momento de precios internacionales y volúmenes de exportación elevados, determinó que

los recursos para las prefecturas se multiplicarán extraordinariamente.

Con esos antecedentes el estudio busca dar una mirada crítica a 12 años de gestión pública en las nueve prefecturas del país, para tratar de establecer cuál ha sido el destino de los recursos y cuáles los resultados, en términos de desarrollo y reducción de la pobreza. También propone una explicación de por qué el uso de la renta hidrocarburífera no está produciendo los resultados esperados.

En un momento en que parece haber concluido la fase expansiva del ciclo económico a nivel mundial,

caracterizada por altos precios de los recursos energéticos, es necesario reflexionar sobre cómo las rentas provenientes de la explotación de los recursos no renovables pueden ser utilizadas para construir una base productiva más amplia que finalmente permita lograr un desarrollo sostenido.

Con el presente estudio IDEA Internacional espera contribuir a una discusión informada entre los actores estratégicos del desarrollo Nacional y regional, con miras a la construcción de visiones compartidas, políticas públicas de desarrollo eficientes, solidarias y sostenibles.

Virginia Beramendi
Jefa de Misión
IDEA Internacional-Bolivia

Índice

| | |
|--|----|
| 1. Aspectos introductorios | 7 |
| 2. El sector de hidrocarburos | 9 |
| 2.1. Antecedentes | 9 |
| 2.2. Producción de hidrocarburos | 10 |
| 2.3. Importancia económica de los hidrocarburos | 10 |
| 2.4. Las recaudaciones del Estado boliviano por hidrocarburos | 11 |
| Notas | 18 |
| 3. Las prefecturas en la configuración político administrativa de Bolivia | 19 |
| 3.1. Transición política y descentralización administrativa | 19 |
| 3.2. Competencias funcionales de las prefecturas y de los gobiernos municipales | 20 |
| 3.3. Aspectos fiscales y financieros de la descentralización administrativa | 20 |
| 4. Finanzas de las prefecturas: visión de conjunto | 23 |
| 4.1. Ingresos de las prefecturas | 23 |
| 4.2. Gasto de las prefecturas | 28 |
| 4.3. Ingresos y gastos | 32 |
| Notas | 32 |
| 5. Finanzas de la Prefectura del departamento de Chuquisaca | 34 |
| 5.1. Contexto departamental | 34 |
| 5.2. Ingresos de la Prefectura de Chuquisaca | 35 |
| 5.3. Gasto de la Prefectura de Chuquisaca | 39 |
| 5.4. Gasto de la prefectura y desarrollo departamental | 45 |
| 5.5. Consideraciones finales | 57 |
| Notas | 59 |
| 6. Finanzas de la Prefectura del departamento de La Paz | 60 |
| 6.1. Contexto departamental | 60 |
| 6.2. Ingresos de la Prefectura de La Paz | 61 |
| 6.3. Gasto de la Prefectura de La Paz | 64 |
| 6.4. Gasto de la prefectura y desarrollo departamental | 70 |
| 6.5. Consideraciones finales | 77 |
| Notas | 78 |

| | |
|---|-----|
| 7. Finanzas de la Prefectura del departamento de Cochabamba | 79 |
| 7.1. Contexto departamental | 79 |
| 7.2. Ingresos de la Prefectura de Cochabamba | 80 |
| 7.3. Gasto de la Prefectura de Cochabamba | 84 |
| 7.4. Gasto de la prefectura y el desarrollo departamental | 91 |
| 7.5. Síntesis | 102 |
| Notas | 104 |
| 8. Finanzas de la Prefectura del departamento de Oruro | 105 |
| 8.1. Contexto departamental | 105 |
| 8.2. Ingresos de la Prefectura de Oruro | 106 |
| 8.3. Gasto de la Prefectura de Oruro | 109 |
| 8.4. Gasto de la prefectura y desarrollo departamental | 115 |
| 8.5. Consideraciones finales | 121 |
| 9. Finanzas de la Prefectura del departamento de Potosí | 124 |
| 9.1. Contexto departamental | 124 |
| 9.2. Ingresos de la Prefectura de Potosí | 125 |
| 9.3. Gasto de la Prefectura de Potosí | 129 |
| 9.4. Gasto de la prefectura y desarrollo departamental | 136 |
| 9.5. Consideraciones finales | 143 |
| 10. Finanzas de la Prefectura del departamento de Tarija | 146 |
| 10.1. Contexto departamental | 146 |
| 10.2. Ingresos de la Prefectura de Tarija | 147 |
| 10.3. Gasto de la Prefectura de Tarija | 152 |
| 10.4. Gasto de la prefectura y desarrollo departamental | 159 |
| 10.5. Consideraciones finales | 168 |
| Notas | 170 |
| 11. Finanzas de la Prefectura de Santa Cruz | 172 |
| 11.1. Contexto departamental | 172 |
| 11.2. Ingresos de la Prefectura de Santa Cruz | 173 |
| 11.3. Gasto de la Prefectura de Santa Cruz | 176 |
| 11.4. Gasto de la Prefectura de Santa Cruz, sus tendencias y el desarrollo del departamento | 184 |
| 11.5. Consideraciones finales | 189 |
| Notas | 190 |
| 12. Finanzas de la Prefectura del departamento de Beni | 191 |
| 12.1. Contexto departamental | 191 |
| 12.2. Ingresos de la Prefectura de Beni | 191 |
| 12.3. Gasto de la Prefectura de Beni | 193 |
| 12.4. Gasto de la Prefectura de Beni y el desarrollo del departamento | 199 |
| 12.5. Consideraciones finales | 205 |
| Notas | 207 |
| 13. Finanzas de la Prefectura del departamento de Pando | 208 |
| 13.1. Contexto departamental | 208 |
| 13.2. Ingresos de la Prefectura de Pando | 208 |
| 13.3. Gasto de la Prefectura de Pando | 211 |
| 13.4. Gasto de la prefectura y el desarrollo del departamento de Pando | 220 |
| 13.5. Consideraciones finales | 225 |
| Notas | 226 |
| 14. Consideraciones finales | 227 |
| 15. Bibliografía | 230 |

1. Aspectos introductorios

En la última década, el entorno político administrativo de Bolivia ha venido cambiando sustancialmente en la medida en que se transcurre de un modelo de organización y gestión político administrativa del Estado centralista, a la descentralización del poder y la gestión hacia los departamentos y los municipios. En este proceso se han incrementado los recursos y se han generado mayores espacios de decisión política y administrativa para las prefecturas departamentales y los gobiernos municipales.

En el contexto más reciente, en el que los recursos para la inversión departamental y municipal se han incrementado considerablemente como consecuencia de las mayores recaudaciones provenientes de la explotación de los hidrocarburos, está planteada la necesidad de establecer la orientación y características de este uso, así como los efectos que el aprovechamiento de los recursos provoca en el desarrollo económico y social de los departamentos y municipios y en las condiciones de vida de la población.

Este documento presenta los resultados del estudio de los ingresos, gastos e inversiones públicas realizados por las prefecturas de los nueve departamentos de Bolivia en el período 1996-2007, resaltando los ingresos provenientes de los hidrocarburos, su aprovechamiento, y analizando algunos de sus posibles efectos expresados en las tendencias de algunos indicadores departamentales de desarrollo económico social.

El estudio abarca un período de 12 años, desde 1996 hasta 2007. En 1996 comenzó la aplicación de la Ley 1654 de Descentralización Administrativa, que

asignó nuevas atribuciones a las prefecturas, las cuales fueron desarrolladas y profundizadas con normas específicas que se fueron diseñando e implementando por los diferentes gobiernos que se han sucedido a lo largo de este período.

El estudio constituye una primera mirada a la inversión pública desde la perspectiva de uno de los niveles de la administración pública: el de las prefecturas departamentales. Posteriormente se habrán de realizar otros estudios que comprendan el nivel municipal y permitan una aproximación más amplia de las inversiones públicas, integrando los niveles nacional, departamental y municipal.

La información utilizada proviene de fuentes secundarias oficiales, entre las que destacan el Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública del Ministerio de Hacienda, el Viceministerio de Hidrocarburos del Ministerio de Hidrocarburos, Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos, los ministerios de Educación y Salud, el Servicio de Impuestos Nacionales, la Administradora Boliviana de Carreteras, las superintendencias sectoriales y el Instituto Nacional de Estadística. La información reunida ha sido revisada, contrastada, procesada, organizada y sistematizada en función a los propósitos de este estudio.

El documento está organizado en 15 capítulos. Tras presentar el contexto económico administrativo del sector de los hidrocarburos, se describe el entorno legal, administrativo y político que se ha venido configurando en el país, definiendo y redefiniendo

el espacio funcional de responsabilidades de los diferentes niveles de la administración pública.

Posteriormente están los capítulos en los que se presentan las finanzas de cada una de las prefecturas departamentales, con énfasis en la magnitud, evolución y características de los ingresos y gastos en el período considerado. También se consideran la dimensión y focalización de las inversiones de las prefecturas y la evolución de algunos indicadores económicos y sociales de cada departamento, realizando una primera aproximación a los resultados del aprovechamiento de estos recursos.

Los anexos presentados al final del documento contienen los aspectos metodológicos del estudio, la cuantificación y análisis de los componentes de las recaudaciones por hidrocarburos, los cuadros estadísticos que respaldan los gráficos del informe y el

listado de los proyectos de inversión ejecutados por las prefecturas en el período 1996-2007.

El trabajo ha sido realizado en el marco de un memorando de entendimiento suscrito entre el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) y el Proyecto de Mejoramiento de la Formación en Economía (PROMECE) de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Mayor de San Simón de Cochabamba, con la finalidad de generar sinergias entre el ámbito académico y la cooperación internacional en la perspectiva de contribuir al conocimiento de las experiencias de desarrollo en el país, proponer orientaciones para un mejor aprovechamiento de los recursos públicos para el desarrollo socioeconómico y la profundización de la democracia en los niveles nacional, departamental y local.

2. El sector de hidrocarburos

En este apartado se presenta un breve esbozo del sector de hidrocarburos con el propósito de situar esta actividad en el contexto de la economía boliviana y, principalmente, de establecer su importancia en el flujo de recursos de la administración pública en general y de las prefecturas departamentales en particular.

2.1. Antecedentes

El sector de los hidrocarburos ha ocupado un lugar significativo en el desarrollo económico y social de Bolivia en las últimas décadas. Bolivia no sólo ha logrado abastecer con su producción la mayor parte de la demanda interna de hidrocarburos, sino que las exportaciones de este recurso no renovable, en particular el gas natural, están entre los principales productos de exportación del país.

La explotación de los hidrocarburos se ha desarrollado en un conflictivo escenario político, con marcos regulatorios altamente volátiles, dando lugar a una compleja relación entre las empresas extranjeras y el Estado boliviano con respecto al control de la producción y comercialización de estos recursos y la distribución de los ingresos que esta actividad genera.

Las políticas de organización y desarrollo del sector hidrocarburos, adoptadas como parte de las reformas liberales aplicadas a partir de 1985, se orientaron a proporcionar incentivos para la inversión privada y a limitar el rol del Estado en el sector. Estas políticas se cristalizaron en 1994 al promulgarse la Ley 1554 de Capitalización, base para la privatización de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) y otras empresas estatales, y

lograron plena vigencia a partir de 1996 con la promulgación de la Ley 1689 de Hidrocarburos, a cuyo amparo empresas petroleras extranjeras suscribieron “contratos de riesgo compartido” con el Estado boliviano para la exploración y explotación de hidrocarburos.

Si bien durante los años subsiguientes los niveles de producción y exportación de hidrocarburos aumentaron considerablemente, los niveles efectivos de inversión realizados por las empresas extranjeras y, principalmente, los beneficios obtenidos por el Estado, la economía y la población boliviana han sido objeto de grandes controversias pues, de manera paradójica, este notable incremento en la producción y exportación de hidrocarburos (que se inició en 1999 con las ventas de gas natural a Brasil) estuvo acompañado por un cuantioso y creciente déficit fiscal y por la desaceleración general de la economía. Como resultado, las políticas aplicadas fueron duramente cuestionadas por amplios sectores de la población que, en el referéndum de 18 de julio de 2004, votaron por la recuperación de la propiedad estatal de los hidrocarburos.

En mayo de 2005, el Congreso de Bolivia aprobó la nueva Ley de Hidrocarburos (Ley 3058), que reemplazó a la Ley 1689 de 1996, determinó la propiedad estatal de todos los hidrocarburos, definió un nuevo régimen económico y fijó un plazo de 180 días para la conversión obligatoria de los contratos de riesgo compartido en nuevas formas de contratos petroleros en el marco de la nueva ley. Posteriormente, en mayo de 2006, ya bajo el gobierno de Evo Morales, la Ley de Hidrocarburos de 2005 cobró plena vigencia

con la promulgación del Decreto 28701 de nacionalización, que dispuso la recuperación de la propiedad, posesión y control absoluto de estos recursos por parte del Estado, ordenó la entrega de la totalidad de la producción petrolera exclusivamente a YPF, fijó 180 días de plazo a las empresas establecidas en Bolivia para negociar y acogerse a nuevos contratos de operación, y modificó, transitoriamente, la distribución del valor de la producción de los campos gasíferos más grandes, incrementando la proporción en favor del Estado boliviano. Después de varios meses de negociación, en octubre de 2006, YPF y las empresas petroleras que operaban en Bolivia firmaron un total de 44 contratos de operación, posteriormente refrendados por el Congreso Nacional, estableciendo las condiciones específicas que actualmente rigen las actividades de producción y comercialización de hidrocarburos en Bolivia.

Como resultado del proceso de modificación del marco legal y regulatorio del sector hidrocarburos, los ingresos del Estado boliviano se incrementaron considerablemente. La utilización de estos ingresos, en términos generales establecida en la Ley 3058 en la atención de educación, salud, caminos y empleos, se ha concretado en el diseño y aplicación de políticas que tienen a los niveles central, departamental y municipal de la administración estatal como sus principales operadores en una dinámica socio-política conflictiva.

2.2. Producción de hidrocarburos

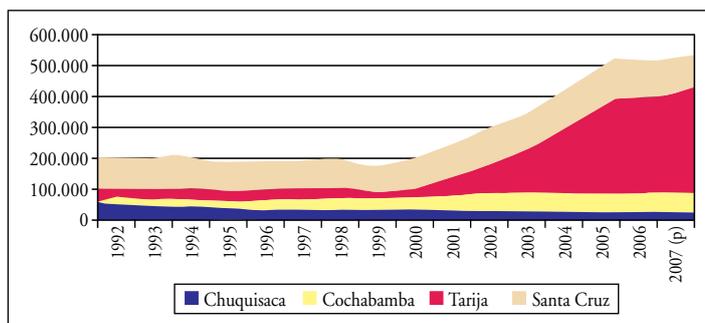
Bolivia cuenta con importantes yacimientos de petróleo y de gas natural. De acuerdo con reportes oficiales, las reservas probadas de petróleo se calculan en 465 millones de barriles¹ y la producción anual de petróleo ha

crecido sostenidamente desde 8,05 hasta 14,5 millones de barriles entre 1991 y 2007 (gráfico 2.1).

Los departamentos productores de petróleo son Chuquisaca, Cochabamba, Santa Cruz y Tarija, cuya contribución a la producción total ha variado sustancialmente a lo largo del período. Actualmente, son Tarija y Cochabamba los mayores productores de este recurso.

El gas natural ha adquirido un lugar muy destacado en la economía boliviana. Las reservas probadas, que alcanzan a 27 trillones de pies cúbicos, son las segundas en importancia en el continente después de Venezuela². La producción de este recurso ha experimentado un crecimiento vertiginoso, particularmente en los últimos cinco años: desde 195 mil millones hasta 537 mil millones de pies cúbicos entre 1992 y 2007 (gráfico 2.2).

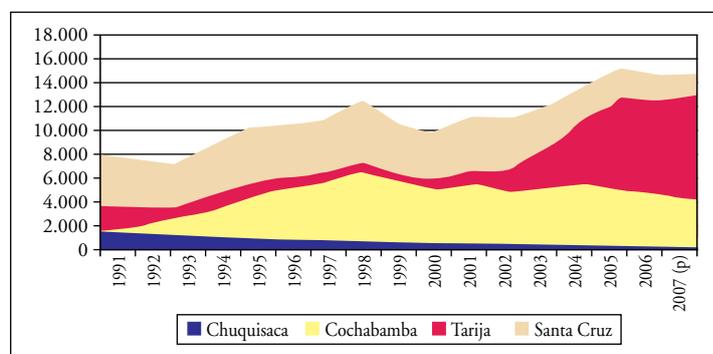
Gráfico 2.2
Bolivia: Producción bruta de gas natural según departamentos (millones de pies cúbicos)



Fuente: Elaboración propia con base en INE 2005, 2008.

El departamento de Tarija aporta con más del 60% de la producción total de gas natural, seguido de Santa Cruz y Cochabamba, mientras que Chuquisaca ha disminuido su contribución, tanto en términos absolutos como en términos relativos.

Gráfico 2.1
Bolivia: Producto de petróleo condensado según departamento (en miles de barriles)



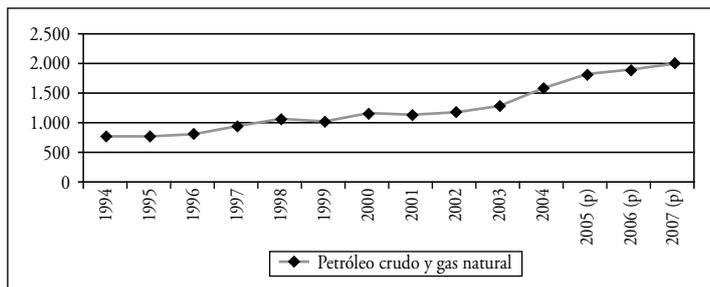
Fuente: Elaboración propia con base en INE 2005, 2008.

2.3. Importancia económica de los hidrocarburos

El sector de hidrocarburos tiene una creciente y significativa presencia en la economía de Bolivia. En la gestión 2007 aportó 1,9 mil millones de bolivianos (Bs), en valores constantes al PIB nacional, cerca de tres veces el valor del año 1996, que fue de 792,6 millones de Bs (gráfico 2.3).

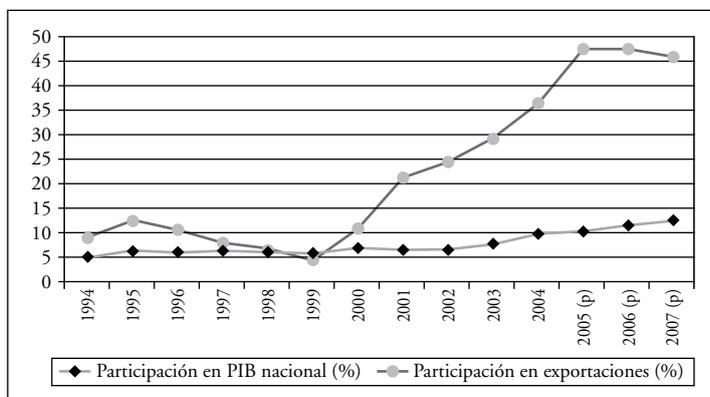
El sector no sólo ha crecido en términos absolutos. Su participación específica en el PIB nacional también se ha elevado: de representar 5% del PIB del año 1994 ha pasado hasta 13% del PIB nacional en la gestión 2007 (gráfico 2.4).

Gráfico 2.3
Bolivia: Evolución del PIB de hidrocarburos
(en millones de bolivianos de 1990)



Fuente: Elaboración propia con base en INE 2005, 2008.

Gráfico 2.4
Bolivia: Participación del sector de hidrocarburos
en el PIB nacional y en las exportaciones nacionales
(en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en INE 2005, 2008.

Por otra parte, mucho más significativa es la participación del sector en el valor de las exportaciones. Mientras en 1994 el petróleo y el gas natural representaban el 9% de las exportaciones, en el año 2007 alcanzan al 47,4%, correspondiendo solamente a las exportaciones de gas natural el 41,5% del total de las exportaciones bolivianas, las cuales tienen como países de destino a Brasil y Argentina (gráfico 2.4).

En la composición de las exportaciones de hidrocarburos se destaca el gas natural, cuyos volúmenes y valores exportados se han incrementado de manera importante a partir del año 2000 (véase gráfico 2.5).

Brasil es el principal importador de gas boliviano, adquiriendo más de tres cuartas partes del gas natural exportado por Bolivia en 2007. Las exportaciones al Brasil se iniciaron en 1999 con volúmenes que se han ido incrementando anualmente. En la gestión 2006, Bolivia negoció con Brasil la elevación de los precios de exportación de este producto; así, en febrero de

2007 se acordó la elevación del precio del gas destinado a Cuiabá en un 285% y además Brasil aceptó pagar los precios internacionales por los componentes líquidos recibidos a través de los gasoductos (etano, butano, propano, líquidos del gas natural y gasolina de gas natural).

Argentina es el segundo, y más antiguo, destinatario del gas boliviano. A través de la empresa estatal YPF, Bolivia inició las exportaciones de gas a Argentina en 1972. Si bien el grueso de las exportaciones se suspendió en 1999, éstas se reanudaron en 2004 con volúmenes importantes. Al igual que en el caso de Brasil, en 2006 Bolivia negoció con Argentina el incremento del precio de las exportaciones de gas natural, de modo que en junio del mismo año Argentina aceptó incrementar el precio de 3,40 USD a 5 USD por MMBtu.

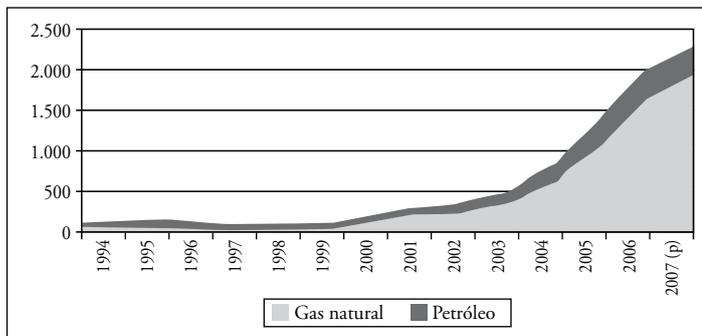
2.4. Las recaudaciones del Estado boliviano por hidrocarburos

Las recaudaciones del Estado boliviano provenientes del aprovechamiento de los hidrocarburos resultan de los marcos legales³ establecidos en el país para regular y gravar de manera específica las actividades del sector así como del sistema tributario boliviano que se aplica, de manera general, a las personas naturales y jurídicas que desarrollan actividades económicas en el país.

a) Régimen tributario de la extracción de hidrocarburos

En el período de estudio, las disposiciones legales que han definido las modalidades y magnitud de la participación de Bolivia en los recursos generados por la actividad petrolera son la Ley de Hidrocarburos

Gráfico 2.5
Bolivia: Exportaciones de hidrocarburos
(en millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia con base en INE 2005, 2008

Cuadro 2.1
Bolivia: Regímenes de tributación a la producción de hidrocarburos vigentes en el período 1996-2007

| Componentes | Ley 1689 (abril 1996) | | | Ley 3058 (mayo 2005) y D.S. 28701 (mayo 2006) | |
|---|---------------------------------|--------------|--------------|---|--------------|
| | Pozos existentes | Pozos nuevos | Artículos | Todos los pozos | Artículos |
| Patentes | Montos fijos anuales (*) | | 45-49 | Idem (*) | 47-51 |
| Regalía departamental (s/producción bruta) | 11% | 11% | 50 | 11% | 52 |
| Regalía nacional compensatoria (s/producción bruta) | 1% | 1% | 50 | 1% | 52 |
| Regalía nacional complementaria - TGN | 13% | | | | |
| Participación nacional - TGN | 19% | | 50 | 6% | 52 |
| Participación de YPF - TGN | 6% | 6% | | 32% (**) | |
| Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) | | | | 32% | 53-55 |
| Total | 50% | 18% | | 50-82% | |

(*) Montos fijos anuales por hectárea sobre las áreas sujetas a contratos petroleros, de acuerdo a una escala que considera fases de explotación y distingue áreas tradicionales y no tradicionales (el valor de la patente de estas últimas se establece en 50% de los valores fijados para las zonas tradicionales).

(**) Contribución transitoria (hasta la firma de nuevos contratos), dispuesta por el D.S. 28701 promulgado el 1 de mayo de 2006.

1689 de 30 de abril de 1996 y la Ley de Hidrocarburos 3058 de mayo de 2005⁴. En el cuadro 2.1 se presentan las modalidades de recaudación dispuestas en dichas normas legales, así como las proporciones de participación en favor del Estado boliviano.

La distinción entre áreas de explotación tradicionales y no tradicionales fue introducida en la Ley 1689, estableciendo contribuciones diferenciadas en favor de las empresas petroleras: 50% sobre el valor de la producción fiscalizada en boca de pozo para las áreas de explotación tradicionales (pozos existentes), y 18% de este valor para las áreas no tradicionales (pozos nuevos).

Las bajas tributaciones establecidas para las zonas no tradicionales y el tratamiento de los megacampos gasíferos de San Alberto y San Antonio como zonas no tradicionales, pese a tratarse de campos descubiertos con anterioridad a la promulgación de dicha ley, fueron percibidos como extremadamente lesivos a los intereses del Estado y de la población boliviana. Por esta razón, la Ley 3058 eliminó la distinción de áreas tradicionales y no tradicionales, imponiendo una participación uniforme de 50% de las recaudaciones a todos los campos. La ley en cuestión mantuvo la asignación de 18% por concepto de regalías diversas e introdujo el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) aplicable en todo el territorio nacional sobre la producción de hidrocarburos en boca de pozo, siguiendo la misma modalidad de cálculo y pago establecido para las regalías.

Adicionalmente, el D.S. 28701, promulgado el 1 de mayo de 2006, dispuso la aplicación de un impuesto transitorio de 32% de la producción de los campos con producción mayor a 100 MMPCD en favor de la refundación de YPF hasta la suscripción de nuevos contratos, elevando las contribuciones de estos cam-

pos (San Alberto y Sábalo) en favor del Estado hasta el 82% del valor de la producción. Si bien los contratos se suscribieron en octubre de 2006, el impuesto transitorio se mantuvo vigente hasta mayo de 2007.

b) Régimen tributario de la transformación y comercialización de hidrocarburos

En el marco de la legislación tributaria vigente en Bolivia, el sector de los hidrocarburos genera impuestos por las actividades de transformación y comercialización conforme a la Ley 843 y a la Ley 1606, que establecen los tributos aplicables a las actividades económicas en general⁵.

La Ley 843 de Reforma Tributaria, de 20 de mayo de 1986, estableció siete impuestos de aplicación nacional, siendo relevantes al sector de hidrocarburos el Impuesto al Valor Agregado (IVA), el Impuesto a las Transacciones (IT), el Impuesto a las Utilidades de las Empresas (IUE) y el Impuesto a las Remesas de Utilidades al Exterior realizadas por empresas internacionales que operan en Bolivia (IRUE). Los actuales porcentajes de tributación se presentan en el cuadro 2.2.

Cuadro 2.2
Disposiciones del sistema tributario boliviano aplicables al sector hidrocarburos

| Componentes | Ley 843 | Ley 1606 |
|--|---------|-----------------------|
| Impuesto al Valor Agregado (IVA) | 13% | |
| Impuesto a las Transacciones (IT) | 3% | |
| Impuesto a las Utilidades de las Empresas (IUE) | 25% | |
| Impuesto a las Remesas de Utilidades al Exterior (IRUE) | 12,5% | |
| Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados (IEHD) | | Variable ¹ |

Fuente: Elaboración propia con base en las leyes 843 y 1606.

Por su parte, la Ley 1606 de 22 de diciembre de 1994, que introdujo sustantivas modificaciones a la Ley 843, creó un nuevo impuesto al consumo de hidrocarburos y productos derivados: el Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados (IEHD), con el propósito de generar recursos para el Estado boliviano en reemplazo de las transferencias directas de YPFB hacia el TGN, que fueron anuladas por la Ley 1544 de Capitalización.

El IEHD es el impuesto más importante del sector de hidrocarburos por la magnitud de las recaudaciones que genera en favor del Estado boliviano. Este impuesto grava la comercialización de productos de hidrocarburos (nacionales o importados), incorporando en su precio una alícuota fijada por el gobierno y actualizable periódicamente. Las empresas petroleras cumplen el rol de agentes de retención.

Dependiendo de las características de su aplicación, los impuestos arriba descritos pueden clasificarse en directos e indirectos. Los impuestos directos, aquellos aplicables a las empresas en general (incluyendo a las empresas petroleras), son el Impuesto a las Utilidades de las Empresas (IUE) y el Impuesto a las Remesas de Utilidades al Exterior (IRUE). Los impuestos indirectos son aquellos que generan recaudaciones pero no gravan al productor (en este caso empresas petroleras), sino al consumidor que paga estos impuestos al momento de adquirir los productos derivados de hidrocarburos (que se hallan incorporados en su respectivo precio, por lo que las empresas se constituyen en agentes de retención). Entre estos impuestos están el Impuesto al Valor Agregado (IVA), el Impuesto a las Transacciones (IT) y el Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados (IEHD).

c) Recaudaciones por la participación de YPFB en la cadena de hidrocarburos

Como se señaló, de manera transitoria, hasta la aprobación de los nuevos contratos de operación, el Decreto 28701 estableció una participación en favor de YPFB equivalente al 32% de la producción fiscalizada en los campos cuya producción de gas natural hubiera sido mayor a 100 millones de pies cúbicos diarios en la gestión 2005. Esta medida estuvo vigente entre el 1 de mayo de 2006 y mayo de 2007⁶.

Por otra parte, el restablecimiento del monopolio exportador de hidrocarburos para la empresa estatal permitió retener excedentes a través de la comercialización del crudo reconstituido (RECON) y gasolina blanca, a partir de la promulgación del

Decreto 29122, que estableció las condiciones para la adquisición de estos productos de las refinerías del país.

Asimismo, los nuevos contratos otorgaron a YPFB una participación adicional en los hidrocarburos netos producidos, después de deducir los “costos recuperables” y las utilidades pactadas en favor de los titulares de los contratos de operación. Finalmente, YPFB ha recuperado para el Estado la propiedad de las acciones de los bolivianos en las empresas petroleras capitalizadas, conforme establece el artículo 6º de la Ley 3058.

Estas dos últimas disposiciones han permitido a la empresa estatal generar recursos destinados a cubrir las obligaciones de la Renta Dignidad, que sustituyó al Bonosol, y la asignación otorgada a la población escolar del sistema público denominada Bono Juancito Pinto.

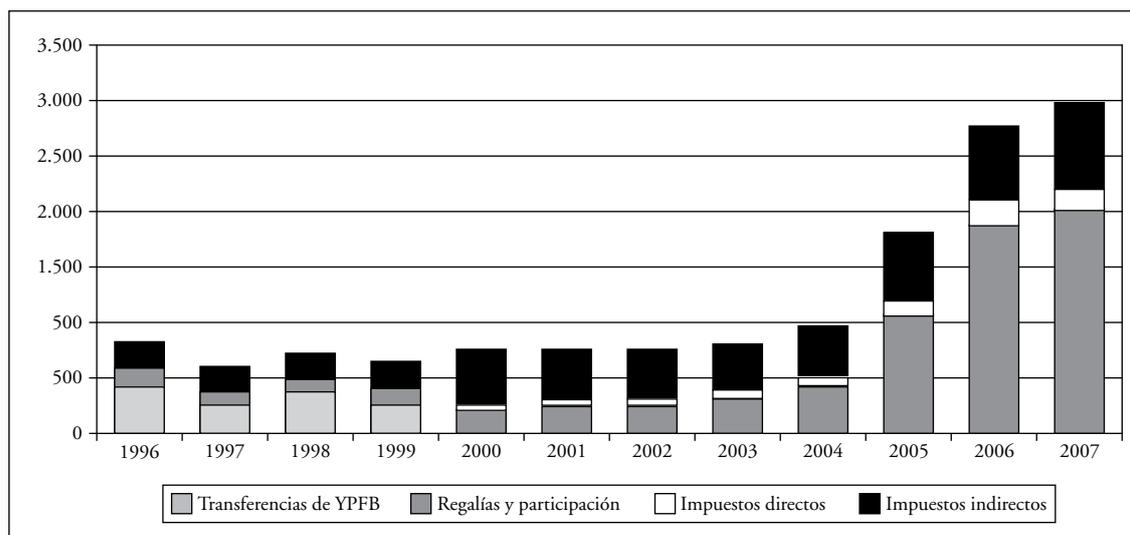
d) Magnitud y evolución de las recaudaciones por hidrocarburos

Entre 1996 y 2007, las recaudaciones generadas en favor del Estado boliviano por el sector de hidrocarburos sumaron un total de 14,6 mil millones de Bs, en valores de 1990, cifra equivalente a 7,5 mil millones USD. Las magnitudes recaudadas anualmente crecieron sustancialmente entre 1996 y 2007, crecimiento que se verificó a partir del año 2005. Durante la mayor parte del período considerado, las recaudaciones, en valores monetarios constantes, se situaron en torno a los 800 millones de Bs (aproximadamente 360 millones USD), en tanto que los tres últimos años los montos recaudados ascendieron vertiginosamente, llegando el año 2007 a poco más de 3 mil millones de Bs (1,74 mil millones de USD). Además, como se puede apreciar en el gráfico 2.6, también se ha modificado la participación de los distintos componentes de estos ingresos.

En el período 1996-1999, en el cual la estatal petrolera YPFB se encontraba en pleno proceso de privatización, las transferencias de recursos de YPFB hacia el Tesoro General de la Nación (TGN) constituyen el principal componente de las recaudaciones generadas por el sector. A partir de 2000, al completarse la privatización y fragmentación de YPFB en nuevas empresas, el flujo de recursos por este concepto desaparece.

La contribución de las empresas petroleras bajo la forma de regalías y participación apenas llegó a 157 millones de Bs constantes en 1996 (31,02 millones de USD), disminuyendo dicho aporte en términos absolutos a 119,33 millones de Bs en 1999 (58,73 millo-

Gráfico 2.6
Bolivia: Recaudaciones del sector hidrocarburos
(en millones de bolivianos de 1990)



Regalías y participación = Regalías + Participación TGN/YPFB+ IDH Impuestos directos = IUE + IRUE (a las empresas)
 Impuestos indirectos = IEHD + IVA + IT (al consumidor)
 Fuente: Elaboración propia con base en INE 2005, 2008.

nes). En el período 2000-2003, los ingresos estatales por este concepto aumentaron, situándose en torno a 115 millones USD, pero es recién en los últimos tres años, y en particular en los años 2006 y 2007, que la contribución de estas empresas adquiere relevancia con la puesta en aplicación de la Ley de Hidrocarburos 3058, que eliminó la tributación diferenciada para campos tradicionales y no tradicionales e impuso, adicionalmente, el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), equivalente al 32% del valor de la producción en boca de pozo. Este impuesto es similar en su concepción y aplicación a la regalía, constituyendo en los hechos una participación del Estado boliviano por la extracción de un recurso natural no renovable, razón por la cual se incluye dentro del grupo de regalías y participación. La composición de estos aportes puede apreciarse en el cuadro 2.3.

En este período, los impuestos indirectos (IVA, IT y, principalmente, IEHD) constituyen la tercera fuente más importante de recaudaciones (y segunda más importante entre 1999 y 2002). Entre 1996 y 2007, el valor total de estas recaudaciones se situó en 5,4 mil millones de Bs (2,7 mil millones de USD); el valor de estas recaudaciones se triplicó entre estos dos años, pasando de 239,5 millones de Bs en 1996 a 798,4 millones de Bs en 2007 (104,9 millones de USD y 460,4 USD, respectivamente). Entre 2000 y 2003, el aporte de este componente fue superior al 50% de las recaudaciones totales del sector que en el

año 2001 llegó a representar el 67% de los ingresos por hidrocarburos. La composición de los impuestos indirectos puede apreciarse en el cuadro 2.4.

Los impuestos directos como el Impuesto a las Utilidades de las Empresas (IUE) y el Impuesto a las Remesas de Utilidades al Exterior (IRUE), logran recaudaciones modestas desde su aplicación. Los valores se sitúan entre 19 millones USD y 91 millones de USD entre los años 2000 y 2007, haciendo un total de 422,5 millones de USD en este período.

Finalmente, YPFB obtiene ingresos crecientes que se originan en su progresiva participación en diferentes actividades de la cadena de hidrocarburos. No se dispone de información de los ingresos que efectivamente la empresa ha obtenido; sin embargo, los presupuestos de ingresos programados por YPFB dejaron saldos positivos, que en la gestión 2008 fueron 24 veces superiores a los de la gestión 2006, como se verifica en el cuadro 2.5.

El peso de las contribuciones del sector de hidrocarburos en las finanzas públicas bolivianas es significativo y, además, creciente. En el período analizado, la tributación proveniente de los hidrocarburos representó al menos el 30% del total de los ingresos públicos y, en los últimos años, su contribución se acerca al 60% del total (gráfico 2.7).

También se advierte un incremento en la participación de estas recaudaciones en el PIB de Bolivia, desde 4,2% en el año 1996 hasta 13% en el último año.

Cuadro 2.3
Bolivia: Composición de las recaudaciones de hidrocarburos por regalías y participación
(en millones de dólares y bolivianos de 1990)

| Año | millones de dólares estadounidenses | | | | millones de bolivianos 1990 |
|-------|-------------------------------------|---------------------|----------|--------------------------------|--------------------------------|
| | patentes petroleras | regalías petroleras | IDH | total regalías y participación | total regalías y participación |
| 1996 | 1,32 | 67,62 | 0,00 | 68,94 | 157,41 |
| 1997 | 4,26 | 60,76 | 0,00 | 65,02 | 137,27 |
| 1998 | 6,71 | 52,35 | 0,00 | 59,06 | 118,13 |
| 1999 | 7,99 | 50,73 | 0,00 | 58,73 | 119,33 |
| 2000 | 9,08 | 95,76 | 0,00 | 104,84 | 218,32 |
| 2001 | 7,96 | 110,83 | 0,00 | 118,79 | 242,94 |
| 2002 | 8,16 | 102,68 | 0,00 | 110,84 | 237,71 |
| 2003 | 7,37 | 146,26 | 0,00 | 153,63 | 322,64 |
| 2004 | 6,06 | 211,09 | 0,00 | 217,15 | 440,52 |
| 2005 | 4,85 | 252,28 | 288,49 | 545,62 | 1.069,76 |
| 2006 | 4,86 | 326,82 | 686,29 | 1.017,98 | 1.911,43 |
| 2007 | 4,42 | 423,88 | 759,49 | 1.187,79 | 2.060,01 |
| Total | 73,03 | 1.901,08 | 1.734,27 | 3.708,38 | 7.035,47 |

Fuente: Elaboración propia con base en INE 2005, 2008.

Cuadro 2.4
Bolivia: Composición de los impuestos indirectos recaudados por hidrocarburos
(en millones de dólares y bolivianos de 1990)

| Año | Impuestos indirectos (millones de dólares estadounidenses) | | | | Total millones de bolivianos 1990 |
|-------|---|----------|-----------------|----------|-----------------------------------|
| | IVA + IT | IEHD | Otros impuestos | Total | |
| 1996 | 95,1 | 9,8 | 0,0 | 104,9 | 239,51 |
| 1997 | 102,4 | 6,2 | 0,0 | 108,6 | 229,33 |
| 1998 | 112,7 | 10,4 | 0,0 | 123,2 | 246,36 |
| 1999 | 108,2 | 12,4 | 0,0 | 120,6 | 244,99 |
| 2000 | 54,0 | 192,5 | 2,4 | 248,9 | 518,22 |
| 2001 | 56,6 | 168,9 | 2,3 | 227,8 | 465,76 |
| 2002 | 48,5 | 160,1 | 2,6 | 211,2 | 453,02 |
| 2003 | 62,5 | 135,0 | 3,3 | 200,8 | 421,68 |
| 2004 | 82,2 | 142,5 | 3,2 | 227,9 | 462,32 |
| 2005 | 68,5 | 231,0 | 22,8 | 322,4 | 632,11 |
| 2006 | 105,4 | 246,7 | 7,8 | 359,8 | 675,63 |
| 2007 | 150,6 | 301,5 | 8,2 | 460,4 | 798,44 |
| Total | 1.046,75 | 1.616,98 | 52,66 | 2.716,39 | 5.387,38 |

Fuente: Elaboración propia con base en INE 2005, 2008.

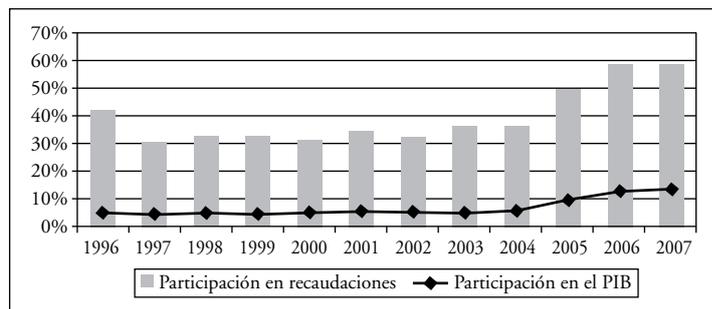
Cuadro 2.5
YPFB: Evolución de ingresos brutos y netos, 2006-2008
(en millones de bolivianos)

| Concepto | 2006 | 2007 | 2008 |
|-------------------------------|-----------|-----------|-----------|
| Total ingresos programados | 4.284,12 | 8.915,49 | 33.643,84 |
| Impuestos y regalías (-) | -29,78 | -67,36 | -8.981,15 |
| Costo compra combustibles (-) | -3.594,58 | -6.877,99 | -9.002,81 |
| Saldo ingresos | 659,77 | 1.970,13 | 15.659,88 |

Fuente: Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda

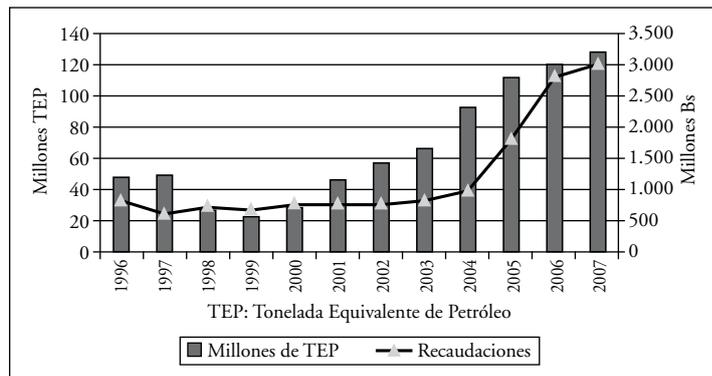
Consideradas en comparación con la producción de hidrocarburos, las recaudaciones estatales revelan el desbalance entre la evolución de la producción, que presenta un sostenido crecimiento a partir del año 1999, y la evolución de los ingresos recaudados, que se mantienen bajos y relativamente constantes hasta el año 2004 en mérito a la Ley 1689. Recién a partir de 2005, con la Ley 3058, las recaudaciones acompañan la tendencia creciente de la producción, y se acercan aún más desde 2006, al aplicarse nuevos

Gráfico 2.7
Bolivia: Participación de recaudaciones por hidrocarburos
en total recaudaciones sector público y en el PIB
(en porcentajes)



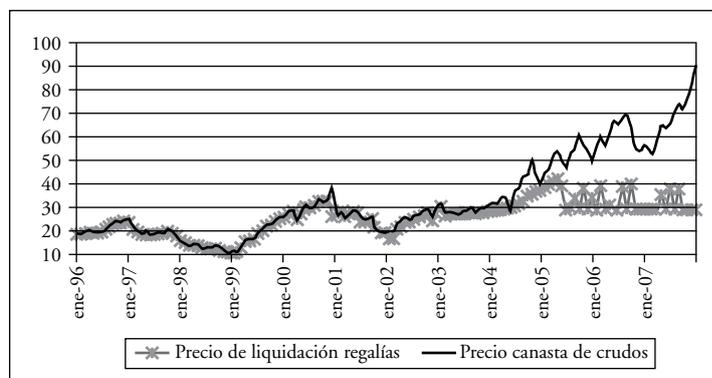
Fuente: Elaboración propia con base en INE 2005, 2008.

Gráfico 2.8
Bolivia: Evolución de la producción de hidrocarburos
y las recaudaciones
(en millones de TEP y millones de Bs de 1990)



Fuente: Elaboración propia con la base en YPF, SIN y TGN.

Gráfico 2.9
Bolivia: Evolución de los precios internacionales
de la canasta de crudos y los precios de liquidación
de hidrocarburos en boca de pozo por años
(1996-2007) (USD/barril)



Fuente: Elaboración propia con base en informes técnicos YPF - Liquidación de regalías.

precios a los contratos de exportación con Brasil y Argentina.

Si bien en estos últimos años se ha establecido una mayor proporcionalidad entre los volúmenes de extracción de hidrocarburos y las recaudaciones obtenidas en beneficio del Estado boliviano, todavía es evidente que los precios con que el país liquida el valor de la producción mantienen un rezago importante en comparación con los precios vigentes en el mercado internacional, como puede apreciarse en el gráfico 2.9.

e) La distribución y el destino de los recursos de los hidrocarburos

La distribución de los ingresos de la actividad hidrocarburífera entre los niveles de gobierno y otras entidades públicas responde a regímenes especiales de participación contenidos en la legislación del sector, así como al régimen general de coparticipación tributaria.

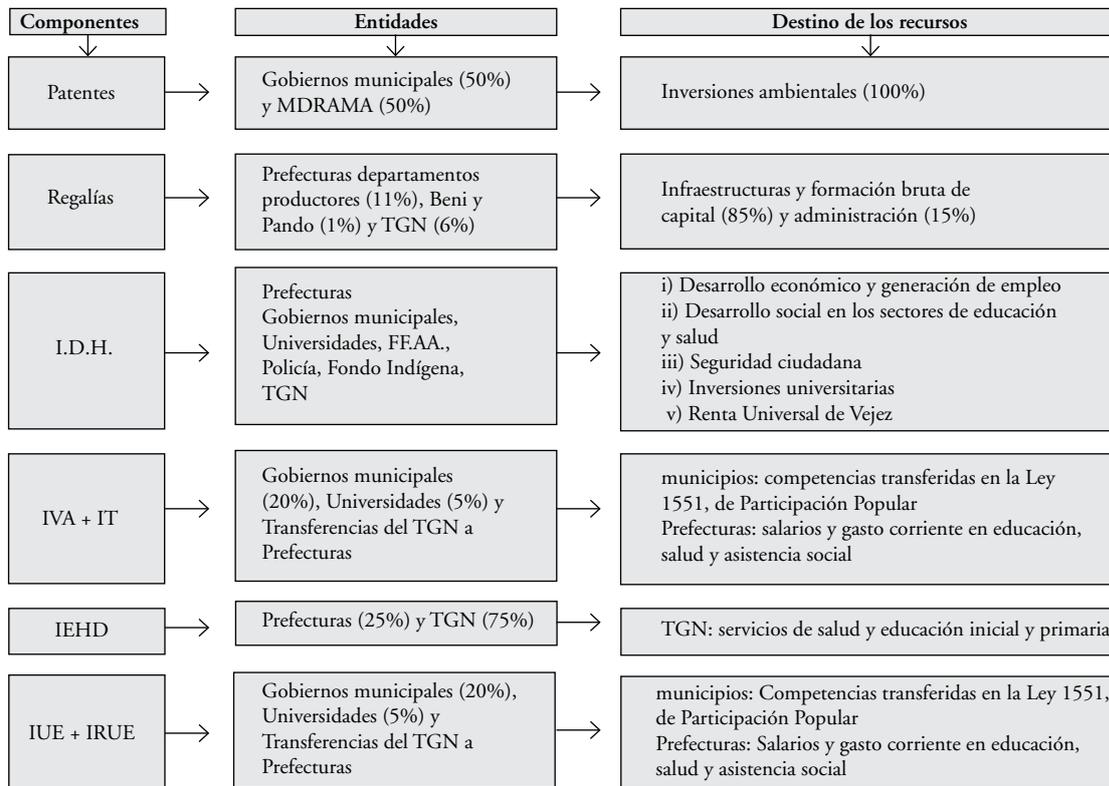
Estas disposiciones se instrumentan en un complejo y cambiante juego de reglamentos que, en conjunto, expresan el equilibrio de intereses y fuerzas políticas logrado en cada momento en la pugna por el acceso y control de estos recursos. En el cuadro 2.6 se presenta de manera esquemática la distribución institucional de los recursos del sector, así como los usos aprobados.

Las recaudaciones sujetas a régimen de distribución especial son las patentes, las regalías, el Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados (IEHD) y el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH); la participación de las entidades públicas está expresamente definida en normativa especial.

Las regalías (que representan el 18% del valor de la producción) se distribuyen entre las prefecturas de los departamentos productores (11%), las Prefecturas de Beni y Pando (1%) y el Tesoro General de la Nación (6%). Estos fondos pueden destinarse a infraestructura y formación bruta de capital fijo y administración en porcentajes dados.

El régimen de distribución del IEHD dispone que el 75% de las recaudaciones sea destinado al TGN y el 25% a los departamentos, siendo la distribución de este último porcentaje la mitad en partes iguales entre los

Cuadro 2.6
Distribución institucional y destino de las regalías e impuestos
del sector de hidrocarburos



nueve departamentos y la mitad en proporción a su respectiva población. Los recursos están destinados a financiar los servicios de salud y educación inicial y primaria.

El IDH tiene el siguiente régimen especial: el 56,25% se destina al TGN y el 43,75% a los departamentos, distribuyéndose entre ellos de la siguiente forma: 12,5% a los departamentos productores en proporción a la producción, y a cada departamento no productor se destina el 6,25% del total (en conjunto 31,25%). Dentro de cada departamento, las sumas recibidas deben distribuirse entre las municipalidades (34%), universidades públicas de su jurisdicción (8,62%) y prefectura departamental (57,2%).

El Decreto Supremo 29322 (octubre 2007) y la ley 3971 (noviembre 2007), reducen la participación en estos recursos. Sus efectos no han sido estudiados en este trabajo.

Los restantes tributos recaudados (IVA, IT, IUE, RUE) se distribuyen de acuerdo con el régimen general de coparticipación tributaria, que consiste en destinar el 75% de la recaudación al TGN, el 20% a las municipalidades y el 5% a las universidades pú-

blicas. Estos recursos deben utilizarse en la atención de las competencias transferidas en la Ley 1551 de Participación Popular.

En el Anexo II se presenta la participación departamental en los principales componentes de las recaudaciones provenientes de la actividad de los hidrocarburos.

Notas

- 1 Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos, Informe diciembre de 2007.
- 2 Véase *Oil and Gas Journal*, 2007.
- 3 La legislación petrolera contempla, de manera comprehensiva, principios, normas y procedimientos aplicables al sector, incluyendo el régimen de propiedad y control sobre los recursos, las modalidades de contratación, atribuciones y derechos de las empresas petroleras, así como el régimen de tributación y de participación. No es propósito de este documento examinar todos los aspectos de estas normas, sino concentrarnos en aquellos que definen la cuantía de las recaudaciones en favor del Estado boliviano por la explotación de los hidrocarburos.

- 4 Desde 1921, año en que se aprobó la primera Ley Orgánica del Petróleo, Bolivia ha cambiado su legislación petrolera en cinco oportunidades; las últimas tres tuvieron lugar en el período 1990-2005.
- 5 También se promulgó en el período la Ley 1731 de 25 de noviembre de 1996 para introducir enmiendas a las leyes 843 de Reforma Tributaria y 1689 de Hidrocarburos, estableciendo una alícuota adicional a las utilidades extraordinarias por actividades extractivas de recursos naturales no renovables. Esta alícuota fue fijada en 25% de las utilidades netas aplicable previa deducción de ciertos conceptos de gasto. Sin embargo, en los hechos este impuesto no ha generado ninguna recaudación para el Estado boliviano desde su creación, por lo que no se incluye en el análisis.
- 6 Las empresas petroleras han impugnado los pagos realizados desde noviembre de 2006 a mayo de 2007 por no adecuarse a lo dispuesto en el DS 28701.

3. Las prefecturas en la configuración político administrativa de Bolivia

3.1. Transición política y descentralización administrativa

A partir de 1996, las prefecturas departamentales de Bolivia experimentaron importantes cambios en sus responsabilidades funcionales como efecto de los nuevos diseños de la administración pública que se aplicaron en 1994 y 1995 al promulgarse las leyes de Participación Popular y de Descentralización Administrativa.

Los antecedentes más inmediatos de estos cambios pueden encontrarse en la década de los 80, época en la que el país vivió una profunda crisis económica, social y política. En medio de una exacerbada polarización del sistema político boliviano, el modelo centralista vigente sufrió una profunda crisis de gobernabilidad, de lo cual emergieron propuestas de creación de gobiernos departamentales y de mecanismos que garantizaran a las regiones el control de los recursos, así como mayores espacios para la autodeterminación y gestión.

El impulso a la descentralización de la administración pública se constituyó en parte importante del programa de ajuste estructural aplicado con el respaldo de los organismos multilaterales (entre ellos el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional), dando lugar en los años siguientes a un conjunto de leyes orientadas a la descentralización del país.

En 1994 se aprobó la Ley 1551 de Participación Popular con el doble propósito de democratizar el proceso de toma de decisiones y de mejorar la

cobertura y eficiencia de los servicios municipales en el nivel local. Las disposiciones de esta ley, eminentemente municipales en su alcance, se complementaron el año siguiente con la aprobación de la Ley 1654 de Descentralización Administrativa, que buscaba redefinir el proceso de descentralización en el ámbito departamental, reconcentrando los recursos y responsabilidades del ámbito nacional en las prefecturas departamentales, pero con retención del control del gobierno central sobre los prefectos.

En ese escenario, se pueden considerar cinco aspectos que hacen a los procesos de descentralización: (1) democratización, (2) devolución de responsabilidades, (3) transferencia de recursos financieros y humanos, (4) habilitación legal para generar recursos propios, y (5) creación de un marco legal estable. Sin embargo, estos aspectos han avanzado de manera desigual en los niveles municipal y prefectural, marcados por las interrelaciones políticas y la dinámica intraburocrática del Estado.

En los municipios, el proceso democratizador se inició en 1985, cuando se eligieron alcaldes en una sola plancha junto a presidente, vicepresidente y congresistas de la República. Tuvo un nuevo avance en 1987, con la realización de elecciones municipales de manera regular e independiente de otras elecciones, y se consolidó con la promulgación y aplicación de la Ley de Participación Popular que, además de establecer las instancias y mecanismos de participación y control social municipal, abriendo espacios para el ejercicio de una ciudadanía local, dotó a las alcaldías

de recursos económicos y estableció sus competencias y responsabilidades.

En las prefecturas, la democratización comenzó con la aplicación de la Ley de Descentralización en 1995, con la instalación de los Consejos Departamentales que, a pesar de no ser elegidos de modo directo, se constituyeron en instancias de consulta, control y fiscalización de las políticas de las prefecturas. Un crucial paso posterior fue la elección de los prefectos de departamento en 2005, que si bien se restringe a la elección directa de la primera autoridad ejecutiva del departamento, ha abierto una importante brecha de democratización en el nivel departamental.

De manera general, los alcances, contenidos, diseño institucional, competencias, participación y rol de los actores en los niveles departamental y municipal definidos en las leyes 1551 y 1654, han sido claramente diferentes, habiéndose logrado un mayor progreso en este último nivel, en el que los actores locales han comenzado a acceder a espacios de decisión, “voz política” y control social, que han otorgado creciente poder a la sociedad, aunque el proceso haya conllevado una agudización de las disputas y conflictos políticos.

3.2. Competencias funcionales de las prefecturas y de los gobiernos municipales

En cuanto a la asignación de atribuciones funcionales, las prefecturas han recibido, entre otras, las responsabilidades de formular el plan departamental de desarrollo, formular y ejecutar programas y proyectos de inversión pública en: construcción y mantenimiento de carreteras, caminos secundarios y los concurrentes con los gobiernos municipales; electrificación rural; infraestructura de riego y apoyo a la producción; investigación y extensión científico-técnica; conservación y preservación medioambiental, turismo y asistencia social.

La prefectura también es responsable de la administración, supervisión y control de los recursos humanos y financieros para la provisión de los servicios de educación, salud y de los servicios de asistencia social, agropecuarios, de turismo, vialidad, deportes y cultura. Sin embargo, el gobierno central retiene la definición de las políticas y las normas técnicas a las que da un alcance nacional mediante los ministerios respectivos. Esto, que por un lado facilita la coherencia en la orientación y los alcances de las políticas públicas en el nivel nacional, tiende a generar dualidades en la estructura jerárquica

con la consiguiente pérdida de eficacia y eficiencia en la gestión y el aprovechamiento de los recursos.

Un elemento muy importante que ha limitado considerablemente el proceso de descentralización es la restricción que tienen las prefecturas en la toma de decisiones en los ámbitos de sus competencias departamentales. Si bien las prefecturas están señaladas por ley para elaborar y ejecutar los planes de desarrollo económico y social, así como para formular y ejecutar los correspondientes programas, subprogramas y proyectos, el Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo, como instancia del gobierno central, es el encargado en última instancia de la aprobación y autorización del financiamiento de los proyectos, lo que genera en muchos casos dificultades operativas en la implementación de los programas, subprogramas y proyectos.

En el caso de los municipios, sus responsabilidades comprenden la dotación y mantenimiento de la infraestructura física de los servicios públicos de salud (hospitales de 2do. y 3er. nivel, hospitales de distrito, centros de salud de área y puestos sanitarios); educación (establecimientos educativos públicos de los ciclos inicial, primario y secundario); cultura (casas de cultura, bibliotecas, museos, etc.); deportes (campos deportivos y complejos polifuncionales); caminos secundarios y vecinales; y la provisión de infraestructura de microrriego. Sin embargo, como ya se ha señalado, el gobierno nacional está a cargo de la determinación y normativa de las políticas y de la administración del personal para la prestación de servicios con base en la infraestructura mencionada.

3.3. Aspectos fiscales y financieros de la descentralización administrativa

La descentralización administrativa implica la transferencia de competencias y recursos del gobierno central a los niveles subnacionales o territoriales menores, en este caso departamentos y municipios. En este sentido, la descentralización administrativa conlleva la descentralización fiscal financiera, entendida ésta como la transferencia de la administración y decisión sobre los recursos fiscales y financieros involucrados en el proceso de descentralización administrativa (Aghón, citado por Galindo, *s/f*).

Estos aspectos de la descentralización son los que menos progreso han registrado y son motivo de continuas tensiones entre los actores locales, regionales y del nivel central, que con frecuencia plantean la centralización y la descentralización como opciones contrapuestas e irreconciliables.

Las previsiones establecidas en las leyes de Descentralización Administrativa y de Participación Popular en lo referente a la disponibilidad de recursos de las instancias subnacionales y la posibilidad que éstas tienen de generar sus propios recursos, revelan un tratamiento diferente a las prefecturas y a los municipios en estos aspectos, como puede advertirse en la relación de las fuentes de recursos autorizadas a cada uno de estos niveles, que se presenta a continuación:

a) Para las prefecturas

- Regalías departamentales: 11% del valor de la producción departamental de hidrocarburos para los departamentos productores; 1% del valor de la producción nacional de hidrocarburos como regalías compensatorias para los departamentos Beni y Pando.
- Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados (IEHD) (Ley 1606). El 25% de la recaudación total nacional se distribuye de acuerdo con el siguiente criterio: 50% de la recaudación entre los nueve departamentos según número de habitantes; 50% en montos iguales entre los nueve departamentos.
- Fondo Compensatorio Departamental, establecido por la Ley de Participación Popular. Los recursos se distribuyen entre los departamentos que obtienen un ingreso per cápita por regalías menor al promedio nacional de regalías departamentales por habitante.
- Asignaciones consignadas anualmente en el Presupuesto General de la Nación con destino a las prefecturas.
- Transferencias extraordinarias del Tesoro General de la Nación.
- Créditos internos y externos.
- Ingresos provenientes de la prestación de servicios, usufructo y venta de bienes de la prefectura, legados, donaciones, etc.
- Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH): el monto recaudado en efectivo distribuido del siguiente modo:
 - 12,5% para las prefecturas de los departamentos productores distribuidos según su producción departamental fiscalizada.
 - 31,25% para los cinco departamentos no productores (6,25% a cada uno).
- En el caso de que un departamento productor de hidrocarburos reciba un ingreso por IDH menor al de un departamento no productor, el

Tesoro General de la Nación nivela su ingreso hasta el monto percibido por el departamento no productor que recibe el mayor ingreso por concepto de coparticipación en el IDH. El total de ingresos de cada departamento se distribuye así:

- 34,48% para los municipios.
- 8,62% para la universidad pública.
- Saldo para la prefectura.

En octubre de 2007 se modificó esta distribución de la siguiente manera:

- 66,99% para municipios.
- 8,62% para la universidad pública.
- 24,39% para la prefectura.

b) Para los municipios

- Coparticipación tributaria: 20% de los recursos recaudados por tributos en el país entregados a cada municipio según su número de habitantes.
- Ingresos municipales provenientes de la Renta Presunta de propietarios de bienes cobrados por cada Alcaldía bajo la forma de:
 - Impuesto a la Propiedad Rural (IRPPB).
 - Impuesto a los Inmuebles Urbanos (IRPPB).
 - Impuesto sobre Vehículos Automotores, Motonaves y Aeronaves (IRPPB).
- Patentes y tasas establecidas por ordenanza municipal.
- Impuesto Municipal a las Transferencias de Inmuebles y Vehículos Automotores y el Impuesto al Consumo Específico a la Chicha de Maíz.
- Ingresos municipales resultantes de la asignación del porcentaje de los ingresos departamentales recibidos por el Impuesto Directo a los Hidrocarburos arriba especificados.

De la relación anterior, se aprecia que las prefecturas no están autorizadas a generar recursos a través de la creación de tributos en el ámbito de su jurisdicción territorial, aunque los departamentos que cuentan con recursos naturales para su explotación pueden disponer de regalías. Por otra parte, las transferencias intergubernamentales están supeditadas en su calidad y cantidad a las disposiciones de la propia Ley 1654 y del gobierno central, y la gestión de recursos ante otros organismos externos e internos está sujeta a procedimientos que nuevamente involucran a las instancias centrales.

Los gobiernos municipales, en cambio, cuentan con una base de ingresos propios a partir de tasas y mecanismos tributarios aplicados sobre la propiedad y el consumo, lo que les permite una relativa independencia en la gestión de sus recursos.

Es evidente, entonces, que la descentralización en Bolivia es parte de un proceso más amplio de democratización de las esferas de poder departamental y municipal, y de mayor participación de los actores departamentales y municipales, en una dinámica en continua construcción. Las tensiones entre los

actores del Estado central, las prefecturas, los municipios y la sociedad civil son parte de este proceso en el que pugnan y se entretajan las distintas visiones sobre la construcción social y política de la institucionalidad descentralizadora en Bolivia y el diseño de las estructuras burocráticas intraestatales.

4. Finanzas de las prefecturas: visión de conjunto

En este capítulo se presenta el análisis de los ingresos, gastos e inversiones a cargo de las nueve prefecturas departamentales en el período 1996-2007. La información ha sido sistematizada a partir de la base de datos que proporcionó el Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública del Ministerio de Hacienda, entidad encargada de recibir y consolidar los reportes de ejecución presupuestaria de las entidades que componen el sector público.

4.1. Ingresos de las prefecturas

a) Magnitud de los ingresos de las prefecturas

En el período 1996-2007 las prefecturas departamentales reportaron, en conjunto y para cada año, ingresos ejecutados superiores a los 1.100 millones de Bs en valores constantes de 1990, equivalentes a más de 520 millones de USD corrientes. Si bien entre 1996 y 2003 la magnitud de los ingresos se incrementó muy moderadamente, el crecimiento promedio anual para todo el período 1996-2007 es elevado (8,6% en Bs de 1990 y 14,0% en dolares americanos) en razón al importante aumento registrado en los años 2005-2007 (cuadro 4.1).

La aplicación en 1996 de la Ley 1654 de Descentralización Administrativa tuvo un importante efecto sobre los ingresos presupuestados de las prefecturas. En 1995, esos ingresos apenas representaban el 0,1% del presupuesto total del sector público; desde 1996 aumentaron considerablemente, como se puede apreciar en el cuadro 4.2, llegando el año 2007 al 15,6% del presupuesto total del sector público. Los ingresos

de las prefecturas mejoraron también desde 2005 con la aplicación de la nueva Ley de Hidrocarburos 3058 y los mejores precios de exportación de hidrocarburos a Brasil y Argentina.

Cuadro 4.1
Bolivia: Ingresos totales ejecutados
por las prefecturas de departamento 1996-2007

| Años | Millones de Bs de 1990 | Millones de dólares |
|----------------------------------|------------------------|---------------------|
| 1996 | 1.197,05 | 524,29 |
| 1997 | 1.173,07 | 555,62 |
| 1998 | 1.184,42 | 592,14 |
| 1999 | 1.102,42 | 542,56 |
| 2000 | 1.193,35 | 573,08 |
| 2001 | 1.228,09 | 600,52 |
| 2002 | 1.172,76 | 546,83 |
| 2003 | 1.349,31 | 642,49 |
| 2004 | 1.455,36 | 717,40 |
| 2005 | 1.765,60 | 900,52 |
| 2006 | 2.334,25 | 1.243,16 |
| 2007 | 2.434,22 | 1.403,56 |
| Variación % 1996-2007 | 103,4% | 167,7% |
| Tasa crecimiento medio anual (%) | 8,6% | 14,0% |

Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

Comparativamente, los municipios tienen una participación mucho menor en el presupuesto de ingresos del sector público consignado en el Presupuesto General de la Nación (PGN), puesto que los ingresos totales programados para dichas entidades se

Cuadro 4.2
Bolivia: Participación en los ingresos
presupuestados del sector público según nivel
institucional 1996-2007 (en porcentaje)

| Año | Participación | | Ingresos sector público (millones de Bs 1990) |
|------|---------------|------------|---|
| | Prefecturas | Municipios | |
| 1995 | 0,1% | 4,1% | 11.318,4 |
| 1996 | 12,1% | 7,3% | 9.914,4 |
| 1997 | 10,7% | 6,5% | 11.106,4 |
| 1998 | 11,5% | 5,4% | 11.131,0 |
| 1999 | 10,5% | 5,3% | 11.425,0 |
| 2000 | 12,4% | 5,2% | 10.646,4 |
| 2001 | 12,4% | 5,2% | 10.921,3 |
| 2002 | 11,9% | 5,9% | 11.483,5 |
| 2003 | 12,6% | 5,8% | 11.077,0 |
| 2004 | 12,7% | 5,2% | 10.951,1 |
| 2005 | 12,7% | 4,6% | 12.453,0 |
| 2006 | 15,3% | 5,8% | 14.026,2 |
| 2007 | 15,6% | 6,1% | 17.044,5 |

Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

sitúan en torno al 5,5% del total del sector público la mayor parte del período considerado¹.

Esta primera lectura de las cifras sugiere que la descentralización administrativa ha concentrado en las prefecturas una importante capacidad para financiar políticas públicas dentro de sus ámbitos de competencia y en sus respectivas jurisdicciones territoriales, y que el nuevo régimen de hidrocarburos ha contribuido significativamente a posibilitar la puesta en práctica de estas iniciativas. Sin embargo, hay que tener en cuenta que partes importantes de los ingresos de las prefecturas, que provienen de las transferencias del TGN claramente mayoritarias hasta el año 2005, tienen como destino los gastos corrientes en salud y educación establecidos por los ministerios respectivos, que responden a sus lineamientos y en los que las prefecturas no tienen influencia.

b) Financiamiento de recursos de las prefecturas

Para fines de este informe, los ingresos de las prefecturas se han re-clasificado en las siguientes categorías, partiendo del Clasificador de Organismos Financiadores del Ministerio de Hacienda:

i. Recursos internos, definidos de manera amplia como aquellos recursos que provienen de entidades nacionales, que comprenden:

- Transferencias del Tesoro General de la Nación (TGN), fondos del gobierno central que se originan principalmente en recaudaciones tributarias, que

corresponden a la fuente de financiamiento “Tesoro General de la Nación” y que se transfieren a las prefecturas, generalmente con objeto definido.

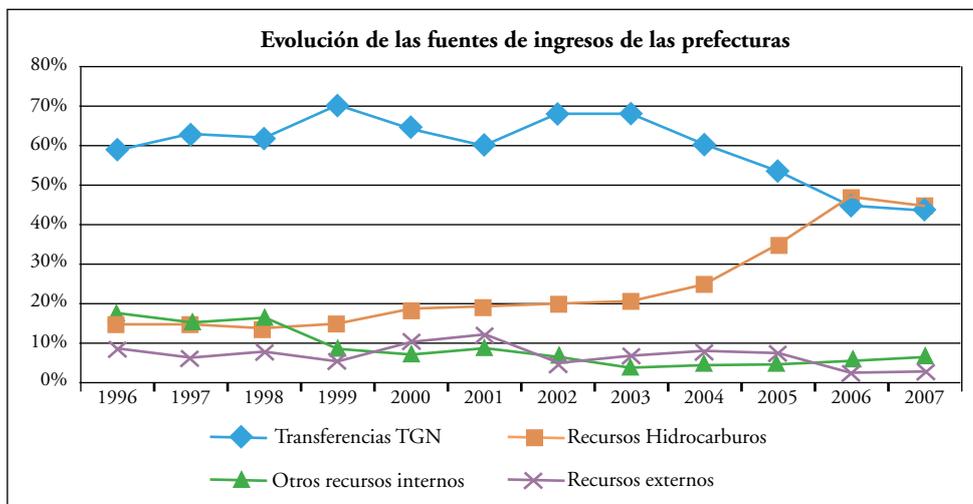
- Recursos de hidrocarburos, categoría en que se reúnen las participaciones que las prefecturas perciben por:
 - Coparticipación del Impuesto Especial a los Hidrocarburos y Derivados (IEHD) de acuerdo con el artículo 20 de la Ley de Descentralización Administrativa, montos que se transfieren de cuenta especial del TGN.
 - Participación del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), de acuerdo con la Ley de Hidrocarburos, por montos que se transfieren de cuenta especial del TGN.
 - Regalías departamentales, en el caso de los departamentos productores y los departamentos de Beni y Pando, en las magnitudes definidas en la legislación correspondiente.
 - Otros recursos internos, fondos que provienen de recursos específicos de las prefecturas, regalías mineras o agropecuarias, transferencias del sector privado y/o de otros niveles del sector público.

ii. Recursos externos, que provienen de organismos internacionales y países que conceden préstamos y/o donaciones. Los organismos de financiamiento incluidos son: organismos multilaterales, organismos bilaterales, gobiernos extranjeros y otros organismos financiadores externos.

La participación de cada una de las categorías de ingreso señaladas en los recursos de las prefecturas se presenta en el cuadro 4.3 y en el gráfico 4.1. En la composición de los ingresos sobresale en todos los años el aporte de las Transferencias del TGN en favor de las prefecturas, ya que representa entre el 44,6% y el 70,8% del presupuesto total. Sin embargo, la mayor parte de estas transferencias –como ya se ha señalado– constituyen simples asignaciones contables de los pagos por servicios personales en educación, salud y asistencia social que se procesan en el nivel central y cuya administración se ha mantenido en los ministerios de Educación y Salud. Antes del año 1996, cuando se inició la descentralización administrativa, estas transferencias representaban aproximadamente el 34% del presupuesto de las prefecturas².

Los ingresos provenientes de los recursos de hidrocarburos que tuvieron una participación modesta durante los primeros años (alrededor del 15%) fueron aumentando en los últimos años,

Gráfico 4.1
Bolivia: Estructura de los ingresos ejecutados por las prefecturas departamentales según fuente de financiamiento 1996-2007 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública Ministerio de Hacienda

llegando a representar el 44,9% de los ingresos de las prefecturas el año 2007. En este rubro se incluyen las participaciones por recaudaciones del IEHD y del IDH, así como las regalías en el caso de los departamentos productores. Más adelante, en el análisis departamental, se expone la estructura de estas fuentes al interior de cada una de las prefecturas, donde se podrán apreciar variaciones importantes con relación al peso de este componente entre departamentos productores y no productores de hidrocarburos.

Los ingresos que las prefecturas perciben de otras fuentes internas (recursos propios por venta de servicios y/o enajenación de bienes propios, regalías mineras y/o forestales, transferencias y/o préstamos de otros niveles de la administración pública, etc.) representan el 17,6% el primer año y bajan notablemente su participación –hasta alrededor del 6%– en los últimos años del período de estudio.

Los recursos externos, provenientes tanto de créditos como de donaciones de organismos extranjeros, tienen una importancia marginal en el presupuesto

Cuadro 4.3
Bolivia: Estructura de los ingresos ejecutados por las prefecturas departamentales según fuente de financiamiento 1996-2007 (en porcentaje)

| Año | Recursos internos | | | Recursos externos | Total | Millones de Bs 1990 |
|------|-------------------|------------------------|-------------------------|-------------------|--------|---------------------|
| | Transfencias TGN | Recursos hidrocarburos | Otros recursos internos | | | |
| 1996 | 59,1% | 14,9% | 17,6% | 8,4% | 100,0% | 1.197,05 |
| 1997 | 63,0% | 14,9% | 15,9% | 6,2% | 100,0% | 1.173,07 |
| 1998 | 62,2% | 13,8% | 16,4% | 7,6% | 100,0% | 1.184,42 |
| 1999 | 70,8% | 14,9% | 8,5% | 5,8% | 100,0% | 1.102,42 |
| 2000 | 63,5% | 18,9% | 8,0% | 9,6% | 100,0% | 1.193,35 |
| 2001 | 59,3% | 19,2% | 10,1% | 11,3% | 100,0% | 1.228,09 |
| 2002 | 68,0% | 20,0% | 7,1% | 4,9% | 100,0% | 1.172,76 |
| 2003 | 67,8% | 20,6% | 5,0% | 6,5% | 100,0% | 1.349,31 |
| 2004 | 61,5% | 25,0% | 5,8% | 7,7% | 100,0% | 1.455,36 |
| 2005 | 52,8% | 34,7% | 5,4% | 7,1% | 100,0% | 1.765,60 |
| 2006 | 44,6% | 46,7% | 5,8% | 2,9% | 100,0% | 2.334,25 |
| 2007 | 45,3% | 44,9% | 7,1% | 2,7% | 100,0% | 2.434,22 |

Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

de las prefecturas. Su contribución se sitúa en torno al 8% al inicio del período de estudio, habiendo bajado sustantivamente en los últimos años tanto en términos absolutos como relativos.

La elevada participación que tienen las transferencias del gobierno central en los ingresos de las prefecturas y, junto con ello, las disposiciones legales que establecen destinos específicos para los recursos entregados a estas entidades, así como la obligatoriedad de gestionar la aprobación de los programas y proyectos ante los niveles centrales, expresan en los hechos una fuerte dependencia de las prefecturas respecto del poder central en el ámbito fiscal-financiero y son objeto de cuestionamientos por parte de diversos actores sociales y políticos de los departamentos.

En esa medida, en la agenda política boliviana todavía ocupa un lugar importante la construcción de consensos para la reconfiguración de las relaciones entre los niveles central, regional y local, que combinan grados óptimos de centralización y descentralización, de tal manera que la transferencia de atribuciones para decidir, implementar y administrar políticas hacia las esferas subnacionales se realice en un marco que reduzca los desequilibrios regionales y asegure la unidad nacional.

iii. Composición departamental de los recursos de las prefecturas

Las prefecturas que cuentan con mayores recursos en el período de estudio son las de Santa Cruz, La Paz y Cochabamba. En los últimos dos años, sin embargo, la Prefectura de Tarija se ubica en el pri-

mer lugar en cuanto a disponibilidad de recursos, mientras que en los años 1996 y 1997 se encontraba entre las prefecturas con menores recursos. Por su parte, las prefecturas de Pando, Beni y Oruro registran los primeros años recursos relativamente modestos, que aumentan considerablemente al final del período (cuadro 4.4).

Las prefecturas que entre 1996 y 2007 han experimentado mayor crecimiento en la disponibilidad de recursos son las de Pando, cuyos recursos en 2007 representan el 523% del monto disponible en 1996, creciendo a una tasa promedio de 44% anual; Tarija, cuyos ingresos sumaron un 347%, con un crecimiento medio anual de 29%; y Beni, cuyos ingresos se incrementaron en 207% en todo el período, con una tasa de crecimiento promedio anual del 17%. En cambio, las prefecturas de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz presentan un crecimiento mucho más moderado, no mayor al 5% anual.

Las causas de esta disímil evolución son variadas. En el caso de Tarija se trata básicamente del incremento en los ingresos por regalías provenientes del gas natural. En Pando y Beni, así como en los otros departamentos no productores, en cambio, el incremento obedece fundamentalmente a su co-participación en el Impuesto Directo a los Hidrocarburos, que sumados a sus modestos presupuestos representan una porción considerable de sus ingresos.

En cuanto a la participación de cada prefectura en el presupuesto total de las prefecturas, se establece

Cuadro 4.4
Bolivia: Ingresos ejecutados de las prefecturas de departamento según departamentos 1996-2007
(en millones de bolivianos de 1990)

| Prefecturas | Ingresos por años(*) | | | | | | Crecim. medio anual (%) | Variación % 96-07 |
|-------------|----------------------|-----------|-----------|----------|----------|----------|-------------------------|-------------------|
| | 1996-1998 | 1999-2001 | 2002-2004 | 2005 | 2006 | 2007 | | |
| Chukisaca | 87,60 | 76,90 | 102,37 | 136,86 | 154,36 | 171,19 | 8% | 94% |
| La Paz | 268,43 | 278,51 | 315,52 | 361,61 | 412,94 | 429,54 | 5% | 59% |
| Cochabamba | 180,05 | 190,31 | 216,91 | 266,50 | 295,46 | 315,77 | 4% | 53% |
| Oruro | 75,73 | 85,85 | 74,74 | 112,44 | 154,07 | 164,35 | 10% | 123% |
| Potosí | 114,24 | 111,24 | 126,73 | 177,31 | 244,23 | 249,93 | 9% | 108% |
| Tarija | 105,52 | 117,29 | 155,45 | 235,74 | 504,33 | 442,84 | 29% | 347% |
| Santa Cruz | 280,27 | 234,40 | 246,92 | 316,55 | 362,80 | 399,23 | 4% | 45% |
| Beni | 49,60 | 54,20 | 59,24 | 102,12 | 131,45 | 134,43 | 17% | 207% |
| Pando | 23,40 | 25,92 | 27,93 | 56,47 | 74,61 | 126,95 | 44% | 523% |
| Total | 1.184,84 | 1.174,62 | 1.325,81 | 1.765,60 | 2.334,25 | 2.434,22 | 9% | 103% |

(*) Los montos de los períodos 1996-1998, 1999-2001, 2002-2004 corresponden al promedio anual de ingresos percibidos.
Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

Cuadro 4.5
Bolivia: Composición departamental de los ingresos ejecutados de las prefecturas 1996-2007
 (en porcentaje)

| Prefecturas | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|-------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Chuquisaca | 7% | 7% | 8% | 8% | 8% | 4% | 8% | 6% | 9% | 8% | 7% | 7% |
| La Paz | 23% | 23% | 23% | 24% | 22% | 25% | 26% | 23% | 23% | 20% | 18% | 18% |
| Cochabamba | 17% | 15% | 14% | 16% | 16% | 17% | 17% | 15% | 17% | 15% | 13% | 13% |
| Oruro | 6% | 6% | 7% | 8% | 8% | 7% | 6% | 5% | 5% | 6% | 7% | 7% |
| Potosí | 10% | 9% | 10% | 10% | 9% | 9% | 10% | 10% | 9% | 10% | 10% | 10% |
| Tarija | 8% | 11% | 7% | 7% | 11% | 11% | 9% | 12% | 13% | 13% | 22% | 18% |
| Santa Cruz | 23% | 23% | 25% | 20% | 18% | 21% | 17% | 22% | 16% | 18% | 16% | 16% |
| Beni | 4% | 5% | 4% | 5% | 5% | 4% | 5% | 4% | 4% | 6% | 6% | 6% |
| Pando | 2% | 2% | 2% | 3% | 2% | 2% | 2% | 2% | 3% | 3% | 3% | 5% |
| Total | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |

Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

que entre 1996 y 2004 las prefecturas de La Paz y Santa Cruz representan, cada una, cerca de un cuarto del presupuesto total y que su participación relativa baja a 18% y 16%, respectivamente, en los últimos dos años. La Prefectura de Tarija pasa del 8% en 1996 al 18% en el año 2007; la de Potosí mantiene una participación en torno al 10%; la de Cochabamba tiene una participación moderada pero decreciente (su peso relativo pasa del 17% en 1996 al 13% en el año 2007). Las prefecturas de Chuquisaca, Oruro, Beni y Pando presentan un peso relativo inferior al 10% todos los años.

En la medida en que la asignación de recursos a las prefecturas está asociada con la magnitud de los requerimientos de su jurisdicción territorial, determinada a su vez por el tamaño de su población, al

introducir este componente en el análisis se advierte que el patrón de distribución de los ingresos es inverso al que se obtiene considerando únicamente las magnitudes totales (cuadro 4.6).

Las prefecturas de Pando, Oruro, Tarija y Beni tienen los ingresos per cápita promedio más elevados. En el otro extremo, las prefecturas de La Paz, Cochabamba, Chuquisaca y Santa Cruz presentan los más bajos. De igual manera, en todos los años, los departamentos con menor participación en el presupuesto total son los que muestran ingresos per cápita muy superiores al promedio nacional, y son las prefecturas con mayores recursos las que tienen ingresos per cápita por debajo del promedio.

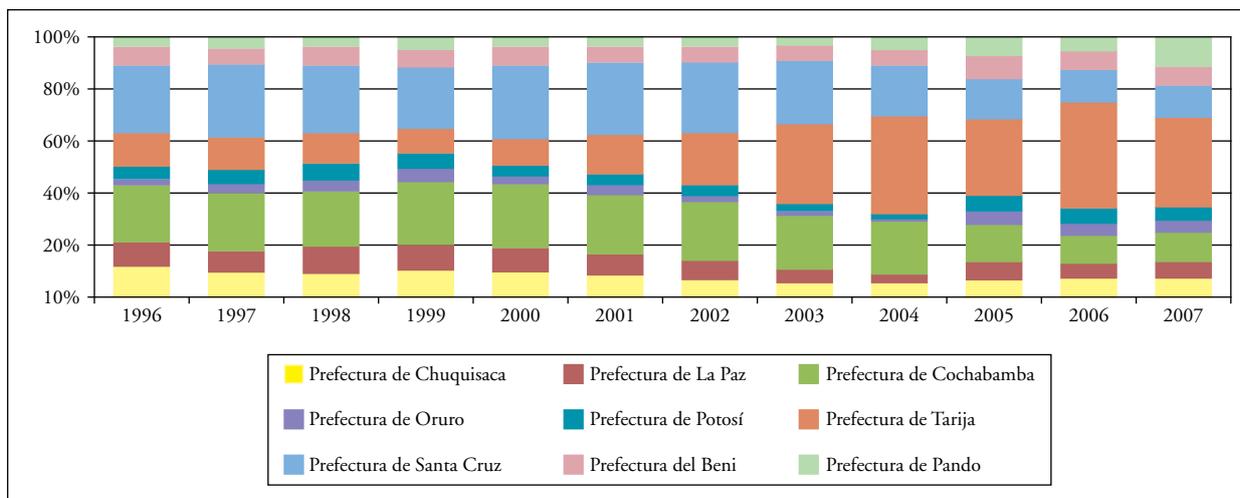
Considerando exclusivamente los recursos provenientes de la actividad de hidrocarburos, se tiene

Cuadro 4.6
Bolivia: Ingresos per cápita de las prefecturas de departamento 1996-2007
 (en dólares)

| Prefecturas | Años | | | | | |
|-------------------------------|--------------|--------------|--------------|---------------|---------------|---------------|
| | 1996-98 | 1999-2001 | 2002-2007 | 2005 | 2006 | 2007 |
| Promedio 9 prefecturas | 95,22 | 96,59 | 98,68 | 156,31 | 228,10 | 285,18 |
| Chuquisaca | 78,35 | 68,06 | 84,34 | 115,99 | 134,40 | 158,85 |
| La Paz | 55,33 | 56,16 | 59,34 | 70,12 | 82,28 | 91,22 |
| Cochabamba | 60,92 | 62,36 | 65,04 | 81,30 | 92,03 | 104,16 |
| Oruro | 89,36 | 101,11 | 84,02 | 132,30 | 187,71 | 215,04 |
| Potosí | 73,70 | 73,00 | 80,00 | 117,72 | 168,36 | 185,57 |
| Tarija | 135,75 | 142,77 | 171,30 | 261,95 | 569,58 | 527,29 |
| Santa Cruz | 74,30 | 56,96 | 52,88 | 67,59 | 78,31 | 90,38 |
| Beni | 69,34 | 72,13 | 72,51 | 127,98 | 168,79 | 183,48 |
| Pando | 219,96 | 236,75 | 218,68 | 431,87 | 571,41 | 1.010,64 |

Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

Gráfico 4.1
Bolivia: Composición departamental de los ingresos por hidrocarburos
 (en porcentajes)



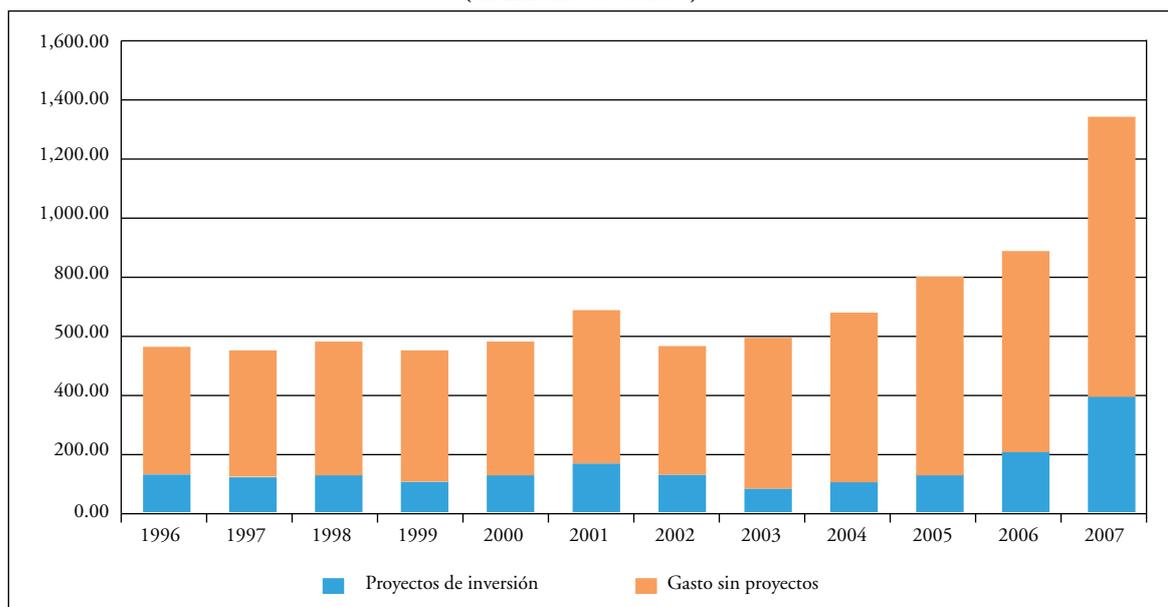
que los departamentos productores de hidrocarburos perciben la mayor parte de los recursos. Así, los cuatro departamentos productores (Santa Cruz, Cochabamba, Tarija y Chuquisaca) reciben más del 70% de las recaudaciones, aunque en proporciones variables a lo largo del período 1996-2007 (gráfico 4.1).

4.2. Gasto de las prefecturas

a) El gasto de las prefecturas en el contexto nacional

La evolución de los gastos de las prefecturas se aprecia en el gráfico 4.2 en el que se observa el aumento de los gastos de las prefecturas desde el año 2005, tanto los

Gráfico 4.2
Bolivia: Evolución de los gastos corrientes y de inversión de las prefecturas 1996-2007
 (en millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda

gastos corrientes (gastos sin proyectos) como los gastos de inversión (gastos con proyectos de inversión).

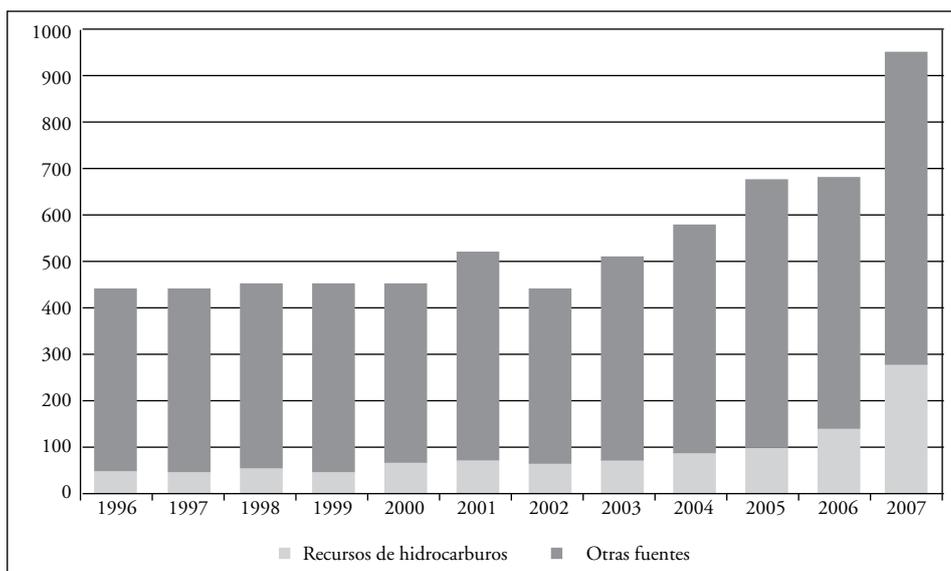
En el tiempo, principalmente desde el año 2005, los recursos de hidrocarburos han aumentado su importancia en el financiamiento de los gastos tanto corrientes como de inversión (gráficos 4.3 y 4.4)

En términos agregados, la mayor parte de los gastos de las prefecturas (corrientes y de inversión) se destina al área social (educación y salud), infraestructura

(principalmente caminera) y en menor medida apoyo a la actividad productiva. Los gastos del área social son principalmente gastos corrientes, mayormente financiados con transferencias del TGN y que se destinan, como ya se ha señalado, al pago de salarios en los sectores de salud y educación (gráfico 4.5 y cuadro 4.7).

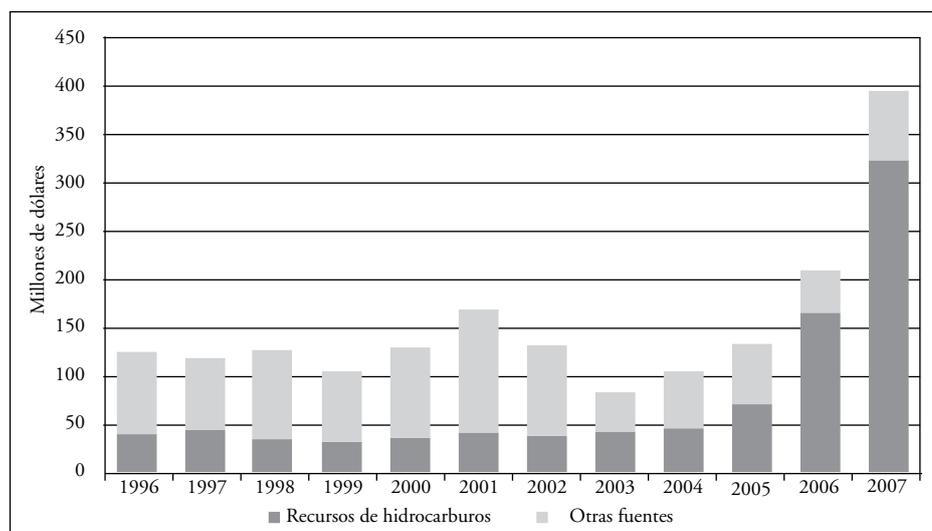
De acuerdo con la programación anual, el presupuesto del conjunto del sector público tiene dos

Gráfico 4.3
Bolivia: Evolución de los gastos corrientes de las prefecturas según fuente de financiamiento 1996-2007
(en millones de dólares)



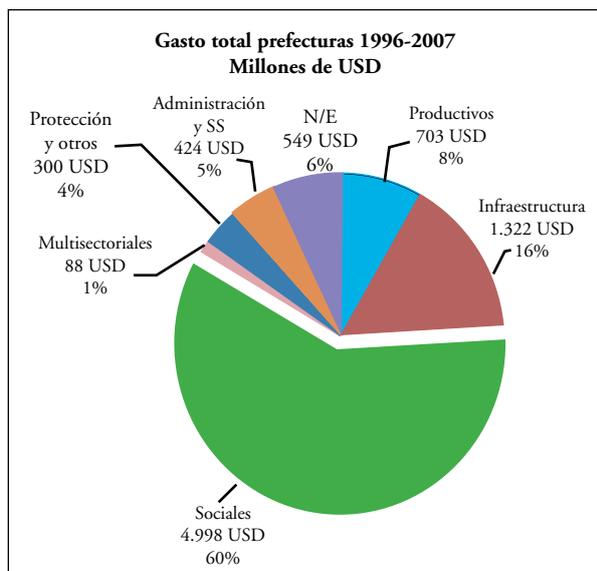
Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda

Gráfico 4.4
Bolivia: Evolución de los gastos de inversión de las prefecturas según fuente de financiamiento 1996-2007
(en millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda

Gráfico 4.5
Bolivia: Gasto agregado de las prefecturas según tipo de gasto 1996-2007 (en millones de dólares y en %)



Cuadro 4.7
Bolivia: Gasto total de las prefecturas por sector 1996-2007 (en %)

| | Apoyo Prod | Infraestr | Sociales | Multi-sect | Protección y otros | Adm y Serv. | N/E | Total |
|-------|------------|-----------|----------|------------|--------------------|-------------|-----|-------|
| 1996 | 21 | 9 | 53 | 1 | 3 | 5 | 7 | 100 |
| 1997 | 6 | 13 | 63 | 1 | 4 | 5 | 7 | 100 |
| 1998 | 10 | 14 | 61 | 1 | 4 | 5 | 5 | 100 |
| 1999 | 8 | 10 | 66 | 1 | 5 | 4 | 6 | 100 |
| 2000 | 7 | 16 | 59 | 1 | 5 | 5 | 7 | 100 |
| 2001 | 7 | 16 | 52 | 1 | 4 | 5 | 16 | 100 |
| 2002 | 9 | 15 | 62 | 1 | 5 | 4 | 4 | 100 |
| 2003 | 6 | 11 | 67 | 1 | 4 | 5 | 6 | 100 |
| 2004 | 5 | 12 | 65 | 1 | 3 | 5 | 8 | 100 |
| 2005 | 7 | 14 | 61 | 1 | 3 | 5 | 10 | 100 |
| 2006 | 6 | 21 | 62 | 1 | 3 | 5 | 3 | 100 |
| 2007 | 10 | 24 | 52 | 1 | 3 | 7 | 3 | 100 |
| Prom. | 8 | 15 | 60 | 1 | 4 | 5 | 7 | 100 |

Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda

grandes componentes: gasto corriente (denominado gasto corriente en el Presupuesto General de la Nación) y gasto en proyectos de inversión. El gasto corriente comprende los gastos de funcionamiento y servicios de los diferentes niveles de la administración pública; el gasto en proyectos comprende los gastos que se destinan a proyectos de inversión, los mismos que se inscriben en el programa anual de inversiones a partir de proyectos formulados según criterios técnicos establecidos.

En el caso de las prefecturas, los montos anuales destinados a gasto corriente se han situado entre 900 y 1.000 millones de Bs constantes, equivalentes

Cuadro 4.8
Bolivia: Ejecución del gasto corriente de las prefecturas 1996-2007 (en millones de bolivianos de 1990 y en millones de dólares)

| Años | Millones de Bs de 1990 | Millones de dólares americanos | Porcentaje sobre total gasto prefecturas |
|------------------------------|------------------------|--------------------------------|--|
| 1996 | 1.001,46 | 438,63 | 78% |
| 1997 | 921,54 | 436,48 | 79% |
| 1998 | 904,88 | 452,39 | 78% |
| 1999 | 909,24 | 447,48 | 81% |
| 2000 | 933,42 | 448,25 | 78% |
| 2001 | 1.062,03 | 519,32 | 76% |
| 2002 | 937,06 | 436,93 | 77% |
| 2003 | 1.068,10 | 508,59 | 86% |
| 2004 | 1.171,19 | 577,32 | 85% |
| 2005 | 1.323,12 | 674,84 | 84% |
| 2006 | 1.275,01 | 679,04 | 77% |
| 2007 | 1.644,46 | 948,19 | 71% |
| Variación % 2007/1996 | 64% | 116% | |
| Crecimiento promedio anual % | 5% | 10% | |

Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

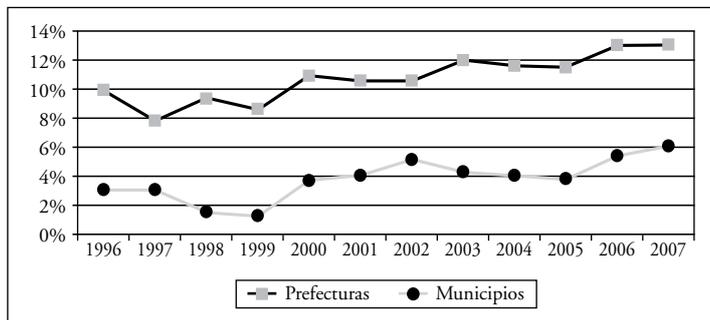
Cuadro 4.9
Bolivia: Inversión ejecutada por las prefecturas de departamento 1996-2007 (en millones de bolivianos de 1990 y en millones de dólares)

| Años | Millones de Bs de 1990 | Millones de USD | Porcentaje sobre total gasto prefecturas |
|------------------------------|------------------------|-----------------|--|
| 1996 | 281,84 | 123,44 | 22% |
| 1997 | 247,98 | 117,46 | 21% |
| 1998 | 250,77 | 125,37 | 22% |
| 1999 | 211,72 | 104,20 | 19% |
| 2000 | 266,47 | 127,97 | 22% |
| 2001 | 343,41 | 167,92 | 24% |
| 2002 | 280,05 | 130,58 | 23% |
| 2003 | 168,64 | 80,30 | 14% |
| 2004 | 211,63 | 104,32 | 15% |
| 2005 | 257,58 | 131,38 | 16% |
| 2006 | 391,57 | 208,54 | 23% |
| 2007 | 686,29 | 395,71 | 29% |
| Variación % 2007/1996 | 144% | 221% | |
| Crecimiento promedio anual % | 12% | 18% | |

Fuente: Ministerio de Hacienda, Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública.

a 436-450 millones de USD, entre los años 1996 y 2002. En el año 2003 las asignaciones a estos gastos superan los 500 millones de USD y crecen aceleradamente a partir del año 2004. Estas cifras representan

Gráfico 4.6
Bolivia: Participación de prefecturas y municipios
en el gasto corriente del presupuesto agregado
del sector público (porcentaje)



Fuente: Ministerio de Hacienda, Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, INE, 2005 y 2008.

entre el 71% y el 85% del gasto ejecutado anualmente por las prefecturas. Entre 1996 y 2007, este componente, expresado en Bs de 1990, se incrementó en 65%, a una tasa de crecimiento promedio anual de 5% (cuadro 4.8).

Por otra parte, comparadas estas cifras con el gasto corriente del conjunto del sector público (a nivel de programación), se tiene que el peso relativo de las prefecturas fluctúa en torno al 10%, con una ligera tendencia a elevarse, llegando el último año al 13% de participación (gráfico 4.6).

Por su parte, las alcaldías municipales representan una porción mucho más modesta del presupuesto público destinado a gasto corriente (entre el 1,3% y el 6,1% del gasto programado). El comportamiento de este componente presenta oscilaciones marcadas a lo largo del período, mostrando una clara tendencia a subir los años 2006 y 2007.

El segundo componente del presupuesto del sector público es el gasto en proyectos de inversión que ejecutan las entidades de la administración pública en el marco de sus competencias funcionales. Estos proyectos conforman el Programa de Inversiones del Presupuesto General de la Nación y son aprobados anualmente por el Congreso de la República mediante la respectiva ley de financiamiento. En 1996, el monto ejecutado por las prefecturas para este componente, en valores constantes, fue de 281,84 millones de Bs, y en el año 2007 de 686,29 millones de Bs (123,4 millones de USD y 395,71 millones de USD, respectivamente). En este período, la inversión se incrementó en 144% con una tasa de crecimiento promedio de 12% anual, a pesar de la contracción que se produjo en los años 2003 y 2004 (cuadro 4.9).

El peso relativo de los proyectos de inversión en el total del gasto de las prefecturas ha variado entre 22% y 29% entre 1996 y 2007, aunque en los años 2003-2005 este porcentaje se situó en torno al 15% (cuadro 4.9).

Finalmente, el gasto ejecutado por las prefecturas en proyectos de inversión tiene un peso específico oscilante en la inversión ejecutada por el conjunto de las entidades del sector público, aunque con una clara tendencia a elevarse en los últimos años.

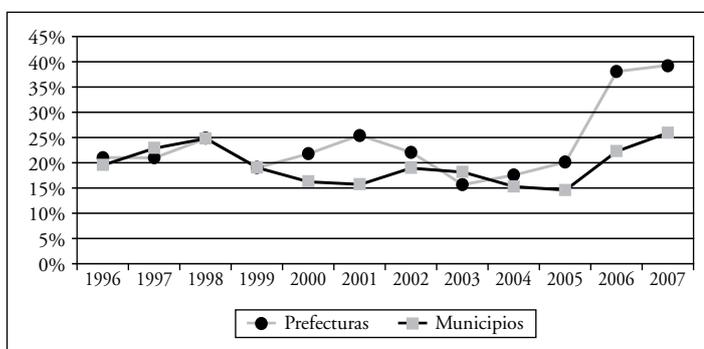
Mientras en 1996 las prefecturas participaron con el 21% en la inversión pública ejecutada, en los años 2006 y 2007 su peso relativo asciende al 39%. En el caso de los municipios, su participación, que inicialmente se situó en torno al 20%, bajó en los años posteriores hasta el 15%, para recuperarse en los últimos dos años aumentando al 23% y 26%, respectivamente (gráfico 4.7).

Los gastos de inversión de las prefecturas se han destinado fundamentalmente a infraestructura vial, apoyo a la producción e inversión social. (cuadro 4.10).

Los recursos de hidrocarburos constituyen una importante fuente de financiamiento de las inversiones de las prefecturas de Bolivia. Dependiendo de si se trata de departamentos productores de hidrocarburos, la importancia de las regalías es mayor. Sin embargo, considerando que por ley los recursos de hidrocarburos provenientes del IDH deben orientarse a la inversión económica y social, la tendencia al financiamiento de las inversiones con estos recursos es creciente.

En promedio para 1996-2007, los recursos de hidrocarburos financian el 42% de los gastos de inversión de las prefecturas, habiendo iniciado su tendencia a

Gráfico 4.7
Bolivia: Participación de prefecturas y municipios
en total inversión pública ejecutada



Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda e INE 2006, 2008.

Cuadro 4.10
Bolivia: Gasto de Inversión de las prefecturas 1996-2007
 (en %)

| | Apoyo Prod | Infraest | Sociales | Multisect | Protecc | Adm y SS | |
|-------|------------|----------|----------|-----------|---------|----------|-----|
| 1996 | 25 | 38 | 23 | 6 | 8 | 0 | 100 |
| 1997 | 15 | 44 | 22 | 6 | 13 | 0 | 100 |
| 1998 | 25 | 40 | 20 | 4 | 11 | 0 | 100 |
| 1999 | 22 | 36 | 25 | 3 | 14 | 0 | 100 |
| 2000 | 27 | 41 | 19 | 4 | 9 | 0 | 100 |
| 2001 | 24 | 48 | 16 | 3 | 8 | 0 | 100 |
| 2002 | 30 | 48 | 13 | 2 | 8 | 0 | 100 |
| 2003 | 21 | 50 | 10 | 6 | 12 | 0 | 100 |
| 2004 | 24 | 49 | 14 | 4 | 9 | 0 | 100 |
| 2005 | 24 | 56 | 14 | 4 | 3 | 1 | 100 |
| 2006 | 14 | 68 | 11 | 3 | 3 | 1 | 100 |
| 2007 | 16 | 64 | 12 | 4 | 3 | 0 | 100 |
| Total | 21 | 52 | 15 | 4 | 7 | 0 | 100 |

Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

aumentar en 2003, llegando a cubrir en 2006 y 2007, cuando las recaudaciones de hidrocarburos se incrementan considerablemente, alrededor del 80% de los gastos de inversión de las prefecturas. (cuadro 4.11).

4.3. Ingresos y gastos

El balance de ingresos y gastos de las prefecturas del país en su conjunto revela que:

- Si tomamos el total acumulado de los 12 años de nuestro estudio, solamente la Prefectura de Santa Cruz tiene déficit en la relación de ingresos y gastos, hecho que se explica por el elevado déficit registrado el año 1996.
- Los años en los que predomina el déficit en los presupuestos de las prefecturas son aquellos en los que la economía boliviana exhibió tendencias contractivas (1999 al 2002), cuando además los recursos de hidrocarburos en los ingresos de las prefecturas eran relativamente reducidos y los presupuestos departamentales dependían principalmente de las transferencias del TGN.
- Los gastos de las prefecturas van acompañando la tendencia de sus ingresos. Así, los años 2005 a 2007 constituyen verdaderos períodos de “va-

Cuadro 4.11
Bolivia: Gastos inversión de las prefecturas según fuente
 1996-2007 (en %)

| Año | Rec Hidroc | Otros Rec | |
|----------|------------|-----------|-------|
| 1996 | 30.2 | 69.8 | 100.0 |
| 1997 | 34.7 | 65.3 | 100.0 |
| 1998 | 25.6 | 74.4 | 100.0 |
| 1999 | 28.9 | 71.1 | 100.0 |
| 2000 | 25.8 | 74.2 | 100.0 |
| 2001 | 23.3 | 76.7 | 100.0 |
| 2002 | 28.7 | 71.3 | 100.0 |
| 2003 | 49.6 | 50.4 | 100.0 |
| 2004 | 41.9 | 58.1 | 100.0 |
| 2005 | 52.2 | 47.8 | 100.0 |
| 2006 | 78.7 | 21.3 | 100.0 |
| 2007 | 81.8 | 18.2 | 100.0 |
| Promedio | 41.8 | 58.2 | 100.0 |

Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

cas gordas”, en los que se gasta más en la medida de las expectativas de mayores ingresos que se concretan efectivamente, generando un flujo de recursos poco habitual en las prefecturas.

- En la medida en que los procesos de descentralización están aún en curso, gran parte de los gastos de las prefecturas no constituyen necesariamente las asignaciones que éstas realizan para el desarrollo departamental. Como se señala en diversas partes de este estudio, partes importantes de los ingresos de las prefecturas (las transferencias del TGN) se dirigen a financiar actividades que no hacen específicamente a las competencias departamentales, como son los gastos corrientes en salud y educación.

Notas

- 1 Cabe anotar, sin embargo, que en 1994, cuando se promulga la Ley 1551 de Participación Popular, los municipios participaron con 707,6 millones de Bs en el PGN programado, lo que representaba solamente 3,5% de dicho presupuesto.
- 2 Véase Calderón & Delgadillo, 1996.

Cuadro 4.12
Bolivia: Balance de ingresos y gastos de las prefecturas 1996-2007
(en millones de dólares)

| Prefecturas | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | Total |
|-------------|--------|-------|-------|-------|-------|--------|--------|-------|-------|-------|--------|-------|--------|
| Chuquisaca | -4,18 | -0,89 | -0,71 | 0,12 | 0,31 | -11,20 | -0,90 | 0,82 | 15,14 | 9,80 | 15,67 | 22,15 | 46,11 |
| La Paz | 1,27 | 2,30 | -2,84 | -3,66 | 0,46 | 3,66 | 2,32 | 0,75 | 0,60 | 10,35 | 17,45 | 4,78 | 37,43 |
| Cochabamba | 14,56 | -7,29 | 2,27 | -1,85 | -4,05 | -1,10 | -2,16 | 8,22 | 14,98 | 13,18 | -17,12 | 11,66 | 31,29 |
| Oruro | -0,21 | 0,89 | -1,03 | -4,04 | -1,95 | -2,85 | -3,12 | -0,74 | 0,71 | 16,67 | 17,20 | -6,93 | 14,60 |
| Potosí | 0,00 | -1,80 | 8,95 | 2,38 | -1,38 | -3,37 | 0,57 | 24,95 | 1,22 | 18,98 | 45,89 | 11,19 | 107,56 |
| Tarija | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | -68,50 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | -0,84 | 68,46 |
| Santa Cruz | -49,21 | 8,71 | 8,60 | -1,18 | 2,05 | -2,49 | -16,77 | 18,82 | -6,68 | 4,58 | 8,78 | 0,01 | -24,78 |
| Beni | 0,00 | -0,24 | -1,10 | -0,38 | 1,77 | -0,88 | -0,14 | 0,54 | 0,57 | 9,63 | -1,09 | -9,36 | -0,70 |
| Pando | 0,00 | 0,00 | 0,23 | -0,51 | -0,33 | 0,02 | -0,47 | 0,24 | 9,22 | 11,13 | 0,21 | 27,01 | 46,75 |
| Total | -37,78 | 1,68 | 14,38 | -9,13 | -3,14 | -86,72 | -20,68 | 53,60 | 35,76 | 94,31 | 355,58 | 59,66 | 457,53 |

5. Finanzas de la Prefectura del departamento de Chuquisaca

5.1. Contexto departamental

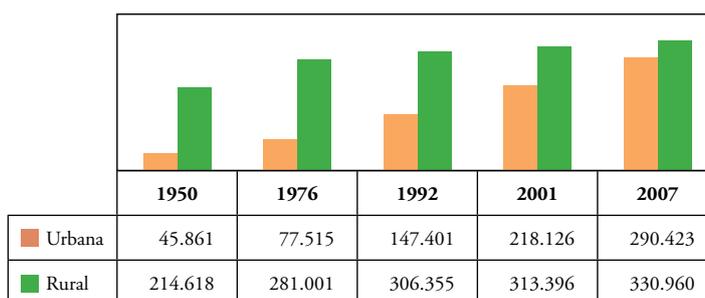
El departamento de Chuquisaca, con una superficie de 51.524 km², representa el 4,69% del territorio nacional. Su clima es diverso, variando desde el frío en la zona andina, hasta el cálido en la zona del chaco seco, pasando por el templado en los valles.

La población estimada del departamento para diciembre de 2007 alcanza a 621.383 habitantes, que constituye el 6,3% de la población nacional. La tasa anual de crecimiento entre los censos 1992-2001 fue de 1,71%, muy inferior a la del país (2,74%).

Chuquisaca tiene una densidad poblacional de 12 habitantes por kilómetro cuadrado en el año 2007, un poco superior a la media del país, que alcanza a 8,95 habitantes por kilómetro cuadrado. Para el año 2007, el 46,7% de la población de Chuquisaca habitaba en áreas urbanas; una proporción menor a la correspondiente a todo el país (65%), lo que denota todavía una fuerte presencia rural de la población y un pequeño crecimiento de centros poblados urbanos intermedios (ver gráfico 5.1). La población urbana está concentrada en la ciudad de Sucre, capital de la República, que en el último Censo Nacional de Población y Vivienda del año 2001 constituía la quinta ciudad en importancia poblacional del país.

Los sectores más importantes de la economía de Chuquisaca el año 2007 son los Servicios (inmobiliarios, financieros, seguros, comunales, hoteles-restaurantes) y Servicios públicos y comunales, que entre ambos

Gráfico 5.1
Chuquisaca: Evolución de la población urbana y rural



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística.

constituyen el 48% del PIB departamental; en un tercer lugar se ubican Transporte y comercio (18,1%), Agricultura (15,2%) y la Industria manufacturera (12,2%). En los últimos 12 años se constata un fuerte descenso de la importancia de las actividades agrícolas e industriales.

Por su parte, el sector de extracción de hidrocarburos, en el período 1996-2007, prácticamente se duplicó, ya que en 1996 la actividad petrolera representaba el 3,4% del PIB departamental, y en 2007 significó el 6,5%

Las exportaciones del departamento de Chuquisaca representan algo menos del 2% de las exportaciones nacionales, y han crecido sustancialmente desde el año 2005, por las cuotas de exportación de hidrocarburos logradas para el campo Vuelta Grande, operado en el departamento por la empresa Chaco.

Chuquisaca es un departamento en el que las condiciones de vida de la población son muy dife-

rentes entre las áreas rurales y la capital del departamento. El Índice de Desarrollo Humano¹ para el departamento (0,57 para el año 2001) se encuentra por debajo del promedio nacional (0,64 para ese año) y junto a Potosí (que tenía un IDH igual a 0,52) son los dos departamentos que presentaron las condiciones de vida relativas más bajas a nivel nacional.

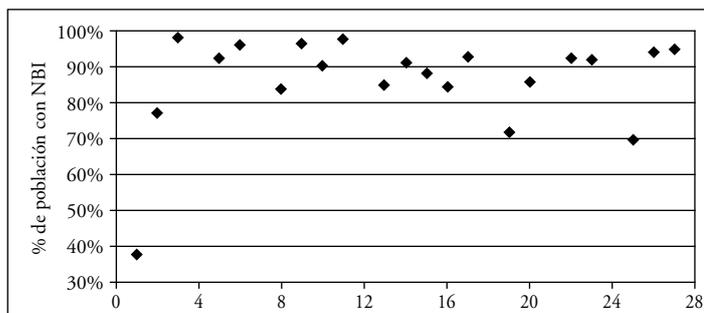
A nivel municipal, en el departamento de Chuquisaca se aprecian considerables diferencias; por ejemplo, el municipio de Oropeza (donde se encuentra la capital, Sucre) exhibe un Índice de Desarrollo Humano de Bolivia de 0,688, que ubica a ese municipio en el puesto número 12 a nivel nacional; pero municipios como Presto (0,347), Poroma (0,389), Icla (0,405) y Tarabuco (0,406) se encuentran entre los 20 municipios que tienen los menores Índices de Desarrollo Humano en Bolivia.

En lo referente a la pobreza extrema, Chuquisaca se encuentra entre los dos departamentos de mayor nivel de pobreza en el contexto nacional, con el 61,5% de su población con un nivel de consumo per cápita inferior al valor de la línea de indigencia para el año 2001. Solamente el departamento de Potosí presenta mayores niveles de pobreza que la población de Chuquisaca (66,7%), mientras que los otros siete departamentos tienen mayores niveles de ingresos o de consumo en sus poblaciones².

Según el INE, el año 2001 el 68% de la población de Chuquisaca estaba en situación de pobreza³. En el gráfico 5.2, el promedio de pobreza departamental tiene en un extremo a la ciudad de

Sucre con el 38% de su población con necesidades básicas insatisfechas y, por otro lado, el departamento tiene 14 secciones municipales (de un total de 28), en las cuales más del 90% de sus poblaciones es pobre.

Gráfico 5.2
Chuquisaca población con necesidades básicas insatisfechas por sección Municipal



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Censo de Población y Vivienda INE – 2001.

5.2. Ingresos de la Prefectura de Chuquisaca

a) Ingresos presupuestados por la Prefectura y municipios de Chuquisaca

Los ingresos de la Prefectura de Chuquisaca se mantuvieron prácticamente constantes entre 1996 y 2004. A partir de entonces se incrementaron sostenidamente hasta la gestión 2007, registrando un 66% de crecimiento bruto en todo el período, como se visualiza en el cuadro 5.1

La participación de la prefectura en los ingresos programados para los dos grupos de entidades que forman parte de la administración pública territorial (prefectura y gobiernos municipales) fue del 67% al

Cuadro 5.1
Chuquisaca: Presupuestos programados por prefectura y gobiernos municipales
(en millones de bolivianos de 1990)

| Gestión | Presupuesto prefectura | Presupuesto municipios | Total | % participación prefectura | % Pref. CHQ/ Total prefecturas | % Pref. CHQ/ P.G.N. |
|---------|------------------------|------------------------|--------|----------------------------|--------------------------------|---------------------|
| 1996 | 110,30 | 54,77 | 165,07 | 66,8% | 8,4% | 1,1% |
| 1997 | 97,61 | 38,90 | 136,51 | 71,5% | 7,4% | 0,9% |
| 1998 | 95,48 | 34,66 | 130,14 | 73,4% | 7,5% | 0,9% |
| 1999 | 89,95 | 49,62 | 139,57 | 64,4% | 7,4% | 0,8% |
| 2000 | 102,86 | 47,77 | 150,63 | 68,3% | 7,8% | 1,0% |
| 2001 | 121,06 | 48,51 | 169,57 | 71,4% | 8,9% | 1,2% |
| 2002 | 113,46 | 48,48 | 161,94 | 70,1% | 8,3% | 1,1% |
| 2003 | 109,78 | 44,38 | 154,16 | 71,2% | 7,8% | 1,1% |
| 2004 | 100,08 | 37,68 | 137,76 | 72,6% | 7,2% | 1,0% |
| 2005 | 131,08 | 41,91 | 172,98 | 75,8% | 8,3% | 1,2% |
| 2006 | 152,13 | 64,02 | 216,15 | 70,4% | 6,7% | 1,2% |
| 2007 | 182,60 | 74,70 | 257,29 | 71,0% | 6,8% | 1,2% |

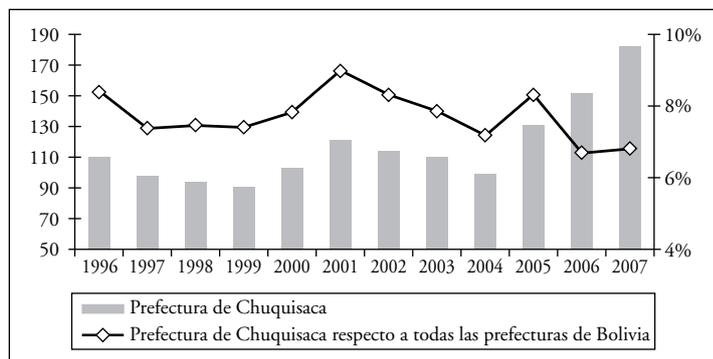
Fuente: Elaboración propia con base en datos del Viceministerio de Presupuesto y Contaduría.

inicio del período, fluctuando en diferentes gestiones hasta alcanzar un máximo próximo al 76% en el año 2005. El promedio de los ingresos prefecturales, en los últimos 12 años, fue de 70% y los 28 gobiernos municipales de Chuquisaca administraron el 30% de los recursos públicos en el departamento.

Por otra parte, el peso específico de los recursos a cargo de la prefectura se mantuvo prácticamente constante respecto al total del presupuesto agregado del sector público (poco más del 1%).

La evolución del presupuesto de la Prefectura de Chuquisaca, comparado con el total de presupuesto de las nueve prefecturas del país, permite constatar que este departamento ha perdido importancia relativa en el contexto nacional, ya que si bien sus recursos se incrementaron en términos absolutos en el período 1996-2007, su participación frente a los ingresos presupuestados de todas las prefecturas del país, ha tendido a disminuir de un 8,4% el año 1996 a un 6,8% el año 2007 (ver gráfico 5.3).

Gráfico 5.3
Presupuesto de la Prefectura de Chuquisaca respecto a todas las prefecturas de Bolivia



Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

b) Evolución de los ingresos de la prefectura del departamento 1996-2007

Los presupuestos ejecutados de la Prefectura de Chuquisaca se mantuvieron casi constantes desde el año 1996 hasta la gestión 2003. A partir de entonces se incrementaron sostenidamente. Entre 1996 y 2007 el presupuesto de ingresos ejecutado por la Prefectura de Chuquisaca, en moneda constante, se incrementó en 94% (ver cuadro 5.2).

En el período 1996-2007, el Indicador de Eficiencia en la Ejecución Presupuestaria de los Ingresos⁴ de la Prefectura del Departamento de Chuquisaca es irregular, presentando dos máximos en 1999 y 2004 y un nivel mínimo en la gestión 2002. El

Cuadro 5.2
Chuquisaca: Presupuesto de ingresos aprobados, ajustados y ejecutados (en millones de bolivianos de 1990)

| Gestión | Presupuesto de ingresos | | | | % de ejecución presupuestaria | Desviación s/total |
|---------|-------------------------|----------------|----------|-----------|-------------------------------|--------------------|
| | Aprobado | Modificaciones | Ajustado | Ejecutado | | |
| 1996 | 110,30 | 0,00 | 110,30 | 88,25 | 80,0% | -11,0% |
| 1997 | 97,61 | 0,00 | 97,61 | 85,38 | 87,5% | -1,0% |
| 1998 | 95,48 | 0,00 | 95,48 | 89,18 | 93,4% | 0,9% |
| 1999 | 89,95 | 0,00 | 89,95 | 91,08 | 101,3% | 10,5% |
| 2000 | 102,86 | 0,00 | 102,86 | 92,52 | 90,0% | -0,5% |
| 2001 | 121,06 | 0,00 | 121,06 | 88,71 | 73,3% | -17,5% |
| 2002 | 113,46 | 10,33 | 123,79 | 88,54 | 71,5% | -4,4% |
| 2003 | 109,78 | 8,11 | 117,89 | 87,04 | 73,8% | -11,6% |
| 2004 | 100,08 | 26,48 | 126,55 | 131,54 | 103,9% | 18,6% |
| 2005 | 131,08 | 33,95 | 165,03 | 136,86 | 82,9% | -1,4% |
| 2006 | 152,13 | 35,30 | 187,43 | 154,36 | 82,4% | -2,8% |
| 2007 | 182,60 | 11,78 | 194,38 | 171,19 | 88,1% | 2,4% |

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

promedio registrado es de 85,7%, siendo una de las prefecturas de menor eficiencia en la ejecución de ingresos, situándose en el penúltimo lugar a nivel nacional.

La dinámica que han seguido los ingresos ejecutados por la Prefectura de Chuquisaca se aprecia en el gráfico 5.4, que compara este indicador con el conjunto de las prefecturas del país. En ocho de las 12 gestiones analizadas, la Prefectura de Chuquisaca registró un nivel de ejecución presupuestaria de sus ingresos menor al promedio nacional.

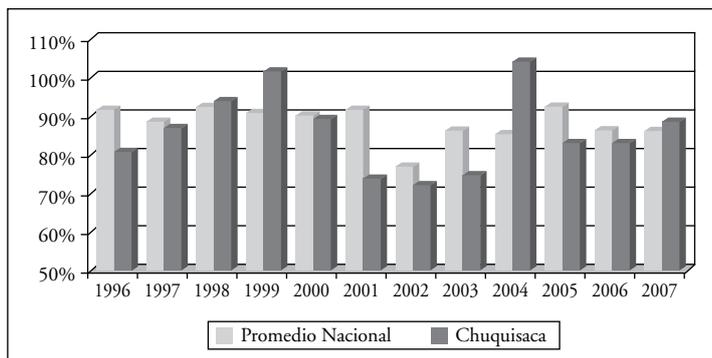
c) Fuentes de ingreso de la prefectura del departamento 1996-2007

Los ingresos de las prefecturas de los departamentos están definidos en el régimen económico y financiero de la Ley de Descentralización (Ley 1654 - 28 julio 1995). Los 10 rubros de fuentes de recursos que establece esta ley pueden agruparse en cuatro grandes categorías:

- Transferencias realizadas por el Tesoro General de la Nación
- Recursos provenientes de los hidrocarburos (regalías, IEHD, IDH)
- Otras fuentes internas (regalías mineras, forestales y otras fuentes nacionales)
- Recursos externos (donaciones y créditos)

Los ingresos de la Prefectura de Chuquisaca entre 1996 y 2007 pueden agruparse en tres grandes fuentes: las transferencias del Tesoro General de la Nación (TGN), que en promedio alcanzaron a un 56% de

Gráfico 5.4
Evolución de los ingresos ejecutados Prefectura de Chuquisaca y total de prefecturas



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

los ingresos; los recursos provenientes de los hidrocarburos, que representaron el 25% de los ingresos de la prefectura, y un último grupo constituido por financiamiento externo y otros recursos específicos de origen nacional que suman el restante 19% de los ingresos de la prefectura (ver cuadro 5.3).

En el período 1996-2007 las variaciones registradas en las fuentes de ingresos de la prefectura del departamento son diferentes. Las transferencias del Tesoro General de la Nación aumentaron en 57%; la renta proveniente de los hidrocarburos registró un incremento del 266%; las otras fuentes internas del presupuesto crecieron en 43% y, finalmente, el financiamiento del exterior cayó en 16%

La composición de los ingresos de la Prefectura de Chuquisaca, según las cuatro fuentes en las que se han agrupado estos recursos, se ha modificado sustancialmente a lo largo de los 12 últimos años.

i. Transferencias del TGN

Las transferencias del TGN a las prefecturas de departamento son destinadas a cubrir las necesidades de los sistemas de educación y salud públicas y los costos de los programas de asistencia social del departamento. Estos recursos representaron en promedio el 56% de los recursos de la Prefectura de Chuquisaca; sin embargo, en la gestión 2007 significaron el 45%

ii. Ingresos provenientes de hidrocarburos

El segundo grupo de ingresos de la Prefectura de Chuquisaca en orden de importancia está constituido por la renta de los hidrocarburos. Esta fuente, a su vez, se compone de regalías e impuestos (IEHD e IDH). Estos ingresos aumentaron de 20 millones de Bs de 1996, hasta 72,5 millones de Bs de

1990 en la gestión 2007, totalizando en los 12 años analizados 326 millones de Bs de 1990, equivalentes a 168 millones de USD.

El crecimiento de la renta de los hidrocarburos para la Prefectura de Chuquisaca tiene lugar básicamente a partir de 2005, registrando un incremento bruto entre 1996 y 2007 de 266%, que equivale a una tasa de crecimiento anual promedio de 22%

En 1996, los ingresos provenientes del sector hidrocarburos representaban el 22% del total de ingresos de la prefectura, mientras que en la gestión 2007 el peso específico de la renta de hidrocarburos alcanzó el 42% de los ingresos prefecturales.

Los ingresos por hidrocarburos en favor de la Prefectura de Chuquisaca presentaron variaciones en cada uno de los tres componentes que conforman esta fuente de recursos. El Impuesto Especial a los Hidrocarburos y Derivados (IEHD), a precios constantes, se incrementó en 36% en el período, que corresponde a un 3% anual aproximadamente, equivalente al incremento del consumo de combustibles.

Por su parte, las regalías registraron un incremento del 30% en los últimos 12 años, debido básicamente a la mejora de los precios del gas de exportación. Entre 1996 y 2007, todos los yacimientos de este departamento clasificados como existentes contribuyeron con el 50% de las regalías (ver cuadro 5.4).

Desde mayo de 2005, con la vigencia de la Ley 3058 y sus decretos reglamentarios, el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) constituyó la prin-

Cuadro 5.3
Chuquisaca: Fuentes de ingreso de la prefectura
(en millones de bolivianos de 1990)

| Gestión | Transferencias TGN | Recursos hidrocarburos | Otros recursos internos | Recursos externos | Total |
|-----------------------------|--------------------|------------------------|-------------------------|-------------------|--------|
| 1996 | 49,47 | 19,80 | 8,70 | 10,28 | 88,25 |
| 1997 | 53,50 | 15,78 | 6,51 | 9,58 | 85,38 |
| 1998 | 52,30 | 13,57 | 6,23 | 17,08 | 89,18 |
| 1999 | 55,89 | 15,07 | 10,86 | 9,27 | 91,08 |
| 2000 | 51,04 | 19,87 | 10,39 | 11,23 | 92,52 |
| 2001 | 49,37 | 18,71 | 14,08 | 6,56 | 88,71 |
| 2002 | 56,28 | 14,40 | 12,31 | 5,56 | 88,54 |
| 2003 | 61,19 | 13,46 | 4,47 | 7,92 | 87,04 |
| 2004 | 81,88 | 18,16 | 14,35 | 17,15 | 131,54 |
| 2005 | 67,72 | 35,14 | 2,58 | 31,42 | 136,86 |
| 2006 | 75,26 | 69,57 | 2,10 | 7,43 | 154,36 |
| 2007 | 77,61 | 72,52 | 12,41 | 8,66 | 171,19 |
| Variación período 1996-2007 | | | | | |
| | 56,9% | 266,2% | 42,6% | -15,8% | 94,0% |

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

principal fuente de ingresos de la prefectura del departamento.

En el año 2007, el IEHD representó el 13% de los ingresos provenientes de los hidrocarburos; el IDH constituyó el 64%; y las regalías alcanzaron al 23% de la renta de los hidrocarburos.

Los tres componentes de la renta de los hidrocarburos, de la cual participan las prefecturas del país, han pasado a tener cada vez más importancia en los ingresos de estas instituciones de la administración territorial. En el gráfico 5.5 se verifica la importancia relativa de los ingresos provenientes de la explotación y consumo de hidrocarburos en el presupuesto de la Prefectura de Chuquisaca, comparados con el promedio nacional de estos recursos en los presupuestos de las nueve prefecturas del país.

Cuadro 5.4
Chuquisaca: Composición de la renta de hidrocarburos
(en millones de bolivianos de 1990)

| Gestión | IEHD | IDH | Regalías | Total HC |
|----------------|------|-------|----------|----------|
| 1996 | 6,90 | | 12,9 | 19,80 |
| 1997 | 7,72 | | 8,06 | 1578 |
| 1998 | 8,11 | | 5,46 | 13,57 |
| 1999 | 8,86 | | 6,20 | 15,07 |
| 2000 | 8,41 | | 11,46 | 18,87 |
| 2001 | 6,84 | | 11,88 | 18,71 |
| 2002 | 8,57 | | 5,83 | 14,40 |
| 2003 | 6,21 | | 7,24 | 13,46 |
| 2004 | 6,27 | | 11,89 | 18,16 |
| 2005 | 7,96 | 17,87 | 9,31 | 35,14 |
| 2006 | 7,66 | 45,81 | 16,10 | 69,57 |
| 2007 | 9,36 | 46,40 | 16,75 | 72,52 |
| %2007 | 13% | 64% | 23% | 100% |
| Var. 2007/1996 | 36% | 160% | 30% | 266% |

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

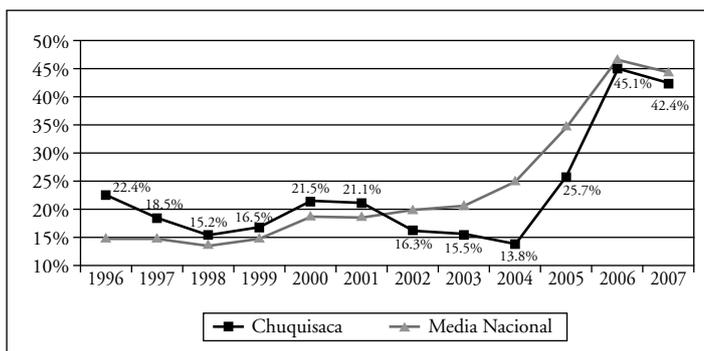
Los ingresos provenientes de los hidrocarburos (regalías, IEHD e IDH) con relación al total de ingresos de la Prefectura del departamento de Chuquisaca tienen una importancia relativa creciente en la entidad, habiendo llegado a representar, el año 2006, el 45% del presupuesto prefectural.

Hasta la gestión 2001, la renta de hidrocarburos de Chuquisaca fue superior al promedio nacional y, a partir de entonces, los recursos percibidos por el departamento se encuentran por debajo de la media nacional.

iii. Otras fuentes de ingreso

La Prefectura de Chuquisaca en el período 1996-2007 captó créditos y donaciones

Gráfico 5.5
Chuquisaca: Importancia relativa de los ingresos provenientes de los hidrocarburos



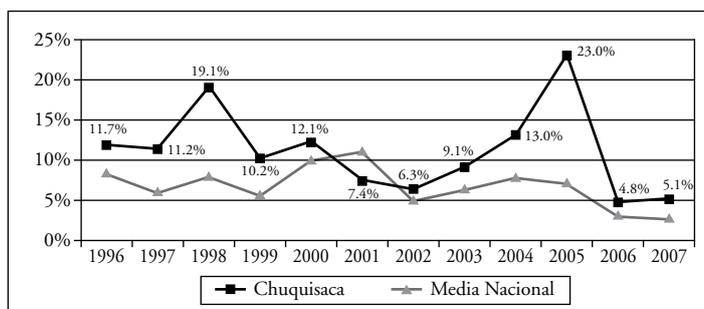
Fuente: Elaboración propia con base en datos del Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

externas de manera significativa. Las fuentes externas de financiamiento para el presupuesto de la Prefectura de Chuquisaca son las más altas comparadas con las otras ocho prefecturas de Bolivia (ver gráfico 5.6).

En el período, el financiamiento externo (créditos y donaciones) supuso el 11% del total de ingresos de la institución, con máximos en las gestiones 1998 y 2005 que llegaron a constituir alrededor del 20% del total de los recursos administrados. La Prefectura de Chuquisaca tiene el índice de apalancamiento de recursos externos más alto a nivel nacional en el período 1996-2007, por lo que se puede destacar que esta instancia ha desarrollado una importante capacidad de negociación externa, la misma que ha consolidado financiamientos recurrentes como son los casos del Instituto Alemán de Crédito para la Reconstrucción, la Corporación Andina de Fomento, el Programa Mundial de Alimentos y las agencias de cooperación de Japón, Suiza y Dinamarca.

La disminución que se presenta en las captaciones de recursos externos en el presupuesto de

Gráfico 5.6
Chuquisaca: Importancia relativa de los ingresos de fuentes externas



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

la Prefectura del Chuquisaca, a partir de la gestión 2005, es un reflejo de la inestabilidad que ha atravesado esta institución en los últimos años y de la tensa relación del departamento con el gobierno nacional.

Finalmente, las otras fuentes internas que constituyen el presupuesto de la Prefectura del departamento de Chuquisaca han presentado oscilaciones significativas desde 1996.

En principio, las transferencias de otras entidades públicas contribuyeron a la liquidación de la antigua Corporación de Desarrollo y luego esos recursos fueron perdiendo importancia en el financiamiento prefectural.

La tendencia nacional de estas fuentes de financiamiento de las prefecturas muestra una disminución sostenida, por lo que se puede constatar que a 12 años de inaugurado el proceso de descentralización administrativa no se han podido consolidar como potenciales fuentes de financiamiento de las inversiones de las prefecturas los “otros organismos financiadores del gobierno”, como el Banco Central de Bolivia, el Fondo Nacional de Desarrollo Regional, otros fondos de financiamiento, las otras fuentes de regalías por la explotación de recursos naturales y los aportes de la comunidad, que son, de manera general, las fuentes de ingreso consideradas en este grupo de recursos.

5.3. Gastos de la Prefectura de Chuquisaca

a) Tendencias generales del período

Desde la entrada en vigencia de la Ley de Descentralización, que determinó las competencias de las prefecturas de departamentos, los gastos devengados de la Prefectura de Chuquisaca tuvieron la evolución que muestra el cuadro 5.5.

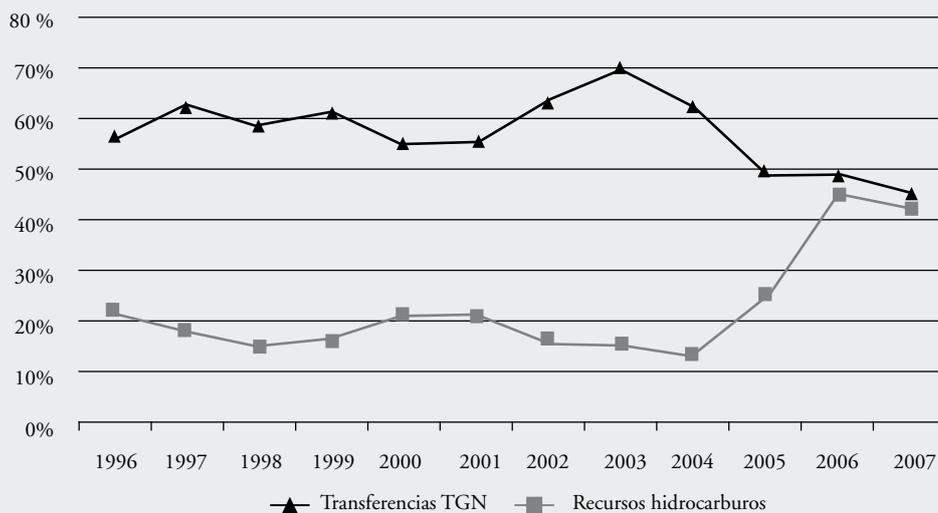
En los 12 años de vigencia de la Ley 1654, los gastos ejecutados por la prefectura alcanzaron a 1.180 millones de Bs de 1990, equivalentes a 588 millones de USD. El presupuesto de gastos de la prefectura presentó un crecimiento promedio de 3,8% anual en moneda constante, mientras que el gasto per cápita solamente creció en 1,1% promedio anual.

El promedio de los gastos prefecturales entre 1996 y 2003 fue de 89 millones de Bs de 1990, mientras que entre 2004 y 2007, por la mejora en los precios para el gas natural y las medidas adoptadas en el sector hidrocarburos, el promedio de los gastos de la prefectura ascendió a 148,5 millones de Bs de 1990, impactando también de manera positiva en el presupuesto por habitante del departamento.

b) Capacidad de gasto de la Prefectura de Chuquisaca

La capacidad de gasto de la Prefectura de Chuquisaca, medida como la relación entre los ingresos efecti-

Importancia relativa de las principales fuentes de financiamiento de la Prefectura de Chuquisaca
Chuquisaca: Evolución de las principales fuentes de ingreso de la prefectura (1998-2007)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

La renta de los hidrocarburos para la Prefectura de Chuquisaca sólo adquiere importancia con la vigencia de la Ley 3058, por los mejores precios de exportación alcanzados y la participación del IDH. Los hidrocarburos en las dos últimas gestiones representaron más del 45% de los ingresos de la prefectura del departamento

Cuadro 5.5
Chuquisaca: Evolución de los gastos de la prefectura

| Gestión | Gastos ejecutados (millones Bs de 1990) | Crecimiento anual | Gasto per cápita (1990 Bs) |
|------------------------------------|---|-------------------|----------------------------|
| 1996 | 97,80 | | 189 |
| 1997 | 87,26 | -10,8% | 166 |
| 1998 | 90,61 | 3,8% | 170 |
| 1999 | 90,84 | 0,3% | 167 |
| 2000 | 91,88 | 1,1% | 167 |
| 2001 | 70,00 | -23,8% | 125 |
| 2002 | 90,48 | 29,2% | 158 |
| 2003 | 85,32 | -5,7% | 147 |
| 2004 | 100,84 | 18,2% | 170 |
| 2005 | 117,65 | 16,7% | 195 |
| 2006 | 124,93 | 6,2% | 204 |
| 2007 | 132,78 | 6,3% | 214 |
| Variación promedio anual 1996-2007 | | 3,8% | 1,1% |

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

vamente obtenidos en una gestión y el total de gastos devengados en la misma, fue de un 92,8% en los 12 años analizados (ver cuadro 5.6).

Analizando la serie de datos entre 1996 y 2007, se constata que en cuatro gestiones se logró comprometer gastos por encima de los recursos disponibles.

La tendencia observada en los 12 años muestra una declinación de la eficiencia general del orden del -2,6% anual en la ejecución de los gastos de la entidad.

c) Gastos de funcionamiento e inversión

Los gastos de las prefecturas se han dividido en dos grandes grupos: funcionamiento e inversión. Los gastos de funcionamiento comprenden los pagos por servicios personales, gastos en bienes y servicios, gas-

Cuadro 5.6
Chuquisaca: Evolución de la capacidad de gasto de la prefectura (en millones de bolivianos de 1990)

| Gestión | Ingresos ejecutados | Gastos ejecutados | Gasto ingresos |
|------------------------------------|---------------------|-------------------|----------------|
| 1996 | 88,25 | 97,8 | 110,8% |
| 1997 | 85,38 | 87,26 | 102,2% |
| 1998 | 89,19 | 90,61 | 101,6% |
| 1999 | 91,08 | 90,84 | 99,7% |
| 2000 | 92,52 | 91,88 | 99,3% |
| 2001 | 88,71 | 70,00 | 78,9% |
| 2002 | 88,54 | 90,48 | 102,2% |
| 2003 | 87,04 | 85,32 | 98,0% |
| 2004 | 131,54 | 100,84 | 76,7% |
| 2005 | 136,86 | 117,65 | 86,0% |
| 2006 | 154,36 | 124,93 | 80,9% |
| 2007 | 171,19 | 132,78 | 77,6% |
| Variación promedio anual 1996-2007 | | | 92,8% |

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

tos financieros, transferencias y otros similares. Los gastos de inversión comprenden los de adquisición de bienes de capital, gastos en construcciones, gastos de ejecución de proyectos de inversión y, finalmente, los costos de preinversión.

La estructura del gasto de la Prefectura de Chuquisaca, en sus componentes de proyectos de inversión y otros gastos recurrentes, evolucionó, como muestra el cuadro 5.7.

El presupuesto total de gastos de la Prefectura de Chuquisaca, a precios constantes, creció en 36% entre 1996 y 2007. Y la tasa anual promedio de crecimiento del presupuesto de gastos fue de 3,8%, promedio que es bastante menor a la tasa de crecimiento promedio registrada en las nueve prefecturas, que alcanzó a 6,4%

En el conjunto del gasto prefectural, una parte minoritaria se destina a proyectos de inversión. El porcentaje ha variado a lo largo de los años entre un máximo de 45% (2001) y un mínimo de 15% (2003), con una media ponderada de 24%. Sin embargo, se observa una tendencia decreciente desde 2005 hasta 2007, asociada al elevado nivel de conflictividad en el departamento por la reivindicación de alcanzar la capitalidad plena del país en la nueva Constitución Política del Estado.

En los 12 años analizados, la Prefectura de Chuquisaca dedicó sus recursos principalmente a la atención de erogaciones corrientes, destinando para este fin el 77% del total de sus gastos.

Los proyectos de inversión, lo mismo que los otros gastos, fueron financiados en general con fondos que provienen de otras fuentes (principalmente recursos externos y transferencias del TGN), ocupando un lugar secundario los recursos provenientes de los hidrocarburos. Hasta la gestión 2005, los recursos de hidrocarburos financiaron el 24% de las inversiones realizadas por la prefectura, y sólo en las últimas gestiones (2006-2007) los recursos provenientes de hidrocarburos fueron determinantes en la financiación de proyectos de inversión, permitiendo respaldar el 58% y 72% de las inversiones departamentales, respectivamente.

Es importante señalar que en los 12 años analizados, el 66% de los recursos provenientes de la renta de los hidrocarburos fueron destinados al gasto corriente.

El total de recursos destinado a proyectos de inversión no ha presentado cambios sustanciales en los 12 años analizados; sin embargo, sí se constata que en las dos últimas gestiones, 2006-07, los recursos provenientes de hidrocarburos han reemplazado otras fuentes de financiación de la inversión prefectural.

Cuadro 5.7
Chuquisaca: Gastos prefecturales por tipo de gasto y fuente de recursos
(en millones de bolivianos de 1990)

| Gestión | Proyectos de inversión | | | Gastos sin proyectos | | | Total | | |
|---------|---------------------------|---------------|----------|---------------------------|---------------|----------|---------------------------|---------------|----------|
| | Recursos de hidrocarburos | Otras fuentes | Subtotal | Recursos de hidrocarburos | Otras fuentes | Subtotal | Recursos de hidrocarburos | Otras fuentes | Subtotal |
| 1996 | 8,75 | 18,81 | 27,55 | 13,21 | 57,04 | 70,25 | 21,96 | 75,85 | 97,80 |
| 1997 | 7,63 | 11,63 | 19,26 | 10,27 | 57,73 | 68,00 | 17,90 | 69,36 | 87,26 |
| 1998 | 4,51 | 20,93 | 25,44 | 9,14 | 56,03 | 65,17 | 13,65 | 76,96 | 90,61 |
| 1999 | 3,93 | 15,20 | 19,13 | 9,32 | 62,40 | 71,72 | 13,24 | 77,60 | 90,84 |
| 2000 | 5,86 | 18,61 | 24,46 | 10,22 | 57,20 | 67,42 | 16,08 | 75,81 | 91,88 |
| 2001 | 6,49 | 25,35 | 31,84 | 9,19 | 28,97 | 38,16 | 15,68 | 54,32 | 70,00 |
| 2002 | 6,42 | 12,79 | 19,21 | 10,46 | 60,80 | 71,27 | 16,88 | 73,59 | 90,48 |
| 2003 | 1,93 | 10,78 | 12,71 | 10,58 | 62,03 | 72,61 | 12,51 | 72,81 | 85,32 |
| 2004 | 2,94 | 17,66 | 20,60 | 10,21 | 70,03 | 80,24 | 13,15 | 87,69 | 100,84 |
| 2005 | 6,72 | 18,94 | 25,66 | 13,03 | 78,96 | 91,99 | 19,75 | 97,89 | 117,65 |
| 2006 | 13,90 | 9,96 | 23,86 | 25,13 | 75,94 | 101,08 | 39,03 | 85,91 | 124,93 |
| 2007 | 17,60 | 6,81 | 24,41 | 26,85 | 81,52 | 108,37 | 44,45 | 88,33 | 132,78 |

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

El gasto prefectural corriente puede clasificarse en dos grandes categorías: los gastos de administración (incluyendo una pequeña porción de gastos no especificados) y el pago de salarios para servicios de salud y educación.

Por otra parte, los gastos de administración incluyen todas las funciones de gestión necesarias destinadas a cumplir las funciones definidas en la Ley 1654, tales como: administrar los recursos económicos y financieros y los bienes de dominio y uso departamental; formular y ejecutar los planes departamentales de desarrollo económico y social; administrar, supervisar y controlar, por delegación del gobierno nacional, los recursos humanos y las partidas presupuestarias asignadas al funcionamiento de los servicios personales de educación, salud y asistencia social, deportes, cultura, turismo, agropecuarios y vialidad, con excepción de aquellos que son de atribución municipal, preservando la integridad de las políticas nacionales en estos sectores; elaborar el proyecto de presupuesto departamental de conformidad a las normas nacionales y ejecutar el mismo en el marco de las normas del Sistema Nacional de Administración Financiera y Control Gubernamental.

La Ley de Descentralización Administrativa, en sus artículos 21 y 22, establece un límite para los gastos administrativos y recursos de inversión prefecturales. La realidad observada en la ejecución de gastos de la prefectura muestra que dichos límites no fueron excedidos en las 12 gestiones analizadas.

Entre 1996 y 2007, los gastos de administración representaron el 4,8% del total del presupuesto de

gastos de la prefectura del departamento, y el 10,8% si se dedujeran los gastos en salarios para educación y salud.

En la gestión 2006, el porcentaje de gastos de administración llegó a representar el 18,6% del gasto total de la entidad, sin considerar los gastos en salarios de los sectores de educación y salud. Esta es la única gestión de las 12 analizadas en la que los gastos administrativos exceden el límite establecido en la Ley 1654 (15% para gastos de administración).

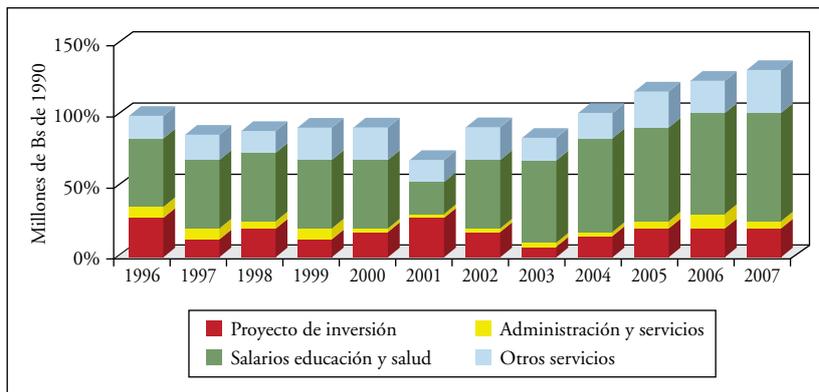
El gráfico 5.7 reseña la evolución de los principales grupos de gasto de la Prefectura de Chuquisaca, donde destacan los salarios para los servicios de educación y salud, los proyectos de inversión y los gastos de administración y otros servicios.

Como se aprecia en el mencionado gráfico, en la serie de gastos analizada la información proveniente del Viceministerio de Presupuesto y Contaduría tiene alguna deficiencia en las transferencias del TGN destinadas a servicios de educación y salud para la gestión 2001, ya que no existe razón para que esa gestión haya disminuido en la proporción que se observa. En la base de datos obtenida no se pudo encontrar explicación a esta deficiencia, por lo que se recomienda al lector tener en cuenta esta observación en lo sucesivo.

d) Sectores de asignación del gasto

La Prefectura del departamento de Chuquisaca ha variado poco la asignación de sus gastos desde 1996 hasta el presente, habiendo orientado sus inversiones a partir de definiciones de política nacional de asignación del gasto público y prioridades departamentales,

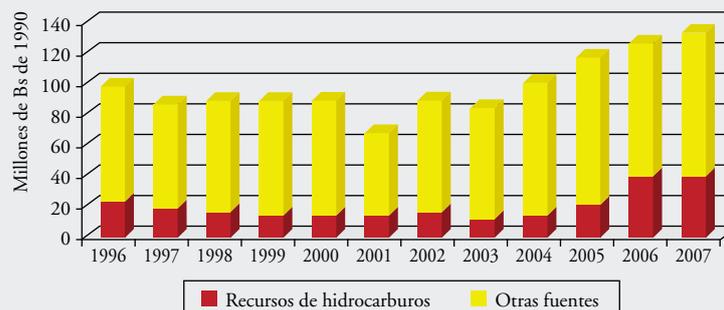
Gráfico 5.7
Prefectura de Chuquisaca: Evolución de los principales grupos de gasto



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

Entre 1996 y 2005, los ingresos provenientes de los hidrocarburos contribuyeron a financiar aproximadamente el 17,5% del gasto de la Prefectura de Chuquisaca, tanto de inversiones como de gasto corriente, mientras que entre 2006 y 2007 la renta de los hidrocarburos financió, en promedio, el 32% del gasto prefectural.

Chuquisaca: Fuente de financiamiento del total del costo de la prefectura



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

plasmadas en dos Planes de Desarrollo Económico y Social elaborados entre 1996 y 2007.

En el cuadro 5.8 se presenta la evolución del gasto prefectural por sectores agregados, pudiéndose observar las principales tendencias que guiaron a la asignación de recursos.

Las erogaciones en los sectores de infraestructura y gastos sociales son las que registran incrementos más considerables en la última gestión –2007–, constituyendo ésta la principal modificación de la gestión de inversiones de la prefectura, originada en el incremento de recursos provenientes de los hidrocarburos.

En 2007, las inversiones de apoyo a la producción (agropecuaria, industrial y otras) registran una dismi-

nución neta con relación a los gastos ejecutados en este sector en la gestión 1996. Este rubro se prioriza en el Plan Estratégico Institucional de la Prefectura del departamento de Chuquisaca; sin embargo, todavía no se ha traducido en nuevos proyectos de inversión en el departamento.

Las tendencias observadas en los proyectos multisectoriales y de protección social de grupos vulnerables tienen mucha irregularidad en los 12 años analizados. El peso específico de ambos grupos de programas constituye en promedio el 0,6% y 4,4% del total de gastos de la prefectura.

En el cuadro 5.9 se presenta la composición porcentual del gasto prefectural por sectores o grandes

categorías programáticas, agrupadas para los fines del presente análisis.

Siguiendo la agregación de gastos por sectores que presenta la tabla precedente, la fracción financiada con recursos de hidrocarburos en cada uno de los sectores de asignación del gasto, se puede apreciar en el cuadro 5.10.

Analizando el detalle de los subsectores de financiamiento de la Prefectura de Chuquisaca, se pueden destacar algunas tendencias que pueden explicar algunas variaciones en las prioridades políticas de asignación del gasto de esta entidad.

i. Apoyo productivo

El gasto total dirigido al sector productivo disminuyó desde 15,5 millones de Bs de 1990 en 1996 (6,8 mi-

llones de USD) hasta 10 millones de Bs de 1990 (5,9 millones de USD) en la gestión 2007.

Las inversiones de apoyo a la producción disminuyeron su importancia relativa en el presupuesto de gastos de la Prefectura de Chuquisaca, desde el 15,8% en 1996 hasta representar solamente el 7,7% del presupuesto prefectural en la gestión 2007.

La intervención de la Prefectura de Chuquisaca en apoyo al sector industrial y turístico, que se incluyen en este grupo, es prácticamente nula. Finalmente, existe un grupo de gastos ejecutados por el programa PAÍS, del Programa Mundial de Alimentos, y otras actividades de apoyo a la producción, que en el período analizado ejecutaron un total de 40 millones de Bs de 1990 (20 millones de USD), siendo particularmente importantes en la gestión 2002.

Cuadro 5.8
Chuquisaca: Gasto prefectural por sector socioeconómico
(en millones de bolivianos de 1990)

| Gestión | Productivos | Infraestructura | Sociales | Multisectoriales | Protección y otros | Administración y SS | N/E | Total |
|---------|-------------|-----------------|----------|------------------|--------------------|---------------------|------|--------|
| 1996 | 15,50 | 11,55 | 53,60 | 0,10 | 3,16 | 6,71 | 7,18 | 97,80 |
| 1997 | 10,47 | 11,84 | 52,10 | | 5,70 | 4,94 | 2,21 | 87,26 |
| 1998 | 22,77 | 6,72 | 49,14 | 0,40 | 4,06 | 4,67 | 2,84 | 90,61 |
| 1999 | 14,30 | 10,52 | 51,32 | 0,16 | 3,98 | 6,00 | 4,57 | 90,84 |
| 2000 | 12,92 | 16,25 | 54,77 | 0,26 | 4,06 | 1,35 | 2,28 | 91,88 |
| 2001 | 8,56 | 19,61 | 33,48 | 1,09 | 3,59 | 2,72 | 0,95 | 70,00 |
| 2002 | 10,23 | 12,95 | 56,57 | 0,49 | 5,22 | 3,04 | 1,97 | 90,48 |
| 2003 | 5,51 | 6,44 | 61,23 | 0,75 | 4,34 | 3,49 | 3,57 | 85,32 |
| 2004 | 11,74 | 12,17 | 66,31 | 0,64 | 4,41 | 3,82 | 1,75 | 100,84 |
| 2005 | 16,20 | 18,24 | 72,38 | 0,60 | 3,84 | 4,86 | 1,53 | 117,65 |
| 2006 | 10,56 | 19,67 | 78,74 | 0,29 | 4,13 | 10,04 | 1,51 | 124,93 |
| 2007 | 10,20 | 24,80 | 83,23 | 1,01 | 4,00 | 5,95 | 3,59 | 132,78 |

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

Cuadro 5.9
Chuquisaca: Porcentaje de gastos según sector socioeconómico

| Gestión | Productivos | Infraestructura | Sociales | Multisectoriales | Protección y otros | Administración y SS | N/E |
|----------|-------------|-----------------|----------|------------------|--------------------|---------------------|------|
| 1996 | 15,8% | 11,8% | 54,8% | 0,1% | 3,2% | 6,9% | 7,3% |
| 1997 | 12,0% | 13,6% | 59,7% | | 6,5% | 5,7% | 2,5% |
| 1998 | 25,1% | 7,4% | 54,2% | 0,4% | 4,5% | 5,2% | 3,1% |
| 1999 | 15,7% | 11,6% | 56,5% | 0,2% | 4,4% | 6,6% | 5,0% |
| 2000 | 14,1% | 17,7% | 59,6% | 0,3% | 4,4% | 1,5% | 2,5% |
| 2001 | 12,2% | 28,0% | 47,8% | 1,6% | 5,1% | 3,9% | 1,4% |
| 2002 | 11,3% | 14,3% | 62,5% | 0,5% | 5,8% | 3,4% | 2,2% |
| 2003 | 6,5% | 7,5% | 71,8% | 0,9% | 5,1% | 4,1% | 4,2% |
| 2004 | 11,6% | 12,1% | 65,8% | 0,6% | 4,4% | 3,8% | 1,7% |
| 2005 | 13,8% | 15,5% | 61,5% | 0,5% | 3,3% | 4,1% | 1,3% |
| 2006 | 8,4% | 15,7% | 63,0% | 0,2% | 3,3% | 8,0% | 1,2% |
| 2007 | 7,7% | 18,7% | 62,7% | 0,8% | 3,0% | 4,5% | 2,7% |
| Promedio | 12,9% | 14,5% | 60,0% | 0,6% | 4,4% | 4,8% | 2,9% |

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

Cuadro 5.10
Chuquisaca: Porcentaje de gastos financiado con recursos provenientes de los hidrocarburos

| Gestión | Productivos | Infraestructura | Sociales | Multisectoriales | Protección y otros | Administración y SS | N/E | Total |
|---------|-------------|-----------------|----------|------------------|--------------------|---------------------|--------|-------|
| 1996 | 23,3% | 49,8% | 4,9% | 0,0% | 36,8% | 59,0% | 67,3% | 22,5% |
| 1997 | 31,7% | 47,1% | 4,3% | 0,0% | 28,0% | 81,8% | 52,1% | 20,5% |
| 1998 | 16,2% | 64,2% | 1,2% | 0,0% | 20,4% | 42,7% | 65,6% | 15,1% |
| 1999 | 17,9% | 17,5% | 0,7% | 0,0% | 19,6% | 59,7% | 88,0% | 14,6% |
| 2000 | 31,5% | 35,1% | 2,6% | 0,0% | 26,5% | 100,0% | 96,9% | 17,5% |
| 2001 | 34,9% | 32,7% | 5,1% | 0,0% | 22,4% | 91,9% | 71,7% | 22,4% |
| 2002 | 23,8% | 37,9% | 5,7% | 0,0% | 29,2% | 86,6% | 90,2% | 18,7% |
| 2003 | 33,1% | 26,0% | 3,3% | 0,0% | 25,4% | 81,8% | 73,9% | 14,7% |
| 2004 | 17,2% | 21,0% | 2,3% | 0,0% | 33,5% | 90,2% | 100,0% | 13,0% |
| 2005 | 32,2% | 24,0% | 2,9% | 0,0% | 50,0% | 88,9% | 99,5% | 16,8% |
| 2006 | 58,6% | 76,7% | 5,3% | 0,0% | 46,8% | 99,7% | 89,7% | 31,2% |
| 2007 | 70,6% | 74,2% | 7,1% | 0,0% | 65,4% | 96,6% | 99,7% | 33,5% |

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

Los recursos de hidrocarburos canalizados para este grupo de gastos de la Prefectura de Chuquisaca en los 12 años analizados ascienden a 20 millones de Bs de 1990, que representan solamente el 18,5% de los recursos invertidos en este grupo de actividades.

ii. Infraestructura

El gasto de la prefectura del departamento en infraestructura se concentra básicamente en la construcción y mantenimiento de caminos de la red departamental y, en segundo lugar, en la ampliación de las redes de distribución de energía eléctrica en áreas rurales. Estas actividades han sido muy importante en los tres primeros años posteriores a la promulgación de la Ley de Descentralización, aunque luego disminuyeron hasta 2006, gestión en la cual nuevamente las inversiones prefecturales adquirieron importancia gracias a los ingresos de los hidrocarburos.

En los 12 años analizados, el gasto acumulado en infraestructura ascendió a 171 millones de Bs de 1990 (86 millones de USD). La infraestructura comprometió el 11,8% del presupuesto general de gastos de la prefectura en 1996, mientras que el año 2007 constituyó el 18,7%

Este grupo de intervenciones de la prefectura del departamento está priorizado en los planes de desarrollo económico y social que ha elaborado la institución, destacando en todos ellos un conjunto de obras de infraestructura destinado a facilitar las actividades comerciales y de producción en diversas regiones del departamento.

La principal actividad ejecutada en este sub-grupo de gastos es la referida a caminos de la red departamental (153 millones de Bs de 1990, equivalentes a 76,5

millones de USD), que demandó el 90% de los recursos destinados a infraestructura entre 1996 y 2007.

En segundo rubro de inversiones en infraestructura está constituido por la ampliación de la red de distribución de electricidad en regiones rurales. Estas actividades fueron ejecutadas principalmente a partir de la gestión 2004, ya que en los años precedentes los montos asignados fueron de pequeña cuantía. En los 12 años analizados, el total de inversiones canalizadas para la ampliación de la red de energía eléctrica del departamento ascendió a 13 millones de Bs de 1990 (7 millones de USD).

Los recursos de hidrocarburos canalizados para la construcción de infraestructura por la Prefectura de Chuquisaca, en los 12 años analizados, ascienden a 48,5 millones de Bs de 1990, que representan para la prefectura solamente el 28% de los recursos destinados a este grupo de actividades.

iii. Sector social

Los gastos recurrentes que realizó la prefectura del departamento en el sector social fueron los más significativos del conjunto del gasto prefectural.

Este sector de asignación del gasto engloba cinco categorías programáticas, a las que se canaliza la mayor cantidad de recursos públicos, luego de las medidas de ajuste que restringieron la participación del Estado en sectores productivos y priorizaron la inversión pública en el sector social.

Las cinco categorías programáticas del sector social son: Salud y Seguridad Social; Educación; Saneamiento Básico; Urbanismo y otros, en los que se engloba cultura, recreación, servicios comunitarios e inversiones en favor de grupos vulnerables.

En los 12 años analizados, el sector social acumulativamente recibió un total de 713 millones de Bs de 1990 (356 millones de USD). De este monto, la educación fiscal obtuvo el 74%, la salud pública el 21%, y el 5% restante fue asignado a inversiones en saneamiento básico y otros servicios sociales y comunitarios dirigidos a grupos vulnerables (indígenas, mujeres, discapacitados).

La dinámica que ha presentado el gasto social en el departamento permite destacar los siguientes aspectos relevantes de este sub-grupo de asignación del gasto público:

El gasto corriente en el sector Educación se ha incrementado de 39 millones de Bs a 62 millones de Bs de 1990 entre 1996 y 2007. Este gasto ha crecido sostenidamente a una tasa del 9,3% promedio anual en los últimos 12 años, mientras que la tasa de crecimiento poblacional del departamento, entre los censos de 1992 y 2001, fue solamente de 1,71%

Por su parte, el gasto en los servicios de salud públicos ha registrado un incremento anual de 8,2% durante los 12 años analizados; es decir, se incrementaron de 10 millones de Bs a 19 millones de Bs de 1990.

Teniendo en cuenta las observaciones anteriores, debiera esperarse una mejoría significativa o una cobertura más amplia en los dos servicios públicos que absorben la mayor proporción del gasto de la prefectura del departamento.

Desde la aplicación de la nueva Ley de Hidrocarburos en 2005, la mayor disponibilidad de fondos provenientes de hidrocarburos en 2006 y 2007 no modificó la tendencia de los años precedentes a nivel del gasto social en los sectores de educación, salud y otros. En cambio, el gasto en salarios del sector salud aumentó en 11% en 2006 y en 22% en 2007, con tasas superiores al 6,4% anual promedio registrado entre 1996 y 2005. En lo concerniente a educación, el gasto aumentó 9,5% en 2006 y 5,6% en 2007, tasas por debajo del promedio registrado entre 1996 y 2005 (9,7%).

Las inversiones en saneamiento básico son el tercer rubro de importancia entre las que ejecuta la Prefectura de Chuquisaca en el sector social. Teniendo en cuenta que el abastecimiento de agua potable es uno de los factores más críticos en el departamento, ya que el 64% de los hogares rurales no disponían agua en el último censo de 2001, la inversión en este tipo de programas sólo alcanzó a 10,8 millones de Bs de 1990 (5,6 millones de USD) en 12 años.

Finalmente, en la categoría programática de inversión pública de “otros proyectos sociales”, que in-

cluyen diversos proyectos de intervención en favor de grupos vulnerables (indígenas, mujeres, discapacitados y otros), se ha destinado solamente el 2,7% del gasto en el sector social. En los 12 años analizados, en esta categoría programática se han invertido 19 millones de Bs de 1990 (9 millones de USD).

Los recursos de hidrocarburos canalizados para el gasto social por la Prefectura de Chuquisaca, en los 12 años analizados, ascienden a 9,1 millones de Bs de 1990, que representan solamente el 10% de los recursos de hidrocarburos destinados a inversiones.

iv. Inversiones multisectoriales

Dada la diversidad de intervenciones de la prefectura del departamento en la categoría programática de “inversiones multisectoriales” se han agrupado los siguientes grupos de actividad de la entidad:

- Estudios que apoyan la planificación del desarrollo del departamento.
- Inversiones dirigidas a la gestión del medio ambiente y recursos naturales.
- Otros proyectos multipropósito.

A este grupo de actividades se destinó en promedio el 0,5% del gasto e inversiones de la prefectura del departamento, lo que denota una pobre asignación, teniendo en cuenta el alto grado de deterioro ambiental que confronta el departamento.

5.4. Gasto de la prefectura y desarrollo departamental

a) Gasto de la prefectura y crecimiento económico departamental

El Producto Interno Bruto de Chuquisaca representaba el 4,4% el año 2007 del PIB de Bolivia. Con muy pocas variaciones en el tiempo, la participación de Chuquisaca en el PIB nacional en las últimas décadas se ha mantenido con una pequeña tendencia a decrecer (del 5,5% en 1999 al 4,4% en 2007).

La tasa de crecimiento anual promedio del PIB de Chuquisaca para el período 1996-2007 fue de 2,2%, bastante menor a la del país, que alcanzó al 3,4%. En el período 1999-2003 la economía de Chuquisaca presenta un estancamiento que se traduce en una sustancial reducción del PIB per cápita, decrecimiento que aún no ha logrado recuperarse hasta el presente.

Chuquisaca ocupa el penúltimo lugar en el contexto nacional en términos de Producto Interno Bruto per cápita, teniendo sólo al departamento de Potosí con menores niveles de ingreso bruto por habitante.

El año 2007 el PIB per cápita alcanzó a 2.177 de Bs de 1990, que representa un incremento de sólo 173 Bs respecto al PIB per cápita del año 1996 (0,8% de incremento a precios constantes).

La relación existente entre los gastos totales e inversiones de la prefectura y el Producto Interno Bruto del departamento de Chuquisaca se analiza en el cuadro 5.11.

Desde el año 2002, los gastos prefecturales tienen una creciente participación en el Producto Interno Bruto del departamento, lo que denota que la economía general del departamento no está creciendo como lo hace el gasto de la prefectura; por tanto, sus inversiones y gastos corrientes no estarían generando una dinámica sostenible de desarrollo.

El índice de correlación entre la serie de gastos de la prefectura entre 1996 y 2007 y el Producto Interno Bruto del departamento observado es bajo, lo que sustenta la afirmación anterior.

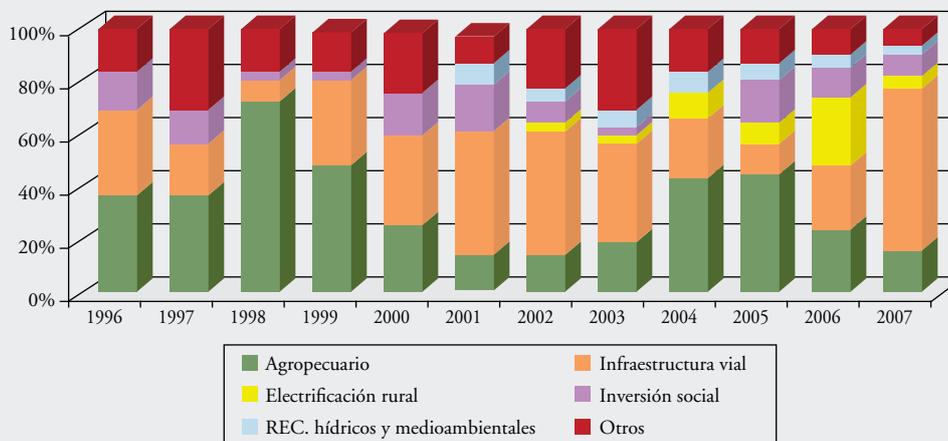
La tasa de crecimiento anual promedio del PIB de Chuquisaca para el período 1996-2007 fue de 2,8%, menor a la del país, que alcanzó al 3,4%. En el gráfico 5.9 se confronta el gasto prefectural con el crecimiento de la economía de Chuquisaca y del país, pudiendo constatar las permanentes fluctuaciones del gasto de la entidad y la inexistencia de relaciones entre los tres índices.

b) Gasto de la prefectura por habitante

En los últimos 12 años, los gastos totales por habitante de la Prefectura del departamento de Chuquisaca se incrementaron en moneda constante en 13%, desde 189 Bs hasta 214 Bs de 1990, lo que constata que la asignación de gastos por habitante en este departamento estuvo por encima de la media de la asignación nacional entre 1996 y 2005, y a partir de esa gestión se sitúa un poco por debajo del promedio nacional (ver gráfico 5.10).

Las inversiones de la Prefectura de Chuquisaca por sector económico presentaron variaciones importantes entre 1996 y 2007 en todos los sectores económicos a los que se dirigen los recursos públicos, lo que pareciera mostrar la ausencia de un hilo conductor en la ejecución de dichas inversiones.

Chuquisaca: Composición de la inversión prefectural por sector económico (millones de bolivianos de 1990)

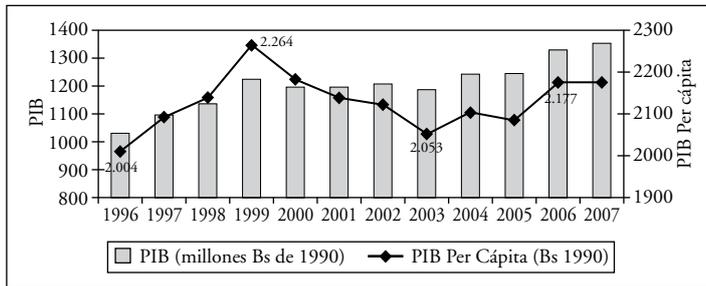


Fuente: Elaboración propia con base en datos del Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

La mayor disponibilidad de recursos provenientes de hidrocarburos en el año 2005 no ha incrementado la inversión en términos absolutos, pero cualitativamente se puede percibir un aumento importante en las inversiones en infraestructura vial durante los dos últimos años, y específicamente en la gestión 2006 en electrificación rural e inversiones sociales.

En el sector agropecuario se constatan muchas variaciones interanuales en la inversión ejecutada en este sector; sin embargo, a lo largo de todo el período no dejó de ser importante la intervención pública en apoyo a este sector económico.

Gráfico 5.8
Chuquisaca - Evolución del Producto Interno Bruto
y del PIB per cápita (1996-2007)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística.

En la gestión 2007, cada ciudadano que habita en el departamento de Chuquisaca percibió, en promedio, un 11% menos que el promedio de gasto per cápita del total de las prefecturas del país. Esta situación se origina en diferencias de las dos fuentes principales de financiamiento de las prefecturas, lo que parece indicar que los mecanismos legales que fundamentan la asignación de recursos provenientes del Tesoro General de la Nación y de los diferentes componentes de la renta de la explotación de los hidrocarburos, o bien, los procedimientos administrativos adoptados en el Ministerio de Hacienda, generan un sistema que no tiene equidad distributiva de la renta nacional a nivel interdepartamental (ver gráfico 5.11).

Las transferencias per cápita del TGN en favor de los habitantes de Chuquisaca muestran un incremento positivo en el período 1996-2007. En 1996, las transferencias per cápita del TGN para cubrir las necesidades de los sistemas de educación y salud pública y los costos de los programas de asistencia social del

departamento ascendían a 96 Bs, y en 2007 esas asignaciones se incrementaron hasta 125 Bs, es decir, un 31% a precios constantes.

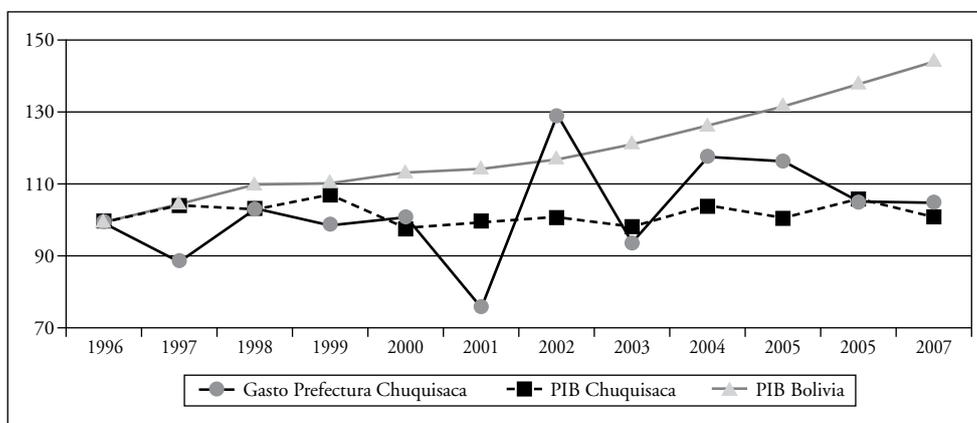
Comparando este indicador con el promedio nacional, se comprueba que la asignación per cápita en favor de la población de Chuquisaca en todo el período se ha situado por encima de la media nacional. En 1996 la media nacional fue de 92 Bs y en 2007 alcanzó a 113 Bs. En los 12 años analizados, el promedio nacional se situó en 10% por debajo de la asignación promedio del TGN en favor de la población del departamento de Chuquisaca.

Cuadro 5.11
Chuquisaca: Correlación entre el gasto de la prefectura y el
Producto Interno Bruto del departamento
(en millones de bolivianos de 1990)

| Gestión | Gastos ejecutados | Producto Interno Bruto | Gastos de la Prefectura / PIB |
|----------------------------|-------------------|------------------------|-------------------------------|
| 1996 | 97,80 | 1,037.17 | 9,4% |
| 1997 | 87,26 | 1,098.43 | 7,9% |
| 1998 | 90,61 | 1,145.41 | 7,9% |
| 1999 | 90,84 | 1,228.99 | 7,4% |
| 2000 | 91,88 | 1,203.82 | 7,6% |
| 2001 | 70,00 | 1,201.86 | 5,8% |
| 2002 | 90,40 | 1,213.75 | 7,5% |
| 2003 | 85,32 | 1,194.41 | 7,1% |
| 2004 | 100,84 | 1,244.11 | 8,1% |
| 2005 | 117,65 | 1,256.24 | 9,4% |
| 2006 | 124,93 | 1,329.05 | 9,4% |
| 2007 | 132,78 | 1,352.75 | 9,8% |
| Coeficiente de correlación | | | 64,1% |

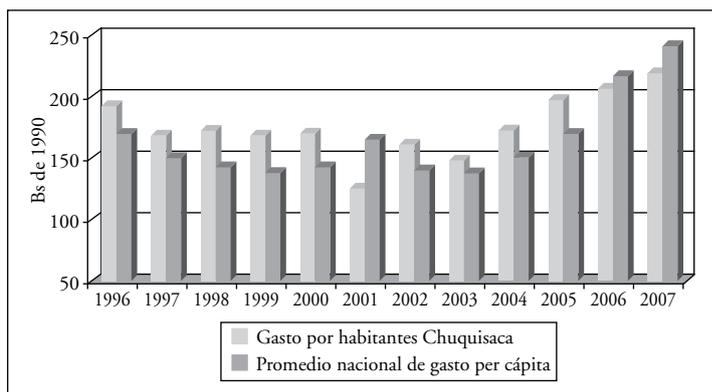
Fuente: Elaboración propia con base en datos del Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

Gráfico 5.9
Índice de crecimiento de la economía y gasto de la Prefectura de Chuquisaca



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

Gráfico 5.10
Chuquisaca - gasto per cápita



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

Por su parte, la percepción de recursos del departamento de Chuquisaca provenientes de la renta de hidrocarburos por habitante se situó por encima de la media nacional en el período 1996-2001, y a partir de entonces se situó ligeramente por debajo del promedio nacional, hasta que en la gestión 2007 nuevamente superó la media nacional. En 1996, la renta de hidrocarburos por habitante fue de 38 Bs de 1990 para Chuquisaca y el promedio nacional era de 23,3 Bs de 1990, pero en el año 2007 la media nacional se situó en 111 Bs de 1990, mientras que cada chuquisaqueño recibió 117 Bs de 1990.

c) Gasto de la prefectura y tendencias en el Desarrollo Humano

Los Índices de Desarrollo Humano en el departamento de Chuquisaca presentan una mejora sustancial en los tres componentes de este indicador, lo que podría atribuirse, por una parte, a la inversión pública en los sectores de educación y salud, y, por otra, al crecimiento económico general que se ha registrado en el país entre 1992 y 2005.

El gráfico 5.12 compara el número de municipios del departamento agrupados por cuartiles del IDH, pudiendo verificar que aquellos municipios que presentan las peores condiciones de vida ($0,31 < IDH < 0,51$), entre los años 1992 y 2005, disminuyeron de un total de 26, pasando por 18 municipios en el año 2001, a solamente 11 municipios en 2005. Estos últimos, que tienen los menores niveles para el IDH, en el año 2005 tenían una población de 171.381 habi-

tantes, que representan el 28% de la población departamental.

En el otro extremo, que agrupa a los municipios con mejores condiciones de educación, salud e ingresos del departamento, se constata que en 1992 solamente un municipio del departamento de Chuquisaca (donde se ubica la capital) se encontraba en el primer cuartil ($0,60 < IDH < 0,75$); sin embargo, en el año 2005 ese número alcanza a cinco municipios. La población que reside en estos municipios alcanza a 317.530 habitantes, que representan el 53% de la población departamental.

De manera general, en el departamento de Chuquisaca las condiciones educativas y de salud han mejorado sustancialmente entre 1992 y 2005, aspecto que puede corroborarse

Gráfico 5.11
Renta de hidrocarburos por habitante de Chuquisaca y promedio nacional (Bolivianos de 1990)

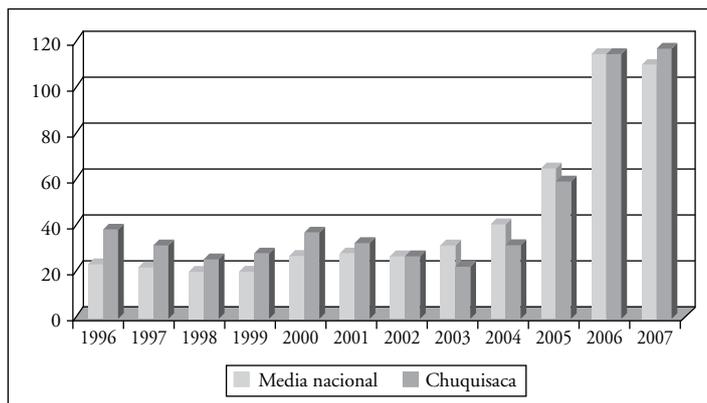
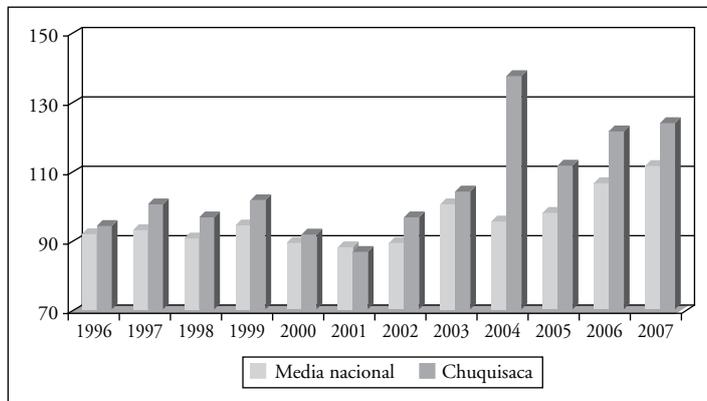


Gráfico 5.12
Transferencias del TGN por habitante de Chuquisaca y promedio nacional (Bolivianos de 1990)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

analizando los tres diferentes componentes utilizados en la elaboración de este índice compuesto sobre la calidad de vida de la población. (Ver gráfico 5.13)

Se puede constatar que solamente en una sección municipal el grado de mejoría de las condiciones de vida no ha sido importante; se trata de la sección municipal Tomina, en la que prevalecen condiciones de ingresos, salud y educación muy precarias.

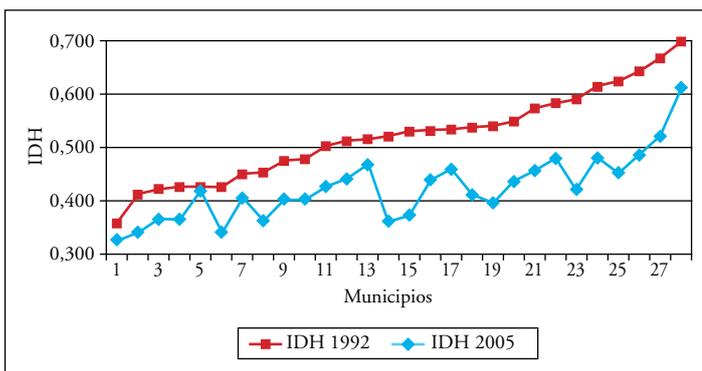
Finalmente, en el cuadro 5.12 se verifican las mejoras registradas en los indicadores municipales de desarrollo humano del departamento de Chuquisaca, destacando que 11 de sus 28 municipios (39%) subieron su ubicación en el ranking del IDH municipal entre los años 1992 y 2005, y un total de 12 municipios acortaron la brecha con el municipio de Sucre, que es la capital del departamento.

d) Gasto de la prefectura en educación

El gasto en la función educativa canalizado a cada departamento, a través del presupuesto de las prefecturas, es determinado por el Ministerio de Educación y Culturas. En la Prefectura de Chuquisaca, estos gastos se incrementaron de 38,6 millones de Bs de 1990 en 1996, a 61,6 millones de Bs de 1990 en el año 2007. El crecimiento bruto en los 12 años fue de 59%, lo que equivale a un incremento anual medio de 4,42%

El Sistema de Información Educativo (SIE) del Ministerio de Educación y Culturas reporta anualmente la información de alumnos inscritos, reprobados, promovidos y retirados por ciclos y sexo, así como la información del personal docente y administrativos a nivel departamental. El resumen de esta información se presenta en el cuadro 5.13.

Gráfico 5.13
Chuquisaca: Mejoría en el Índice de Desarrollo Humano a nivel municipal (1992 - 2005)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

Las relaciones entre el gasto prefectural y el personal ocupado en el sector y el número de estudiantes atendidos en el nivel público se presentan en el cuadro 5.14.

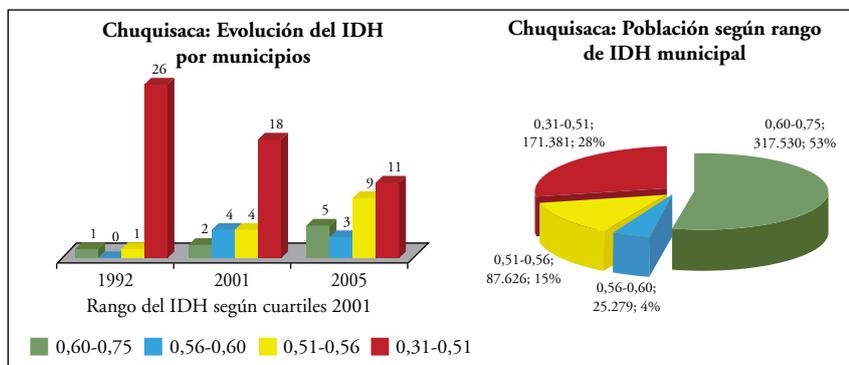
Entre 1997 y 2006, a precios constantes, el costo por estudiante inscrito y promovido en el departamento de Chuquisaca se ha incrementado en 22% y 17%, respectivamente. Asimismo, la remuneración

Cuadro 5.12
Chuquisaca: Municipios del departamento según variación en el Índice Municipal de Desarrollo Humano (período 1992-2005)

| Municipios | Municipios | |
|---|------------|------------|
| | Número | Porcentaje |
| Total municipios válidos | 28 | 100% |
| Comparación horizontal | 28 | 100% |
| Comparación intradepartamental brecha intermunicipal | | |
| Municipios que acortaron la brecha de IDH con respecto a la capital | 12 | 43% |
| Comparación Nacional-Ranking | | |
| Municipios que subieron su posición en el ranking nacional | 11 | 39% |

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística.

Gráfico 5.12
Variaciones en el Índice de Desarrollo Humano (1992-2005)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo e Instituto Nacional de Estadística.

total al personal ocupado en el sector (docentes, directores y administrativos) presenta un incremento del 17,3%. El plantel docente del departamento de Chuquisaca se incrementó en 30% entre 1997 y 2006, y el personal administrativo creció en 22%. Por su parte, la población inscrita en los establecimientos públicos del departamento creció en 23,5%, con lo que se puede afirmar que el Estado boliviano ha realizado un esfuerzo por mejorar las condiciones básicas para el rendimiento educativo (menor carga y mejor remuneración neta por docente ocupado). Las mejoras descritas en la función educativa se traducen en los índices que muestra el gráfico 5.14.

A estas condiciones deben añadirse las inversiones realizadas en infraestructura y equipamiento

educativo, canalizadas a través de los gobiernos municipales, así como otras inversiones concurrentes a cargo de este grupo de instituciones.

La tasa de promoción se incrementó sostenidamente desde 1997 hasta 2005 en cerca de diez puntos, pero en la gestión 2006 se registró una disminución que ubica a la promoción de alumnos de la educación fiscal solamente 4% por encima que 10 años atrás.

Donde se percibe una mejoría sostenida es en la tasa de abandono, medida por el número de alumnos retirados en el transcurso de cada gestión. En la gestión 2006, solamente el 5,1% de los alumnos matriculados hicieron abandono de escuelas y colegios fiscales, mientras que 10 años atrás la tasa de abando-

Cuadro 5.13
Chuquisaca: Gasto en la función educativa e indicadores del sector
(en millones de bolivianos de 1990)

| Gestión | Gasto función educativa | Número de alumnos | | | Personal del sector | | |
|---------|-------------------------|-------------------|------------|-----------|---------------------|------------|-----------------|
| | | Inscritos | Promovidos | Retirados | Docentes | Directores | Administrativos |
| 1996 | 38,68 | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. |
| 1997 | 38,78 | 126.011 | 104.995 | 12.783 | 5.269 | 289 | 372 |
| 1998 | 38,22 | 125.778 | 106.474 | 10.673 | 5.427 | 306 | 385 |
| 1999 | 39,83 | 131.198 | 114.574 | 9.175 | 5.508 | 304 | 398 |
| 2000 | 39,14 | 136.474 | 120.443 | 9.368 | 5.628 | 308 | 457 |
| 2001 | 40,10 | 140.126 | 125.486 | 9.322 | 5.809 | 303 | 350 |
| 2002 | 42,37 | 146.046 | 132.210 | 9.395 | 6.072 | 306 | 321 |
| 2003 | 47,43 | 147.972 | 135.257 | 8.609 | 6.310 | 306 | 333 |
| 2004 | 51,88 | 153.323 | 140.890 | 9.525 | 6.485 | 308 | 348 |
| 2005 | 53,32 | 154.669 | 141.328 | 9.391 | 6.602 | 314 | 473 |
| 2006 | 58,40 | 155.580 | 134.922 | 10.359 | 6.832 | 325 | 453 |
| 2007 | 61,65 | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. |

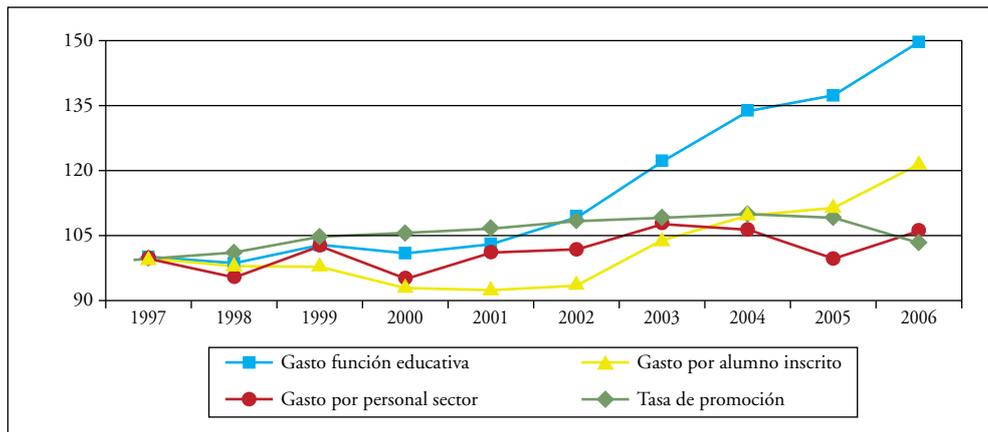
Fuente: Elaboración propia con base en el Sistema de Información Educativo - Ministerio de Educación y Culturas y Viceministerio

Cuadro 5.14
Chuquisaca: Indicadores de la gestión educativa
(Gasto en bolivianos de 1990)

| Gestión | Gastos por alumno inscrito | Gasto por alumno promovido | Gasto por personal sector | Alumno por docente | Docentes por administrativo |
|---------|----------------------------|----------------------------|---------------------------|--------------------|-----------------------------|
| 1996 | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. |
| 1997 | 308 | 369 | 6.540 | 24 | 14 |
| 1998 | 304 | 359 | 6.248 | 23 | 14 |
| 1999 | 304 | 348 | 6.414 | 24 | 14 |
| 2000 | 287 | 325 | 6.122 | 24 | 12 |
| 2001 | 286 | 320 | 6.206 | 24 | 17 |
| 2002 | 290 | 320 | 6.325 | 24 | 19 |
| 2003 | 321 | 351 | 6.825 | 23 | 19 |
| 2004 | 338 | 368 | 7.264 | 24 | 19 |
| 2005 | 345 | 377 | 7.216 | 23 | 14 |
| 2006 | 375 | 433 | 7.674 | 23 | 15 |
| 2007 | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. |

Fuente: Elaboración propia con base en el Sistema de Información Educativo - Ministerio de Educación y Culturas y Viceministerio de Presupuesto y Contaduría, Ministerio de Hacienda.

Gráfico 5.14
Chuquisaca - Índices del sector educativo

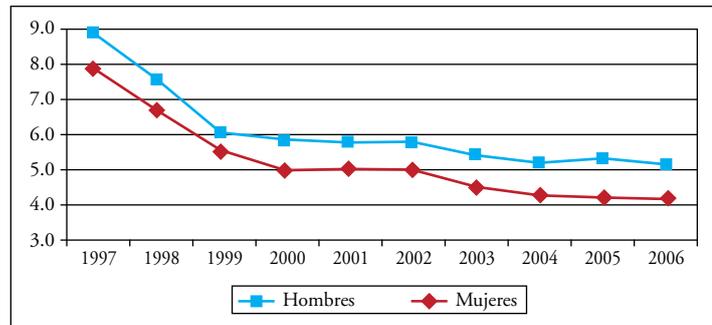


Fuente: Elaboración propia con base en el Sistema de Información Educativo - Ministerio de Educación y Culturas.

no alcanzaba al 8,9% de la población escolar inscrita. La tasa de abandono en las mujeres es aún menor que en los varones, ya que en 1996, el 7,8% de las inscritas abandonaron sus estudios, y en el año 2006 este porcentaje disminuyó al 4,2% (ver gráfico 5.15).

Finalmente, en el gráfico 5.16 se puede constatar la evolución de las tasas de promoción y de cobertura educativa, destacándose aún cierta inequidad de género en la cobertura de los servicios educativos.

Gráfico 5.15
Chuquisaca: Evolución de la tasa de abandono escolar (%)



Fuente: Elaboración propia con base en el Sistema de Información Educativo - Ministerio de Educación y Culturas.

e) Gasto de la prefectura en salud

El gasto de la Prefectura de Chuquisaca en la función de salud está determinado por el ministerio del ramo y su asignación es realizada a partir de las transferencias regulares que realiza el Tesoro General de la Nación.

En la Prefectura de Chuquisaca, los gastos en salud se incrementaron de 11 millones de Bs de 1990 en el año 1996 hasta 19 millones de Bs de 1990 en el año 2007. El crecimiento bruto en los 12 años fue de 73%

La evolución del gasto público en salud en el departamento de Chuquisaca se presenta en el cuadro 5.15, que refleja la importancia de esta función pública en el conjunto de inversiones y gastos de la prefectura del departamento.

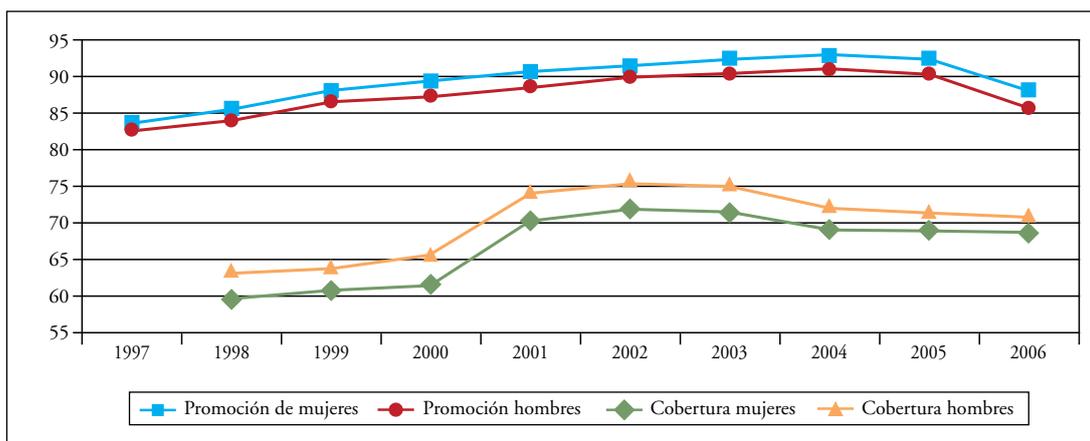
En el cuadro 5.15 se verifica que el gasto en salud, a cargo de la prefectura del departamento, comprometió, en promedio, el 12,5% del presupuesto de la prefectura y que en el período 1996-2007 este gasto fue incrementándose a un 8,2% promedio anual.

Cuadro 5.15
Chuquisaca: Importancia relativa del gasto prefectural en la función salud (en millones de bolivianos de 1990)

| Gestión | Gasto en salud | Total gasto prefectural | Salud/Total (%) | Var. anual salud (%) |
|--------------------|----------------|-------------------------|-----------------|----------------------|
| 1996 | 10,19 | 97,80 | 10,4% | |
| 1997 | 10,23 | 87,26 | 11,7% | 0,4% |
| 1998 | 10,17 | 90,61 | 11,2% | -0,6% |
| 1999 | 10,49 | 90,84 | 11,5% | 3,1% |
| 2000 | 12,37 | 91,88 | 13,5% | 17,9% |
| 2001 | 7,57 | 70,00 | 10,8% | -38,8% |
| 2002 | 11,89 | 90,48 | 13,1% | 57,2% |
| 2003 | 12,37 | 85,32 | 14,5% | 4,0% |
| 2004 | 13,64 | 100,84 | 13,5% | 10,3% |
| 2005 | 14,17 | 117,65 | 12,0% | 3,9% |
| 2006 | 15,76 | 124,93 | 12,6% | 11,2% |
| 2007 | 19,19 | 132,78 | 14,5% | 21,8% |
| Promedio 1996-2007 | | | 12,5% | 8,2% |

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Viceministerio de Presupuesto y Contaduría, Ministerio de Hacienda.

Gráfico 5.16
Evolución de las tasas de cobertura y promoción escolar (%) en Chuquisaca



Fuente: Elaboración propia con base en el Sistema de Información Educativo - Ministerio de Educación y Culturas.

Las inversiones en la función salud pareciera que han contribuido a una mejora en la calidad de vida de la población, que se mide a través de la esperanza de vida al nacer. Este indicador ha ido aumentando en Bolivia, como se desprende de la información de los dos últimos censos de población vivienda y de la Encuesta de Hogares realizada por el Instituto Nacional de Estadística para el año 2005.

Esta información muestra la importancia de los avances en la situación global de salud de la población en el departamento de Chuquisaca, como puede apreciarse en el cuadro 5.16, donde se constata que el año 2005 cerca del 60% de la población de Chuquisaca superaba la media nacional de esperanza de vida al nacer, mientras que en 1992 el total de la población departamental que superaba ese indicador nacional sólo constituía el 48%

Comprendiendo que el estado de salud de la población no depende exclusivamente de las inversiones

Cuadro 5.16
Chuquisaca: Población según esperanza de vida al nacer

| Indicador | 1992 | 2001 | 2005 |
|--|---------|---------|---------|
| Media nacional esperanza de vida al nacer (años) | 59,0 | 63,3 | 65,3 |
| Nº de municipios en Chuquisaca con EVN mayor | 5 | 5 | 10 |
| Población de Chuquisaca con EVN mayor al promedio nacional | 289.039 | 306.029 | 363.263 |
| % de la población departamental por encima del promedio de esperanza de vida al nacer nacional | 48,0% | 50,9% | 60,4% |

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística.

del sector público en salud, en este caso puede corroborarse, por los datos proporcionados, que existe una correspondencia directa en el incremento del gasto en la función salud y la mejoría del índice de esperanza de vida al nacer.

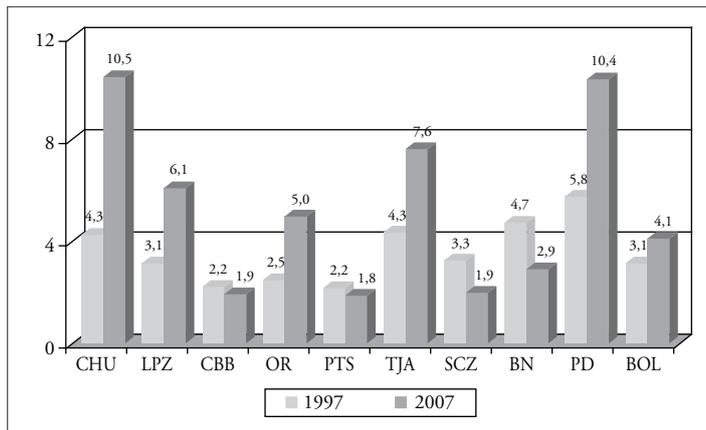
En lo que respecta a la cantidad de personal contratado en el sector público por la Secretaría Departamental de Salud (Sedes), entre 1997 y 2007, se han verificado importantes cambios. Por una parte, el número de médicos se ha incrementado de 225 a 651, y el personal total de 1.229 a 2.632 trabajadores del sector en general, entre los que se incluyen profesionales, técnicos, auxiliares, administrativos y personal de apoyo.

Entre 1997 y la gestión 2007, en el departamento de Chuquisaca se registra el mayor incremento de médicos por cada 10.000 habitantes de cada departamento. Hace 10 años existían solamente 4,3 médicos contratados por el sector público por cada 10.000 chuquisaqueños, mientras que en el año 2007 se tienen 10,5 médicos por la misma cantidad de habitantes (ver gráfico 5.17).

Chuquisaca tiene el mayor número de profesionales de salud por población atendida a nivel nacional, aunque no se ha logrado obtener esa información desagregada a nivel municipal.

Habiéndose destacado los aspectos positivos de la intervención pública en el sector salud, conviene remarcar que aún existen 18 municipios en el departamento de Chuquisaca cuya esperanza de vida al nacer es aún menor al promedio nacional; por tanto, una política pública tendente a superar las condiciones de vida de los grupos más vulnerables debiera enfocar su actuación en esas regiones.

Gráfico 5.17
Bolivia - Médicos por cada 10.000 habitantes



Fuente: Elaboración propia basada en datos del Sistema Nacional de Información en Salud (SNIS).

f) Gasto de la prefectura en infraestructura de transportes

El gasto de la Prefectura de Chuquisaca en infraestructura vial constituye la fuente de inversión más significativa de la entidad. Estas inversiones acumuladas en los 12 últimos años fueron del orden de 53 millones de USD y constituyeron el 13% en promedio del gasto de la prefectura del departamento.

Como producto del incremento de los ingresos de la prefectura por efecto de las transferencias por hidrocarburos en la gestión 2007, el monto destinado a infraestructura vial fue el doble del promedio de gastos del período 1996-2006, comprometiendo en la última gestión el 18% de todos los gastos de la Prefectura de Chuquisaca. En este grupo de gasto se incluyen los costos de apertura de nuevos

caminos de la red departamental, el mantenimiento de esta infraestructura y las obras de mejoramiento de la misma a través del cambio en el tipo de rodadura de los caminos del departamento.

El nivel de agregación que se tiene del gasto prefectural en infraestructura vial permite presentar las correlaciones básicas de densidad de este tipo de infraestructuras y las relaciones con la población y el parque automotor del departamento. Esta información se presenta en el cuadro 5.17.

La expansión de la red vial tiene, sin duda, un efecto positivo sobre todas las actividades económicas del departamento, pero es difícil apreciar el impacto en un tiempo tan breve, además que las cifras disponibles no son lo suficientemente detalladas. Por ejemplo, la inversión vial generaría un aumento en las actividades del rubro de transporte, pero las cifras del PIB de este sector no distinguen entre transporte urbano e interurbano, o entre transporte vial, aéreo o ferroviario, de modo que no es una tarea fácil identificar el impacto de la inversión vial. De todos modos, entre 1996 y 2007 el PIB departamental creció en un 30%, mientras que el PIB del subsector transporte y almacenaje creció en un 103%, lo cual podría reflejar en parte el impacto de la expansión vial.

Otro inconveniente para evaluar el impacto de la expansión de la red vial es la inexistencia de datos precisos sobre la localización de los caminos ampliados o mejorados en correlación con la localización de las actividades económicas. Ese tipo de análisis requiere

Cuadro 5.17
Inversiones en infraestructura vial e indicadores del sector
(en millones de bolivianos de 1990)

| Gestión | Población | Parque automotor | Red vial total (km) | Vehículos 1.000 km ² | Vehículos/ 1.000 hab. | Km carretera/ km ² | Inversión en carreteras |
|---------|-----------|------------------|---------------------|---------------------------------|-----------------------|-------------------------------|-------------------------|
| 1996 | 517.536 | n.d. | 5.953 | n.d. | n.d. | 0,1155 | 11,48 |
| 1997 | 525.873 | n.d. | 5.876 | n.d. | n.d. | 0,1140 | 11,83 |
| 1998 | 534.328 | 3.980 | 5.853 | 77 | 7,4 | 0,1136 | 6,72 |
| 1999 | 542.853 | 11.431 | 5.841 | 222 | 21,1 | 0,1134 | 10,38 |
| 2000 | 551.401 | 16.022 | 5.830 | 311 | 29,1 | 0,1132 | 15,77 |
| 2001 | 561.468 | 16.781 | 5.878 | 326 | 29,9 | 0,1141 | 18,11 |
| 2002 | 571.598 | 17.250 | 5.908 | 335 | 30,2 | 0,1147 | 11,55 |
| 2003 | 581.739 | 18.282 | 5.854 | 355 | 31,4 | 0,1136 | 5,63 |
| 2004 | 591.833 | 20.341 | 5.969 | 395 | 34,4 | 0,1158 | 9,30 |
| 2005 | 601.823 | 22.099 | 6.158 | 429 | 36,7 | 0,1195 | 15,24 |
| 2006 | 611.660 | 24.448 | 6.331 | 474 | 40,0 | 0,1229 | 12,85 |
| 2007 | 621.383 | 28.423 | 6.290 | 552 | 45,7 | 0,1221 | 23,91 |

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística y Viceministerio de Presupuesto y Contaduría.

de un estudio de impacto especial, que será realizado en la fase correspondiente al nivel municipal.

La información que presenta el cuadro 5.18 permite destacar que entre los años 2000 y 2007 se ha registrado un importante aumento en la densidad de vehículos por habitante y por unidad de superficie del departamento. En ambos casos, prácticamente se ha duplicado el número de automóviles del departamento por km² y por habitante, lo que constituye uno de los principales factores de presión ciudadana sobre la administración pública, en todos sus estamentos, para la realización de inversiones en infraestructura vial.

La infraestructura vial existente por unidad de superficie del departamento no registra el mismo incremento que el parque automotor. El número de

kilómetros de vías camineras por kilómetro cuadrado en el departamento sólo creció en un 8% entre el año 2000 y 2007.

Dado que el aislamiento y la inaccesibilidad generan diferencias de oportunidades y condicionan los niveles de ingreso para la población rural, la disponibilidad de vías de comunicación que facilitan el acceso de la población rural a mercados y otros servicios puede medirse como la presencia de un camino estable en todas las estaciones del año, en un radio no mayor a 2 km (equivalente a una caminata de 20 minutos).

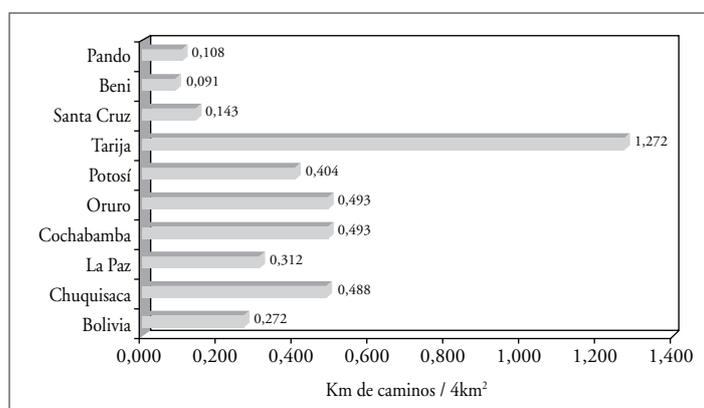
Teniendo en cuenta que Chuquisaca tiene una densidad vial de 0.1221 km/km² para el año 2007, en un área de 4 km² existirían solamente 0,488 km lineales de caminos, cuando lo óptimo sería disponer de 1 km por esa unidad de superficie (ver gráfico 5.18).

Cuadro 5.18
Chuquisaca: Clasificación de la red vial por tipo de rodadura

| Clasificación de la red vial | Tipo de rodadura | Extensión en el departamento de Chuquisaca a (km) | | | |
|------------------------------|------------------|---|-------|-----------|---------|
| | | 2000 | 2007 | Variación | Var. % |
| Fundamental | Total | 731 | 949 | 218 | 29,8% |
| | Pavimento | 206 | 272 | 66 | 32,0% |
| | Rípio | 525 | 493 | -32 | -6,1% |
| | Tierra | 0 | 184 | 184 | |
| Departamental | Total | 406 | 1.544 | 1.138 | 280,3% |
| | Pavimento | 7 | 0 | -7 | -100,0% |
| | Rípio | 131 | 952 | 821 | 626,7% |
| | Tierra | 268 | 592 | 324 | 120,9% |
| Municipal | Total | 4.694 | 3.797 | -897 | -19,1% |
| | Pavimento | 4 | 4 | 0 | 0,0% |
| | Rípio | 878 | 508 | -370 | -42,1% |
| | Tierra | 3.812 | 3.285 | -527 | -13,8% |
| Total | Total | 5.831 | 6.290 | 459 | 7,9% |
| | Pavimento | 217 | 276 | 59 | 27,2% |
| | Rípio | 1.534 | 1.953 | 419 | 27,3% |
| | Tierra | 4.080 | 4.061 | -19 | -0,5% |

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Administradora Boliviana de Carreteras y del Instituto Nacional de Estadística.

Gráfico 5.18
Densidad vial por departamentos



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Administradora Boliviana de Carreteras y del Instituto Nacional de Estadística.

Comparando este indicador con la densidad vial de otros departamentos del país, se constata que el departamento de Chuquisaca se ubica a nivel nacional en tercer lugar y solamente Tarija habría superado el nivel mínimo recomendado.

En la tabla precedente, la longitud de la red vial agrega los totales de la red fundamental, departamental y municipal del departamento, y presenta la información correspondiente a la red departamental bajo tuición de la prefectura del departamento.

Debe destacarse que el año 2000 la red departamental representaba solamente el 7% de la red vial del departamento, aunque esa proporción ha ido incrementándose, hasta representar el 24,5% el año 2007. La disminución en las responsabilidades sobre la red municipal y el correspondiente incremento de responsabilidad sobre la Secretaría Departamental de Caminos, dependiente de la prefectura del departamento, ha ido modificándose mediante disposiciones legales específicas. Sin embargo, puede constatar que el incremento de las inversiones de la prefectura para infraestructuras viales no ha correspondido al incremento global en la red departamental.

En Chuquisaca, la red vial se expandió un 8% entre 2000 y 2007. En ese período, una parte considerable de la red municipal pasó a jurisdicción prefectural, de modo que la red municipal se redujo en un 21%. La red departamental, como consecuencia, se expandió en 280%, en parte por haber absorbido caminos municipales, y en parte por la construcción de nuevos caminos.

Los Servicios Prefecturales de Caminos (SEPCAM) tienen una participación en la recaudación de los peajes de su jurisdicción, equivalente al 30%, después de haberse deducido los costos administrativos de la función recaudadora. Estos recursos se destinan al mantenimiento de la red departamental.

Para la última gestión (2007), la relación existente entre la participación prefectural de esas recaudaciones y la inversión total en infraestructuras viales se presenta en el cuadro 5.19, mostrando que menos del 1% del gasto en infraestructura vial podría cubrirse

Cuadro 5.19
Ingresos para mantenimiento vial

| Gestión | Inversiones en infraestructura vial (Bs corrientes) | Participación del 30% recaudación peajes (Bs corrientes) | Ingresos para mantenimiento como porcentaje de la inversión total |
|---------|---|--|---|
| 2007 | 108,06 | 0,82 | 0,76% |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Administradora Boliviana de Carreteras y del Viceministerio de Presupuesto y Contaduría.

con la coparticipación de los peajes de la red fundamental destinada al mantenimiento de la red vial del departamento.

Las inversiones en mantenimiento deben considerarse como un costo permanente que garantiza la duración del camino por un período de tiempo mayor y, a su vez, evita inversiones de reparación que a la larga son mayores.

Los costos de mantenimiento rutinario y periódico oscilan en alrededor de 1.550 USD/km-año; por tanto, para una red departamental de 1.544 km, el nivel de previsiones para esta función de mantenimiento de los caminos departamentales debiera ser del orden de 2,39 millones de USD (18,8 millones de Bs corrientes), por lo que el nivel de participación de la prefectura en las recaudaciones destinadas a mantenimiento sólo cubrirían el 4,4% de los requerimientos para esta función que se traspasa a la prefectura.

Finalmente, en el cuadro 5.20 se resume la relación existente entre las inversiones ejecutadas y los costos de apertura, construcción y mantenimiento de la red departamental. Para el efecto, se utilizaron los parámetros de costo que definen la Resolución Ministerial 216768 del Ministerio de Hacienda, para guiar las inversiones del sector público boliviano y promedios nacionales de construcción y mantenimiento de caminos.

Cuadro 5.20
Relación entre inversiones ejecutadas y costos de infraestructura vial (en dólares)

| Inversión acumulada infraestructura vial 1996-2007 | Costo apertura red departamental | Costo mantenimiento red departamental | Diferencia entre inversión ejecutada y costo estimado |
|--|----------------------------------|---------------------------------------|---|
| 76.578.257 | 25.718.800 | 28.718.400 | 22.141.057 |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Administradora Boliviana de Carreteras y del Viceministerio de Presupuesto y Contaduría.

La diferencia existente entre los costos ejecutados en los 12 años analizados con la infraestructura física existente amerita un seguimiento más riguroso a las metas físicas de las inversiones realizadas, así como la necesidad de establecer un sistema transparente de información de los resultados de la inversión pública para retroalimentar las tareas de planificación de nuevas inversiones.

g) Gasto de la prefectura en electrificación y los indicadores del sector

Desde la privatización del sector eléctrico en 1996, las ampliaciones de la red de distribución de electricidad por parte de las empresas distribuidoras siguen un proceso complejo de homologación de inversio-

nes, a efectos de su reconocimiento en la estructura de costos por la depreciación de los nuevos activos incorporados.

Por esta razón, las empresas distribuidoras de electricidad no realizaron ampliaciones significativas en las áreas rurales, que es donde se encuentra la mayor demanda insatisfecha, para no afectar la estructura de las tarifas vigentes desde la privatización del sector.

Según los censos nacionales de población y vivienda de 1992 y 2001, el porcentaje de hogares sin dotación del servicio de electricidad en el departamento de Chuquisaca alcanzaba a 10,4% y 8,9% en cada evento censal mencionado en las áreas urbanas, y 93,3% y 85,3%, respectivamente, para las áreas rurales del departamento.

Para el último censo realizado en el año 2001, el número de hogares que no tenían cobertura del servicio de energía eléctrica en todo el departamento alcanzaba a 62.848 (52,85%).

Como se aprecia en el cuadro 5.21 adjunto, el nivel de inversiones acumuladas entre 1996 y 2007 alcanza a 13 millones de Bs de 1990, que equivalen a 6,9 millones de USD.

Cuadro 5.21
Chuquisaca: Inversiones en electrificación y aumento de la cobertura del servicio

| Gestión | Inversión prefectura (Bs 1990) | Número de clientes | Consumo MWh | Tasa de crecimiento inversión | Tasa de crecimiento clientes CESSA |
|-----------------------------|--------------------------------|--------------------|-------------|-------------------------------|------------------------------------|
| 1996 | 71.782 | 30.684 | 83.952 | | |
| 1997 | 5.923 | 33.286 | 91.348 | -92% | 8,5% |
| 1998 | 8.991 | 35.766 | 100.227 | 52% | 7,5% |
| 1999 | 146.888 | 37.588 | 103.969 | 1.534% | 5,1% |
| 2000 | 418.307 | 38.769 | 103.172 | 185% | 3,1% |
| 2001 | 370.001 | 40.374 | 93.006 | -12% | 4,1% |
| 2002 | 488.298 | 42.398 | 103.472 | 32% | 5,0% |
| 2003 | 237.967 | 43.682 | 112.435 | -51% | 3,0% |
| 2004 | 2.216.273 | 45.287 | 118.966 | 831% | 3,7% |
| 2005 | 2.326.580 | 47.189 | 126.031 | 5% | 4,2% |
| 2006 | 6.210.881 | 49.287 | 136.659 | 167% | 4,4% |
| 2007 | 891.921 | 51.360 | 141.293 | -86% | 4,2% |
| Coeficientes de correlación | | 0,63 | 0,68 | 233% | 4,8% |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Superintendencia de Electricidad y Viceministerio de Presupuesto y Contaduría.

De acuerdo con los criterios de costo-eficiencia para la toma de decisiones para inversiones en energía eléctrica, los márgenes de inversión por familia varían entre 535 y 625 USD, con un promedio de 580 USD/familia. Asumiendo la media mencionada, con la inversión ejecutada en electrificación rural se debiera haber alcanzado a dotar con el servicio de

electricidad a unas 11.957 familias del departamento de Chuquisaca.

El cuadro mencionado muestra que el incremento de clientes con servicio de electricidad supera las 20.676 conexiones entre 1996 y 2007. Al no disponerse de la información de clientes y consumo desagregada por sección municipal, se puede inferir que las inversiones públicas en electrificación podrían haber contribuido a incorporar al 58% de los nuevos clientes de la empresa distribuidora de electricidad del departamento.

Comparando estos datos con la información del déficit del servicio de electricidad en áreas rurales de Chuquisaca, se podría inferir que las inversiones de la prefectura en el período 1996-2007, cuya mayor cuantía fue ejecutada entre 2004 y 2007, habrían permitido incorporar al servicio al 20% de los hogares rurales de Chuquisaca que no disponían electricidad en 2001.

h) Gasto agropecuario de la prefectura y los indicadores del sector

El gasto de la prefectura en el sector agropecuario representó en promedio el 9,3% del gasto total de la entidad durante el período 1996-2007. Los gastos en este sector económico constituyen el cuarto rubro de importancia en el presupuesto de la prefectura del departamento, después de educación, caminos y salud.

El sector público boliviano no tiene un registro del posible impacto del gasto realizado para apoyar las mejoras en la productividad y competitividad del sector agropecuario, a cargo de pequeñas unidades campesinas.

Si bien cada gasto público se justifica con parámetros de costo-eficiencia para cada tipo de proyecto y una evaluación de los valores actuales netos privados y sociales de cada proyecto de inversión, en la práctica la prefectura no tiene ninguna información para medir ex-post los impactos esperados de sus gastos en cada sector y en cada proyecto ejecutado.

La relación entre el gasto de la Prefectura de Chuquisaca en el sector agropecuario y el Producto Interno Bruto del sector agropecuario, fue en promedio del 3,7% y presenta un índice de correlación de -49%, como se verifica en el cuadro 5.22.

La tendencia entre el gasto de la prefectura en el sector agropecuario y las exportaciones del sector presenta también un bajo coeficiente de correlación.

En ambos casos, la baja relación existente en las tendencias del Producto Interno Bruto y las exportaciones con la inversión en el sector puede interpretarse

se como dinámicas y absolutamente independientes unas de otras.

Teniendo en cuenta los parámetros utilizados para las evaluaciones previas a cada inversión, si se actualizan al mes de diciembre de 2007 las inversiones realizadas en el sector agropecuario a la tasa social de descuento del 12%, las inversiones ejecutadas en los últimos 12 años equivalen a 231 millones de Bs de 1990 (112 millones de USD), monto que equivale al 83% del Producto Interno Bruto del departamento de ese año, denotando este alto porcentaje que las inversiones actualizadas en ese período, con relación al PIB de la gestión 2007, no han sido capaces de contribuir a crear un mayor valor agregado y mayor producción en el sector.

Cuadro 5.22
Chuquisaca: Gasto prefectural en el sector agropecuario
(en millones de Bs de 1990)

| Gestión | PIB Agropecuario | Exportaciones agrpecuarias | Gasto agropecuario | Gasto/ PIB (%) | Gasto/ exportaciones (%) |
|-----------------------------|------------------|----------------------------|--------------------|----------------|--------------------------|
| 1996 | 213,82 | 0,05 | 11,35 | 5,3% | 22.383,1% |
| 1997 | 228,62 | 0,01 | 7,62 | 3,3% | 120.836,7% |
| 1998 | 213,44 | 0,11 | 19,45 | 9,1% | 17.173,4% |
| 1999 | 235,78 | 0,14 | 9,92 | 4,2% | 7.153,4% |
| 2000 | 244,61 | 0,07 | 8,94 | 3,7% | 13.601,8% |
| 2001 | 249,78 | 0,00 | 5,79 | 2,3% | 180.130,4% |
| 2002 | 256,23 | 0,12 | 3,96 | 1,5% | 3.295,3% |
| 2003 | 260,24 | 0,15 | 3,32 | 1,3% | 2.262,6% |
| 2004 | 266,21 | 0,23 | 10,24 | 3,8% | 4.369,7% |
| 2005 | 268,85 | 0,68 | 13,89 | 5,2% | 2.047,3% |
| 2006 | 271,83 | 0,51 | 6,45 | 2,4% | 1.256,6% |
| 2007 | 278,78 | 0,31 | 7,12 | 2,6% | 2.334,1% |
| Coeficientes de correlación | | | | -49,2% | 16,4% |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Viceministerio de Presupuesto y Contaduría e Instituto Nacional de Estadística.

5.5. Consideraciones finales

- i. En el artículo 20 de la Ley de Descentralización Administrativa se definen los recursos de dominio y uso departamental, para el cumplimiento de las funciones de las prefecturas asignadas por la mencionada norma.

La principal fuente de esos recursos es la que proviene de las transferencias del Tesoro General de la Nación para cumplir las funciones educativa, de salud y de protección social en el departamento (58% en promedio 1996 y 2007). Sin embargo, estas funciones no fueron plenamente asumidas por ninguna de las ocho gestiones prefecturales de Chuquisaca, desde 1996 hasta el presente, por la existencia de una compleja relación con los gremios de ambos sectores.

Ahora bien, en la medida en que la gestión de educación y salud se ha propuesto como competencia a ser ejercida de forma concurrente por el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas, aparece como una necesidad perentoria para las prefecturas departamentales asumir el compromiso para ejercer la gestión de ambos sectores sociales a los que se asigna el mayor volumen de recursos de los presupuestos prefecturales y concertar con los gremios sectoriales y los Consejos Departamentales o Asambleas Legislativas Departamentales, los resultados que se deben esperar en la mejoría de la educación y salud de la población.

- ii. La consolidación de las transferencias del TGN en favor del presupuesto de las prefecturas requiere de una norma específica para la asigna-

ción de estos fondos que guarde relación con el crecimiento demográfico de cada departamento y metas sectoriales que contribuyan a superar las brechas observadas en la actualidad.

La ausencia de esta norma origina distorsiones considerables en la asignación de recursos por habitante de cada departamento, en desmedro de los departamentos más poblados del país. En el caso de Chuquisaca, las transferencias per cápita para educación y salud fueron 10% superiores al promedio nacional entre 1996 y 2007.

- iii. La segunda fuente en importancia para la Prefectura de Chuquisaca es la proveniente de la renta de los hidrocarburos (regalías, IEHD e IDH). Entre 1996 y 2007, estos recursos pasaron a representar del 22,4% al 42,4% de los ingresos prefecturales.

En los últimos 12 años, los hidrocarburos financiaron el 32% de los proyectos de inversión y el 17% del gasto corriente de la Prefectura de Chuquisaca. El incremento de la renta de los hidrocarburos entre los años 2006 y 2007 se tradujo en un importante aumento de la inversión prefectural, financiando estos dos años el 65% del total de las inversiones.

En las gestiones 2006 y 2007 se observó un incremento muy importante en el uso de los recursos provenientes de hidrocarburos para gastos sin proyectos en la Prefectura de Chuquisaca. Entre 1996 y 2005 los hidrocarburos financiaron el 15%, y entre 2006 y 2007 ese porcentaje ascendió al 25%

iv. La capacidad de apalancamiento de recursos externos para las inversiones departamentales en Chuquisaca fue la más alta de las nueve prefecturas de Bolivia, habiendo llegado a representar el 11% del total de ingresos de la Prefectura. Santa Cruz, La Paz y Potosí obtuvieron montos mayores de crédito y financiamiento externo concesional que Chuquisaca, y esta dinámica ha disminuido sustancialmente en las últimas gestiones.

En las dos últimas gestiones, por los conflictos con el gobierno central, se constata una brusca disminución del financiamiento externo a la prefectura del departamento.

v. La importancia relativa de los gastos de la Prefectura de Chuquisaca, comparada con las otras ocho prefecturas del país, ha disminuido entre 1996 y 2007, por el incremento de ingresos de la Prefectura de Tarija. El presupuesto de Chuquisaca representaba el 7,6% del presupuesto de las nueve prefecturas en 1996; sin embargo, el año 2007 su presupuesto es sólo el 5,7% del presupuesto de las nueve prefecturas de Bolivia y es la penúltima prefectura en importancia relativa de sus presupuestos.

vi. Entre 1996 y 2007 la Prefectura de Chuquisaca cambió de prefecto en 10 oportunidades, lo que podría explicar la falta de un hilo conductor en el desarrollo de la región; sin embargo, los gastos recurrentes en educación y salud, por una parte, absorbieron con pocas variaciones el 61% del presupuesto de la entidad, y las inversiones, que demandaron el 18% del gasto de la entidad, se concentraron en cinco sectores.

Con algunas variaciones interanuales en el período, estos sectores en los que se concentró la inversión de la Prefectura de Chuquisaca fueron: desarrollo agropecuario 37%, infraestructura vial 31%, protección social 10%, cultura y servicios comunitarios 5% y electrificación rural 5%. El 12% restante de la inversión prefectural se dirigió a otros 15 sectores, entre los cuales a ninguno se canalizó más del 3% de las inversiones de la entidad.

vii. En los 12 años analizados, se han observado algunas tendencias en los sectores en los cuales se ha concentrado el gasto y la inversión pública de la prefectura; sin embargo, convergen muchos factores sociales y económicos como para atribuir dichas tendencias exclusivamente a gasto prefectural:

- A nivel educativo, desde 1997 se ha registrado un incremento del 17% en el gasto público por personal contratado en el sector (docentes, administrativos y directores) y se ha disminuido levemente (5%) la carga de estudiantes por docente en la educación pública, lo que podría haber originado las disminuciones en la tasa de abandono, así como un aumento en la tasa de promoción escolar en hombres y mujeres.

- Entre los Objetivos del Milenio se ha propuesto alcanzar un 100% de cobertura educativa entre la población en edad escolar. Este indicador tiene dificultades en su construcción por los problemas de rezago escolar; sin embargo, de acuerdo con cifras oficiales, Chuquisaca el año 2006 tiene un promedio de cobertura del 70%, constituyendo el departamento con menor logro en este indicador educativo. Asimismo, se registra una diferencia sustancial entre niños y niñas en edad escolar de algo más de 3%, que denota inequidad de género que amerita acciones específicas que no está cumpliendo la prefectura del departamento.

- A nivel de salud, los Objetivos del Milenio establecen índices cuyo seguimiento es posible por la baja cobertura de los mismos en el sistema nacional de información en salud. No obstante, entre 1992 y 2005 se ha registrado una mejoría importante en la esperanza de vida al nacer en cinco municipios del departamento que han aumentado sus niveles de vida y han logrado superar la media nacional de ese indicador.

Los municipios chuquisaqueños que tienen mayor esperanza de vida que el promedio nacional alcanzan a 10, y en éstos reside el 60% de la población del departamento. Pese a lo anotado, deberían realizarse ajustes a las políticas nacionales para que el 40% restante de la población que reside en otros 14 municipios del departamento pueda acortar la brecha que actualmente se registra en ese indicador que condensa la situación general de salud de la población.

- La infraestructura vial de departamento de Chuquisaca se ha incrementado solamente en 8% y la Secretaría Departamental de Caminos ha asumido responsabilidades de rutas transferidas desde la tuición municipal, pero la densidad de caminos aún presenta una brecha considerable.

Con seguridad, este rubro de la inversión prefectural seguirá demandando la mayor cuantía de recursos para cumplir los objetivos estratégicos planteados en todos los planes de desarrollo del departamento. Sin embargo, al no existir registros confiables sobre la producción departamental, no se puede evaluar si el departamento está mejorando su acceso a otros mercados y su competitividad por efecto de la inversión pública; o, por el contrario, las vías construidas están facilitando el flujo de mercaderías producidas en economías más competitivas hacia los mercados locales.

- En el departamento de Chuquisaca, las inversiones en electrificación rural son importantes. Lamentablemente, los registros de clientes de la Superintendencia de Electricidad no permiten conocer el número de consumidores, discriminando a los clientes del área rural respecto de la urbana. Sin embargo, se ha estimado que alrededor del 20% de los hogares que no tenía electricidad en el 2001 podría haberse conectado a la red de la empresa de distribución de electricidad del departamento gracias a la inversión prefectural realizada en el período 2001-2007.
- Finalmente, en el sector agropecuario las inversiones acumuladas entre 1996 y 2007 son tan importantes que su valor actualizado a 2007 alcanzaría al 83% del PIB agropecuario de esa gestión. Este indicador revela que esas inversiones no han contribuido a incrementar la producción agropecuaria, ni el valor agregado del sector.

En esta materia, lamentablemente los proyectos de desarrollo agropecuario encarados por la prefectura no se acompañan con un proceso de sistematización de los impactos logrados con dichas inversiones, por lo que es recomendable que los supuestos de las evaluaciones ex-ante de cada proyecto puedan verificarse a través de una consultoría específica independiente.

viii. La descentralización administrativa, aplicada desde 1996, ha permitido consolidar una importante fracción de los ingresos nacionales en favor de las prefecturas, la misma que se reforzó sustancialmente desde la vigencia de los reglamentos de la Ley de Hidrocarburos el año 2005.

La cuantía de recursos administrados por las prefecturas obliga a establecer mecanismos que ofrezcan a la población la correspondiente rendición de cuentas sobre la gestión de ingresos, gastos y resultados alcanzados con las inversiones de la prefectura.

- ix. La Ley de Descentralización Administrativa estableció entre las fuentes de ingresos prefecturales un monto de recursos provenientes del Fondo Compensatorio Departamental, de la enajenación de los bienes a su cargo y de ingresos provenientes de la prestación de servicios y del usufructo de los bienes a su cargo que, en el caso de la Prefectura de Chuquisaca, han contribuido marginalmente al financiamiento de las actividades de la entidad, incluido el hecho de que en la nueva Constitución estas fuentes y otras similares son nuevamente consideradas como importantes fuentes para el financiamiento de las nuevas competencias de las prefecturas de departamento y de las autonomías departamentales; por tanto, es necesario un mejor diseño de los mecanismos para financiar las crecientes competencias de estos gobiernos de la administración territorial en Bolivia.

Notas

- 1 El Índice de Desarrollo Humano es un indicador compuesto por los índices de ingresos, esperanza de vida y educación, que expresan las condiciones de desarrollo.
- 2 Véase, PNUD (2007). Objetivos de Desarrollo del Milenio, Chuquisaca. PNUD, La Paz. Pág. 36.
- 3 Medición según la metodología de necesidades básicas insatisfechas (educación y atención de salud, servicios básicos en la vivienda, materiales de construcción de la vivienda).
- 4 Recursos ejecutados hasta el 31 de diciembre / Recursos aprobados al inicio de la gestión.

6. Finanzas de la Prefectura del departamento de La Paz

6.1. Contexto departamental

El departamento de La Paz, sede de gobierno y capital político-administrativa de Bolivia, tiene una base económica relativamente diversificada, aunque el sector terciario da cuenta de cerca del 60% del PIB departamental, principalmente en los rubros de administración pública (14,0%), servicios financieros (12,62%), logística y comunicaciones (8,6%) y comercio (8,13%).

En el año 2007, el PIB departamental alcanzó a 6,67 mil millones de Bs, en valores constantes, con una tasa de crecimiento de 4,79%, ligeramente menor al promedio nacional (4,56%). La importancia económica de La Paz en el contexto del país (que en 2007 aportó con el 23% al PIB nacional) decreció desde la década de los 70 y, a partir de 1996, su contribución al PIB nacional dejó de ser la mayor del país, cediendo el primer lugar a la economía cruceña.

Con una extensión territorial de casi 134.000 km² de superficie (12% del territorio nacional), el departamento presenta una gran diversidad ecológica y geomorfológica. La actividad agrícola-forestal representa el 6,5% del PIB del departamento y la manufactura (especialmente alimentos y textiles) muestra un aporte del 10,4%

Hasta el presente, La Paz no es un departamento productor de hidrocarburos, contando solamente con plantas de almacenamiento para su distribución en el mercado paceño. En cambio, la minería ha recobrado un cierto vigor en los últimos dos años, como fruto

de la subida de los precios de los minerales en el mercado internacional, habiendo llegado a participar con un 4,08% en el PIB departamental de 2007.

Por otra parte, el PIB per cápita departamental alcanzó a 1,21 mil USD en 2007, situándose por debajo del PIB per cápita nacional (1,36 mil USD) y de los departamentos de Tarija, Pando, Santa Cruz, Oruro y Cochabamba.

En términos de su población, el departamento de La Paz es el más grande de Bolivia, con 2,7 millones de habitantes para el año 2007, según estimaciones del INE. Sin embargo, la tasa de crecimiento poblacional (2,29%) se sitúa por debajo del promedio nacional (2,74%), lo que expresa que en los últimos años son otros los departamentos del país (entre ellos Santa Cruz y Tarija) que experimentan un crecimiento más acelerado de su población.

Las condiciones de vida de la población asentada en este departamento son muy dispares; amplios sectores de población suburbana y rural viven precariamente en agudo contraste con el bienestar relativo de la clase media y la burocracia estatal, así como de la opulenta élite paceña. Los indicadores sociales ubican a este departamento por debajo de otras regiones del país: en el año 2001, el 36% de la población de La Paz vivía en condiciones de pobreza, mientras el promedio nacional era de 34%, según el Censo de Población. El Índice de Desarrollo Humano de La Paz para ese mismo año se calculó en 0,62%, mientras el promedio nacional fue de 0,64% (PNUD, 2007).g

6.2. Ingresos de la Prefectura de La Paz

a) Magnitud y evolución de los ingresos de la prefectura

Los ingresos administrados por la Prefectura de La Paz pasaron de 269,48 a 429,54 millones de Bs entre 1996 y 2007 en términos constantes (Bs de 1990), mostrando una variación de 59% en este período, con un crecimiento promedio anual de 5% (cuadro 6.1). Los ingresos que percibe esta prefectura representan cerca de la cuarta parte del total de recursos a cargo de las nueve prefecturas departamentales.

La dinámica que han seguido los ingresos ejecutados por la prefectura se aprecian también en el gráfico 6.1, observándose una tendencia creciente aunque con acentuadas fluctuaciones que siguen, en parte, el comportamiento de los ingresos del conjunto de las prefecturas. En los últimos años los ingresos de esta prefectura presentan un creciente rezago en comparación con la fuerte aceleración que experimentan los ingresos totales.

b) Programación y ejecución de ingresos

Los ingresos percibidos en cada gestión por las entidades del sector público, entre ellas la Prefectura de La Paz, parten de una primera programación que se incorpora al Presupuesto General de la Nación (PGN) para su aprobación mediante la ley financiera de la gestión correspondiente.

Cuadro 6.1
La Paz: Ingresos ejecutados por la prefectura
(en millones de bolivianos de 1990)

| Año | Prefectura de La Paz | | Participación en total ingresos prefecturas |
|----------------------------|----------------------|-----------------|---|
| | Monto | Variación anual | |
| 1996 | 269,48 | – | 22,5 |
| 1997 | 264,84 | -1,70% | 22,6 |
| 1998 | 270,98 | 2,30% | 22,9 |
| 1999 | 262,33 | -3,20% | 23,8 |
| 2000 | 265,08 | 1,00% | 22,2 |
| 2001 | 308,14 | 16,20% | 25,1 |
| 2002 | 301,75 | -2,10% | 25,7 |
| 2003 | 308,69 | 2,30% | 22,9 |
| 2004 | 336,13 | 8,90% | 23,1 |
| 2005 | 361,61 | 7,60% | 20,5 |
| 2006 | 412,94 | 14,20% | 17,7 |
| 2007 | 429,54 | 4,00% | 17,6 |
| Variación % 2007/1996 | | 59% | |
| Crecimiento promedio anual | | 5% | |

Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

Gráfico 6.1
Índices de crecimiento de ingresos ejecutados:
Prefectura de La Paz y total prefecturas
(1996 = 100)

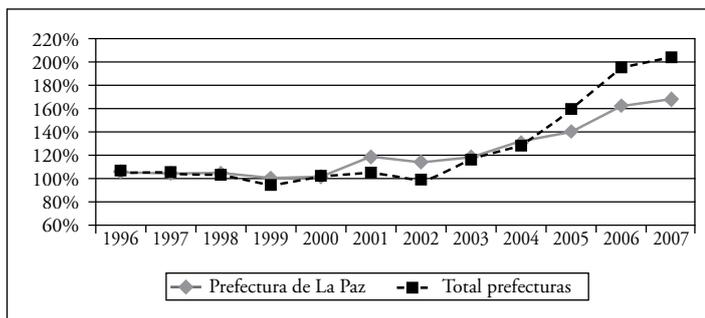
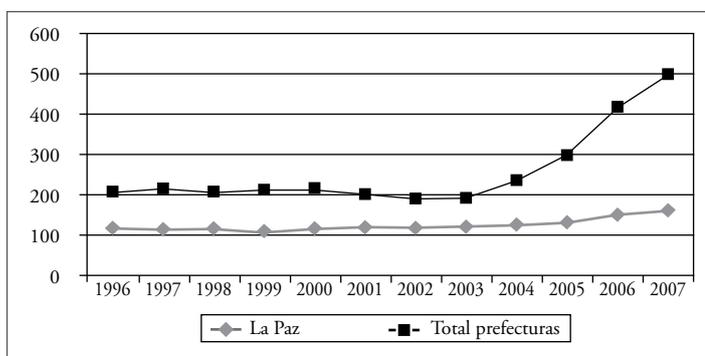


Gráfico 6.2
Prefectura de La Paz: Ingresos per cápita
(en bolivianos de 1990)



Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

Por tanto, los presupuestos de ingresos aprobados por esta instancia constituyen una primera referencia de la programación que, en el curso de cada gestión, sufren reajustes formales en su magnitud y, finalmente, se concretan en determinados flujos de recursos hacia las respectivas entidades del sector público.

En el caso de la Prefectura de La Paz, no se tiene registro de modificaciones realizadas a los presupuestos de ingresos aprobados en el período 1996-2001; en cambio, entre el 2002 y 2007 se registran incrementos del orden del 10% al 20% sobre los montos presupuestados (cuadro 6.2).

Por otra parte, puede apreciarse que los montos efectivamente ejecutados en el período considerado son superiores al 80% de los presupuestos programados/ajustados en todos los años. Comparados, los porcentajes de ejecución de la Prefectura de La Paz con los que presenta el conjunto de prefecturas, se establece un buen desempeño relativo de esta prefectura: solamente cuatro de los 12 años considerados (los años 96, 97, 2000 y 2003) presentan porcentajes de ejecución ligeramente por debajo de la

Cuadro 6.2
Prefectura de La Paz: Presupuesto de ingresos aprobado, ajustado y ejecutado.
(en millones de bolivianos de 1990)

| Año | Ingresos aprobados | Modificaciones | Ingresos ajustados | Ingresos ejecutados | % ejecución presupuestaria (*) | Desviación sobre % ejecución total prefecturas |
|------|--------------------|----------------|--------------------|---------------------|--------------------------------|--|
| 1996 | 302,14 | 0,00 | 302,14 | 269,48 | 89,2% | -1,8% |
| 1997 | 300,20 | 0,00 | 300,20 | 264,84 | 88,2% | -0,2% |
| 1998 | 289,31 | 0,00 | 289,31 | 270,98 | 93,7% | 1,2% |
| 1999 | 267,74 | 0,00 | 267,74 | 262,33 | 98,0% | 7,2% |
| 2000 | 298,94 | 0,00 | 298,94 | 265,08 | 88,7% | -1,8% |
| 2001 | 319,91 | 0,00 | 319,91 | 308,14 | 96,3% | 5,6% |
| 2002 | 319,35 | 35,81 | 355,16 | 301,75 | 85,0% | 9,1% |
| 2003 | 341,38 | 36,65 | 378,03 | 308,69 | 81,7% | -3,8% |
| 2004 | 343,54 | 45,16 | 388,70 | 336,13 | 86,5% | 1,2% |
| 2005 | 338,84 | 75,58 | 414,41 | 361,61 | 87,3% | 2,9% |
| 2006 | 398,75 | 62,42 | 461,17 | 412,94 | 89,5% | 4,4% |
| 2007 | 442,04 | 47,13 | 489,17 | 429,54 | 87,8% | 2,2% |

Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.
 (*) Sobre ingresos ajustados.

ejecución de todas las prefecturas y, por el contrario, la mayoría de las gestiones presenta porcentajes de ejecución superiores a este total.

Es posible afirmar, entonces, que si bien este indicador de eficiencia de la ejecución presupuestaria de la Prefectura de La Paz sufre una cierta oscilación a lo largo del período 1996-2007, en el contexto del conjunto de las prefecturas presenta un comportamiento satisfactorio, predominando los años en que el porcentaje de ejecución de La Paz supera al porcentaje promedio calculado sobre el total de las prefecturas.

Por otra parte, en el gráfico 6.2 puede observarse la significación de los ingresos captados por la Prefectura del departamento de La Paz con relación a su población, así como con relación al promedio nacional.

Los ingresos per cápita de la prefectura paceña, en valores constantes, se sitúan en 120 Bs en 1996 y se incrementan progresivamente pero en forma muy leve, hasta 158 Bs en el año 2007 (un incremento del 31,4% en el período). Entretanto, el promedio de los ingresos per cápita del conjunto de las prefecturas es superior en todos los años a los percibidos por la Prefectura de La Paz, pero, además, la distancia entre ambos indicadores se acrecienta considerablemente en virtud al significativo aumento que experimentan los ingresos promedio per cápita del conjunto de las prefecturas (que se incrementaron en 149,52% entre 1996 y 2007).

c) Fuentes de ingresos de la Prefectura de La Paz

Las fuentes de ingresos de la Prefectura de La Paz son internas (transferencias del Tesoro General de la Nación, recursos de hidrocarburos y otros recursos), así como

también externas. Los montos, en términos constantes, que se registran para cada una de estas fuentes a lo largo del período 1996-2007 se presentan en el cuadro 6.3.

i. Ingresos por transferencias del TGN

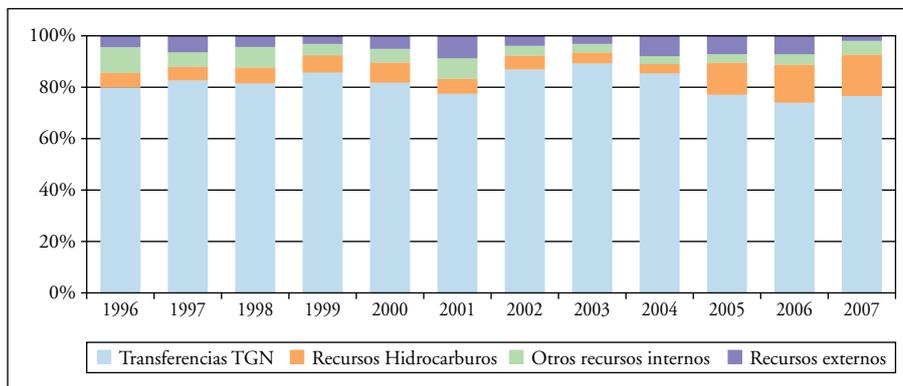
Según se aprecia en el cuadro 6.3, los recursos administrados por la Prefectura de La Paz provienen principalmente de transferencias del Tesoro General de la Nación (TGN) realizadas en su favor por el gobierno central. Las cifras, en valores constantes, muestran un aumento sostenido de estas asignaciones (desde 214,37 millones de Bs en 1996 hasta 329,69 millones

Cuadro 6.3
La Paz: Ingresos ejecutados por la prefectura según fuente por años
(en millones de bolivianos de 1990)

| Años | Recursos internos | | | Recursos externos | Total |
|------|--------------------|------------------------|----------------|-------------------|--------|
| | Transferencias TGN | Recursos hidrocarburos | Otros recursos | | |
| 1996 | 214,37 | 17,52 | 26,28 | 11,30 | 269,48 |
| 1997 | 219,19 | 14,55 | 14,89 | 16,21 | 264,84 |
| 1998 | 220,94 | 17,10 | 21,14 | 11,80 | 270,98 |
| 1999 | 225,38 | 17,37 | 11,71 | 7,88 | 262,33 |
| 2000 | 216,80 | 21,07 | 13,48 | 13,73 | 265,08 |
| 2001 | 238,87 | 18,63 | 24,44 | 26,19 | 308,14 |
| 2002 | 262,34 | 17,73 | 10,65 | 11,03 | 301,75 |
| 2003 | 276,02 | 14,00 | 9,75 | 8,93 | 308,69 |
| 2004 | 286,96 | 12,89 | 9,76 | 26,52 | 336,13 |
| 2005 | 279,36 | 45,65 | 11,13 | 25,47 | 361,61 |
| 2006 | 305,23 | 62,80 | 15,57 | 29,33 | 412,94 |
| 2007 | 329,69 | 69,67 | 21,77 | 8,41 | 429,54 |

Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

Gráfico 6.3
Prefectura de La Paz: Fuentes de Ingresos
(en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

de Bs en 2007), con excepción del año 2000, en que se aprecia una reducción significativa del monto percibido de esta fuente.

En el gráfico 6.3 puede observarse el peso específico de cada una de las fuentes analizadas a lo largo del período 1996-2007. Se advierte que para la Prefectura de La Paz el TGN es responsable de más de tres cuartas partes de los ingresos con que cuenta dicha entidad en todo el período, aunque su participación relativa tiende a reducirse en los últimos tres años.

ii. Ingresos provenientes de la renta de hidrocarburos

Aunque el departamento de La Paz no es productor de hidrocarburos, la prefectura percibe ingresos provenientes de dicha fuente. Se trata de recursos que le asigna el gobierno central de acuerdo con las disposiciones legales vigentes en esta materia. Así, en el cuadro 6.4 puede apreciarse que la magnitud absoluta de estos recursos, en valores constantes (Bs de 1990), se ha cuadruplicado entre 1996 y 2007 (desde 17,53 millones hasta 69,67 millones de Bs), registrándose este notable incremento a partir de 2005 y acentuado en los años 2006 y 2007.

En términos de la contribución de esta fuente a los ingresos totales de la prefectura, puede apreciarse un notable incremento de su peso relativo en los últimos tres años del período considerado, pues mientras en el período 1996-2004 se situaba en torno al 6,5% con algunas oscilaciones, entre 2005 y 2007 dicha participación pasa al 12,6%, 15,2% y 16,2%, respectivamente (gráfico 6.3).

Dado que La Paz no es un departamento productor de hidrocarburos, los ingresos obtenidos por la prefectura por este recurso provienen solamente de su coparticipación en el Impuesto Especial a los Hi-

Cuadro 6.4
Prefectura de La Paz: Composición de los Ingresos
por hidrocarburos
(en millones de bolivianos de 1990)

| Años | TGN - Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados | TGN - Impuesto Directo a los Hidrocarburos | Total |
|------|---|--|-------|
| 1996 | 17,52 | | 17,52 |
| 1997 | 14,55 | | 14,55 |
| 1998 | 17,10 | | 17,10 |
| 1999 | 17,37 | | 17,37 |
| 2000 | 21,07 | | 21,07 |
| 2001 | 18,63 | | 18,63 |
| 2002 | 17,73 | | 17,73 |
| 2003 | 14,00 | | 14,00 |
| 2004 | 12,89 | | 12,89 |
| 2005 | 18,16 | 27,49 | 45,65 |
| 2006 | 16,97 | 45,83 | 62,80 |
| 2007 | 22,79 | 46,88 | 69,67 |

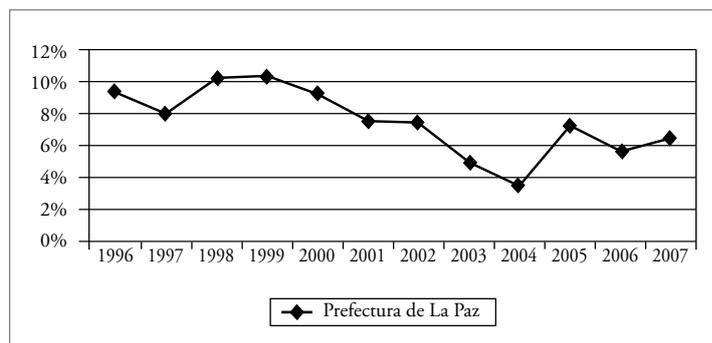
Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

drocarburos y sus Derivados (IEHD) y en el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH).

En todo el período 1996-2007, los ingresos, en términos constantes, provenientes del IEHD permanecieron en torno a los 17 millones de Bs (con algunas oscilaciones) y se incrementaron en el año 2007 hasta 22,70 millones de Bs (cuadro 6.4). Esta cifra es similar a los 21,07 millones alcanzados en el año 2000, por lo cual no se puede hablar de una tendencia creciente de los ingresos del IEHD en la Prefectura de La Paz.

A partir de la gestión 2005, a los ingresos por IEHD se añaden los provenientes del nuevo IDH, en este caso 27,49 millones de Bs, con los cuales se duplica en ese año la disponibilidad de recursos provenientes de los hidrocarburos.

Gráfico 6.4
La Paz: Participación de la prefectura en los Ingresos por
Hidrocarburos percibidos por todas las prefecturas de Bolivia
(en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

En 2006 y 2007 se producen asignaciones todavía mayores (45,83 millones y 46,88 millones de Bs), como efecto del decreto de nacionalización de los hidrocarburos promulgado en mayo de 2006 y de las disposiciones operativas adoptadas en el marco de dicha norma, así como por la elevación de los precios de exportación de estos recursos.

Por otra parte, es de notar que es muy modesta la magnitud de recursos captados por la Prefectura de La Paz proveniente de esta fuente si se la compara con el conjunto de las nueve prefecturas departamentales (gráfico 6.4).

Las cifras en beneficio de la Prefectura de La Paz en el período 1996-1999 se situaban en torno al 10% sobre el monto asignado al conjunto de las prefecturas. A partir del año 2000 comienza a declinar consistentemente, hasta llegar a sólo 4% en 2004. Luego se recupera para situarse en torno al 6% en 2005-2007. La participación de La Paz en el total de ingresos de hidrocarburos es entonces inferior en el siglo XXI de lo que había sido a finales del siglo XX. La leve recuperación de 2005-2007 no llega a recuperar los niveles de participación porcentual alcanzados por La Paz en 1996-1999.

iii. Otras fuentes de ingresos

Además de las fuentes analizadas, la Prefectura de La Paz obtiene ingresos de otras fuentes internas, así como de fuentes externas en magnitudes que, en conjunto, apenas alcanzan a la sexta parte de los ingresos de dicha entidad.

Los ingresos provenientes de otros recursos internos (principalmente de organismos internos diferentes del TGN, regalías mineras y otros recursos específicos de la prefectura) presentan magnitudes muy variables a lo largo del período analizado y, en todo caso, presen-

tan una cierta tendencia a su disminución. Así, mientras en 1996 alcanzan a 26,28 millones de Bs, en los años 2002 y 2004 apenas se sitúan en torno a los 10 millones de Bs.

Los recursos obtenidos de fuentes externas oscilan entre 11,3 millones de Bs (siempre a precios constantes de 1990) y 29,3 millones de Bs en el año 2006, aunque puede advertirse una reducción drástica de la magnitud de estos recursos en el año 2007, en el que apenas alcanza a 8,4 millones de Bs.

6.3. Gasto de la Prefectura de La Paz

a) Tendencias generales del gasto

El gasto ejecutado por la Prefectura de La Paz en el año 2007 fue de 421,26 millones de Bs, en valores constantes, 58% más elevado que en el año 1996 (266,58 millones de Bs). En este período el gasto experimentó, en promedio, un crecimiento de 5% anual (cuadro 6.5).

Este crecimiento (un 58% en total) es superior al crecimiento de los recursos aprobados (46%), aunque inferior al crecimiento de los recursos ajustados (61,9%), examinados anteriormente (cuadro 6.2). En general, crecieron más los gastos de funcionamiento (50%) que las erogaciones en proyectos de inversión (52%).

Las tendencias del gasto de la Prefectura de La Paz parecen explicarse, primariamente, por la dinámica de las recaudaciones fiscales nacionales que, a su vez, se asocian fuertemente con las tendencias registradas en las recaudaciones de la actividad de hidrocarburos. Estas últimas, como se vio en el Capítulo 2, han estado determinadas por los regímenes de regalías y tributación establecidos en las leyes de hidrocarburos 1689 de abril de 1996 y 3058 de mayo del año 2005. Sin embargo, el gasto de la Prefectura de La Paz crece significativamente menos que las recaudaciones totales o hidrocarburíferas del gobierno boliviano.

En el gráfico 6.5 pueden apreciarse las tendencias muy similares que exhiben los índices de crecimiento de las recaudaciones impositivas nacionales totales (total recaudaciones), las recaudaciones generadas por la actividad de los hidrocarburos (recaudaciones hidrocarburos) y, asimismo, del gasto total ejecutado por la Prefectura de La Paz (gasto Prefectura LP) en el período 1996-2007. En el mismo gráfico se distingue un primer período de 1996 a 2003 en el que tanto las recaudaciones por hidrocarburos como las recaudaciones totales permanecen casi estáticas, y un segundo período, entre 2004 y 2007, en el que ambas cate-

Cuadro 6.5
La Paz: Gasto ejecutado por la prefectura según tipo de gasto por años
 (en millones de Bs de 1990)

| Años | Proyectos de inversión | | Gasto corriente | | Total | |
|----------------------------|------------------------|-----|-----------------|-----|--------|------|
| | Monto | % | Monto | % | Monto | % |
| 1996 | 47,99 | 18% | 218,60 | 82% | 266,58 | 100% |
| 1997 | 34,27 | 13% | 225,70 | 87% | 259,98 | 100% |
| 1998 | 46,33 | 17% | 230,33 | 83% | 276,66 | 100% |
| 1999 | 36,03 | 13% | 233,74 | 87% | 269,77 | 100% |
| 2000 | 33,84 | 13% | 230,28 | 87% | 264,12 | 100% |
| 2001 | 61,08 | 20% | 239,58 | 80% | 300,65 | 100% |
| 2002 | 31,79 | 11% | 264,99 | 89% | 296,78 | 100% |
| 2003 | 25,18 | 8% | 281,93 | 92% | 307,11 | 100% |
| 2004 | 43,48 | 13% | 291,43 | 87% | 334,91 | 100% |
| 2005 | 39,78 | 12% | 301,55 | 88% | 341,32 | 100% |
| 2006 | 59,36 | 16% | 320,82 | 84% | 380,18 | 100% |
| 2007 | 73,16 | 17% | 348,10 | 83% | 421,26 | 100% |
| Variación % 2007/1996 | 52% | | 59% | | 58% | |
| Crecimiento anual promedio | 4% | | 5% | | 5% | |

Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

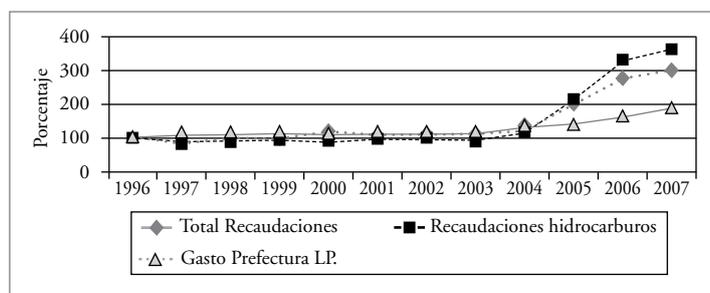
rías de recaudaciones inician una tendencia ascendente, explicada en primer término por el aumento de los volúmenes de producción y exportación de hidrocarburos en Tarija, a lo que posteriormente se sumó la aplicación del nuevo régimen de regalías e impuestos establecido en la Ley 3058, así como la elevación de los precios de exportación de hidrocarburos.

Las trayectorias seguidas por las recaudaciones totales y por los hidrocarburos son muy similares entre sí, y lo son también con la tendencia del gasto de la Prefectura de La Paz en el período 1996-2003. A partir del año 2004, y particularmente entre 2005 y 2007, la tendencia del gasto de la prefectura es menos expansiva debido a que La Paz no está entre los departamentos productores de hidrocarburos y, en consecuencia, la elevación en las recaudaciones fiscales provenientes de

los hidrocarburos no se traduce en incrementos de igual proporción sobre los ingresos y gastos de esta entidad. Esto implica que la distribución interna de la mayor recaudación no tiende a favorecer a un departamento que no es productor de hidrocarburos, como La Paz, cuya participación en el total de recursos y gastos prefecturales, como ya se ha visto, ha tendido a disminuir.

Considerando la clasificación por tipo de gasto, se establece que, en promedio, un 14% de los recursos gastados se destinaron a ejecutar proyectos de inversión, con un mínimo de 8% (2003) y un máximo de 20% (2001), mientras que el gasto corriente representa alrededor del 86% de los gastos realizados por esta entidad. A lo largo del período 1996-2007 se advierte un crecimiento moderado de ambos componentes del gasto (con un promedio anual de 4% y 5%, respectivamente).

Gráfico 6.5
Bolivia: Índices de crecimiento recaudaciones sector público
y gasto Prefectura de La Paz
 (1996 = 100)



Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

b) Gasto corriente

De acuerdo con los criterios de clasificación utilizados en este estudio para analizar el gasto corriente, se distinguen, principalmente, los salarios del personal en educación y salud, gastos que absorben alrededor del 85% del presupuesto de gasto corriente y cerca del 70% de todo el gasto de la prefectura (cuadro 6.6).

Por otra parte, el componente de salarios para educación y salud ha experimentado un incremento sostenido en casi todo el período, acentuado a partir del año 2002, acompañando y determinando la tendencia creciente que

Cuadro 6.6
La Paz: Estructura del gasto corriente ejecutado por la prefectura según componente
(en porcentaje)

| Componentes | 1996-98* | 1999-01* | 2002-04* | 2005 | 2006 | 2007 |
|------------------------------|----------|----------|----------|--------|--------|--------|
| Administración y servicios | 4% | 3% | 2% | 3% | 4% | 4% |
| Salarios educación y salud | 84% | 82% | 86% | 86% | 87% | 85% |
| Otros servicios | 9% | 13% | 10% | 9% | 7% | 9% |
| No especificado | 3% | 2% | 2% | 3% | 2% | 3% |
| Total | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| Total millones de Bs de 1990 | 224,88 | 234,54 | 279,45 | 301,55 | 320,82 | 348,10 |
| Total millones de USD | 105,93 | 114,26 | 133,82 | 153,80 | 170,86 | 200,71 |

* Promedios trienales.

Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

presenta el conjunto del gasto de la prefectura (gráfico 6.6). Entre 1996 y 2007, la masa salarial destinada a salud y educación se duplicó desde 81,61 millones de USD hasta 170,47 millones de USD.

De acuerdo con las estimaciones realizadas, los salarios para el personal de salud desembolsados por la Prefectura de La Paz se incrementaron desde 12,64 millones de USD hasta 24,53 millones de USD entre los años 1997 y 2007, lo que representa una variación del 95% en este período; entretanto, el personal en salud se duplicó en número, resultando en una leve disminución del salario anual promedio por persona. El aumento de la masa salarial se explica, entonces, primariamente por el incremento en el personal en salud.

Cuadro 6.7
La Paz: Gasto ejecutado por la prefectura
en el área de salarios en personal en salud

| | Años | | Variación 1997-2007 % |
|--|----------|----------|-----------------------------|
| | 1997 | 2007 | |
| Masa salarial (millones de Bs de 1990) | 26,68 | 42,54 | 59% |
| Personal en salud | 3.600 | 7.370 | 105% |
| Salario promedio anual (Bs de 1990) | 7.185,47 | 5.772,51 | -20% |

Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda y Ministerio de Salud.

Por otra parte, el gasto en salarios para el personal del sector educativo significó una elevación de la masa salarial (en un 64% entre 1996 y 2006), acompañada por un incremento menos que proporcional en el personal (de 25%), por lo que el salario per cápita también sufrió un cierto aumento (31%). Las tendencias registradas a lo largo del período se aprecian en el gráfico a continuación. Se incluye en las

cifras de personal en educación a docentes, directores y personal administrativo de los niveles inicial, primaria y secundaria.

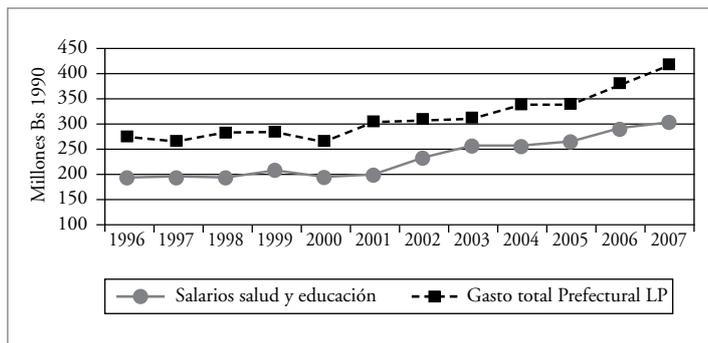
Por otra parte, los otros servicios participan con alrededor del 10% del gasto corriente, ubicándose segundos en importancia al interior de este componente. Si bien en todo el período su peso específico dentro de esta categoría no se ha modificado, en cambio ha crecido en términos absolutos, desde 21 millones de Bs en 1996 hasta 30 millones de Bs en el año 2007 (a precios de 1990), lo que equivale a 9,34 millones de USD y 17,46 millones de USD, respectivamente. Aquí se incluyen gastos de la prefectura relacionados con los programas sectoriales de infraestructura de transportes, desarrollo agrícola, desarrollo productivo, salud, deportes y otros (cuadro 6.6 y Anexo III).

Finalmente, los gastos de administración y servicios están destinados, principalmente, a financiar el funcionamiento de la prefectura, así como los servicios de seguridad y orden público. De igual manera, se incluyen aquí transferencias a otros niveles del sector público y la atención de obligaciones financieras. Este componente absorbe apenas de 3% a 4% del gasto corriente, que implica una erogación anual de entre 3,20 millones de USD (en 1996) y 7,13 millones de USD (en el año 2007).

c) Gastos en proyectos de inversión

Las inversiones ejecutadas por la Prefectura La Paz han tenido una trayectoria accidentada en el período: los primeros años se situaron en torno a 20,14 millones de USD, sufrieron una contracción entre los años 2002-2004, para lograr un nuevo repunte los años 2006 y 2007 (con 31,61 millones de USD y 42,18 millones, respectivamente) (cuadro 6. 8).

Gráfico 6.6
La Paz: Gasto total de la prefectura y gasto en salarios de educación y salud
(en millones de Bs de 1990)



Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

Por otra parte, la contribución de la inversión ejecutada por la prefectura al total de las inversiones públicas realizadas en el departamento de La Paz ha subido desde el 17% en 1996 hasta el 29% en el último año, lo que denota una mayor presencia de esta entidad en el escenario económico y social del departamento.

El patrón de distribución sectorial de la inversión revela una importante focalización de las asignaciones. Los recursos de la prefectura se han orientado principalmente a la provisión de infraestructura, componente que representó el 58% del valor invertido en el período 96-99 y alcanzó un máximo de 87% del gasto en proyectos de inversión el año 2005. En la gestión 2007 el gasto en infraestructura absorbe el 84% de las inversiones ejecutadas.

i. Inversión en infraestructura

Al interior del sector de infraestructura sobresale la inversión en infraestructura de transportes que

absorbe, en promedio, cerca de tres cuartas partes de los recursos destinados a este rubro. Anualmente se ha invertido un promedio de 10 millones de dólares americanos en la construcción de carreteras y caminos. El monto más bajo registrado fue de 1,2 millones de USD en la gestión 2002, y en los dos últimos años, particularmente en el año 2007, se han invertido sumas del orden de 20 USD a 20 millones de dólares para este tipo de infraestructura (gráfico 6.8).

Otro rubro importante de inversión dentro del componente de infraestructura es la provisión de energía eléctrica dirigida a incrementar la cobertura de este servicio en el área rural del departamento. A esta área se ha destinado un promedio anual de 2,4 millones de USD.

Entre 2004 y 2007, la prefectura ha puesto especial esmero en concentrar sus inversiones en este rubro, junto con el de transportes.

ii. Inversión en apoyo al sector productivo

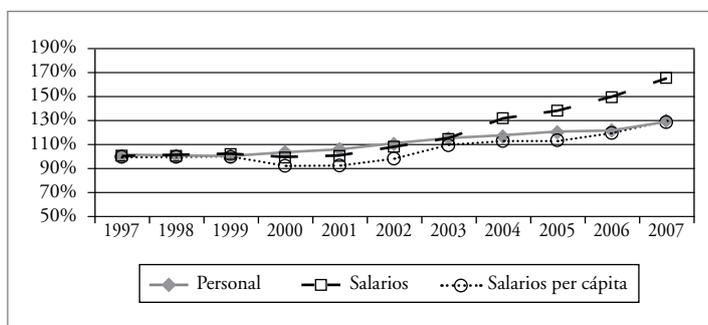
La inversión de apoyo al sector productivo es poco significativa en términos de magnitud y muestra severas fluctuaciones; algunos años llega a absorber hasta el 20% de las inversiones realizadas, y en otros apenas alcanza al 2%. En este componente se han ejecutado proyectos de apoyo a los sectores agropecuario, turismo, industria y otros.

Entre 1996 y 2007 se invirtió un total de 35 millones de USD en apoyo al sector productivo, de los cuales 26,47 USD fueron absorbidos por el sector agropecuario en proyectos de riego, así como en proyectos de investigación y extensión para mejoramiento genético de especies vegetales y animales, control de plagas y otros similares.

iii. Otras inversiones

Las inversiones de apoyo al sector social, moderadamente representadas los primeros años (entre el 18% y 20% de las inversiones), bajaron drásticamente su participación hasta el 2% en el último período de gestión prefectural. Este componente reúne las inversiones en salud y seguridad social, educación, saneamiento básico, urbanismo, cultura, recreación y servicios comunitarios. En el período 1996-2007 se invirtió un total de 26,41 millones de USD, que se asignaron principalmente a salud y seguridad social y a cultura, recreación y servicios comunitarios.

Gráfico 6.7
La Paz: Índices de crecimiento de personal y salarios en el sector educativo (1997 = 100)



Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda y Ministerio de Educación.

En el período 1996-2007 se invirtió un total de 26,41 millones de USD que se asignaron principalmente a salud y seguridad social, destacándose los proyectos de vigilancia epidemiológica, y también a cultura, recreación y servicios comunitarios en la construcción y/o refacción de coliseos, restauración de templos, salas de exhibición, restauración de patrimonio cultural y otros.

Los otros componentes del programa de inversiones ejecutado por la prefectura se refieren a proyectos multisectoriales, que incluyen medioambiente y estudios para el desarrollo, y, por otro lado, las inversiones en protección social, que reúne proyectos de dotación de infraestructura y equipamiento para grupos vulnerables de la población (niños, pobres, ancianos y otros), así como programas de emergencia.

d) Los recursos de hidrocarburos en el financiamiento del gasto de la prefectura

En el período 1996-2007, los recursos provenientes de hidrocarburos destinados al gasto de la Prefectura de La Paz sumaron un total de 141,37 millones de USD. De este total, el 45% se destinó a proyectos de inversión (62,9 millones de USD) y el 55% (78,41 millones de USD) se asignó a gasto corriente.

Por otra parte, el gasto ejecutado por la prefectura en este mismo período sumó 1.853,99 millones de USD. Esto significa que los recursos de hidrocarburos sólo financiaron un 7,6% del gasto (141,37 millones de USD) y que la parte mayoritaria (92,4%) se financió con otras fuentes, principalmente TGN y otros recursos internos y externos (1.712,62 millones de USD).

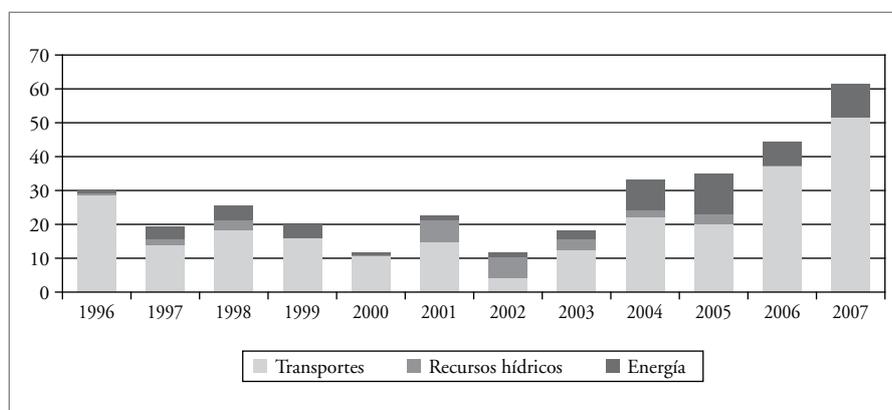
Cuadro 6.8
La Paz: Estructura del gasto en proyectos de inversión ejecutado por la prefectura según sector de asignación (en porcentaje)

| Sector | 1996-98* | 1999-01* | 2002-04* | 2005 | 2006 | 2007 |
|--|----------|----------|----------|-------|-------|-------|
| Apoyo producción | 9% | 20% | 18% | 2% | 20% | 8% |
| Infraestructura | 58% | 41% | 63% | 87% | 75% | 84% |
| Social | 18% | 23% | 10% | 7% | 2% | 2% |
| Multisectorial | 1% | 3% | 2% | 1% | 1% | 1% |
| Protección y otros | 13% | 13% | 7% | 3% | 2% | 4% |
| Total | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| Total millones de Bs de 1990 | 42,86 | 43,65 | 33,48 | 39,78 | 59,36 | 73,16 |
| Total millones de USD | 20,14 | 21,28 | 16,08 | 20,29 | 31,61 | 42,18 |
| % sobre total inversión pública en el departamento | 17% | 19% | 16% | 20% | 26% | 29% |

* Se refieren a promedios trienales.

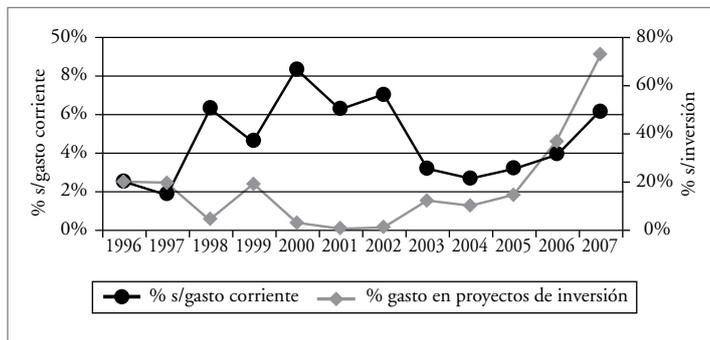
Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda e Instituto Nacional de Estadística, 2005, 2008.

Gráfico 6.8
La Paz: Inversión en infraestructura ejecutada por la prefectura según subsectores (en millones de bolivianos de 1990)



Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

Gráfico 6.9
La Paz: Participación de los recursos de hidrocarburos en
financiamiento del gasto de la prefectura según tipo de gasto
(en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

Si bien en el conjunto del gasto los recursos de los hidrocarburos no parecen determinantes para la prefectura paceña, su importancia difiere según el tipo de gasto. Así, en el gasto corriente los recursos por hidrocarburos representan, en promedio, 5%, mientras que en el financiamiento de las inversiones esta fuente aportó con un 24% en todo el período. En la gráfica que sigue se puede apreciar la evolución en la participación porcentual de los recursos de los hidrocarburos al interior de cada uno de estos componentes del gasto.

Se nota, por ejemplo, que en los años 1996 y 1997 los recursos de hidrocarburos financiaron poco más del 20% de las inversiones realizadas por la prefectura. También se observa que en los años 2001 y 2002 no se destinaron recursos de esta fuente a los proyectos de inversión, y que los años 2006 y 2007 los recursos provenientes de los hidrocarburos permitieron financiar el 35% y el 68% de las inversiones de la prefectura. En cambio, a lo largo de todo el período, en el gasto corriente (gasto corriente) los recursos de los hidrocarburos representan porciones muy pequeñas (entre el 3% y el 9%) del total de gastos dentro de este componente.

i. Los recursos de hidrocarburos en el gasto corriente de la prefectura

Dentro del rubro de gasto corriente, los fondos por hidrocarburos presentan cierta relevancia en el financiamiento de los siguientes componentes: administración y servicios, donde han financiado el 47% de los gastos en el período 1996-2007.

También se observa que en los gastos en otros servicios, donde se incluye el funcionamiento de los programas, los recursos de los hidrocarburos aportan con un tercio de la financiación.

La participación de los recursos de hidrocarburos en los gastos realizados al interior de estos compo-

nes del gasto presenta un comportamiento variable a lo largo del período. En el gráfico pueden apreciarse estas fluctuaciones.

Los recursos de hidrocarburos presentan una participación fluctuante al interior de los componentes del gasto que, para el caso de otros servicios, por ejemplo, van desde el 4% en 1996 hasta un máximo de 51% en el año siguiente. En el año 2007 financiaron el 49% de los gastos realizados en este componente.

ii. Los recursos de hidrocarburos en los proyectos de inversión de la prefectura

Los recursos de hidrocarburos destinados a la inversión se han concentrado principalmente en la ejecución de proyectos de infraestructura (52,79 millones de USD), y le siguen de lejos las inversiones en el sector social (4,65 millones de USD), en apoyo a la producción (3,11 millones de USD) y en protección social (2,28 millones de USD) (cuadro 6.10).

Al interior de cada sector de asignación de las inversiones, los recursos de hidrocarburos tienen una participación diferente: en infraestructura representan el 31% de las inversiones en el sector, mientras que en los otros sectores no tienen un peso preponderante (entre el 3% y el 14% de las inversiones realizadas al interior de los respectivos sectores).

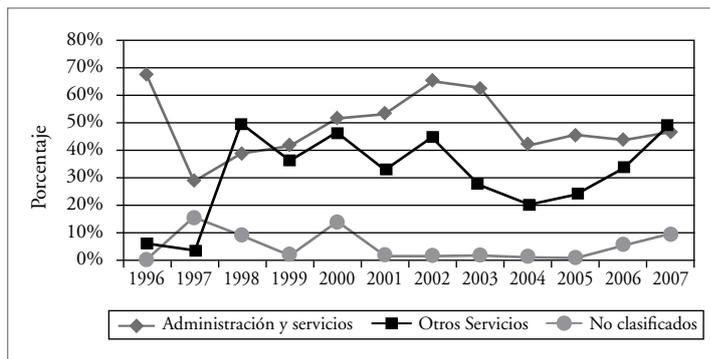
A lo largo del período 1996-2007, la participación de los recursos de hidrocarburos en el financiamiento de las inversiones de cada uno de estos sectores ha variado visiblemente. En la figura que sigue se aprecia la evolución de esta participación al interior de los principales sectores.

Se observa dos períodos en los que los recursos de los hidrocarburos han sido canalizados para financiar

Cuadro 6.9
La Paz: Gasto corriente ejecutado por la prefectura según
componentes y participación de los recursos
de hidrocarburos 1996-2007
(en millones de dólares)

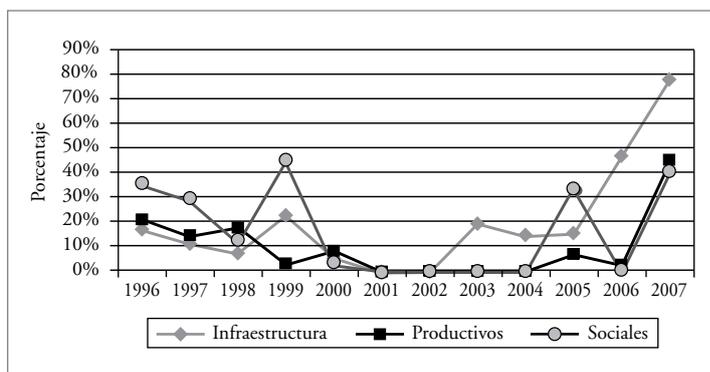
| Sectores | Gasto ejecutado (millones de USD) | | |
|----------------------------|-----------------------------------|-------------------------------|---|
| | Total gasto corriente | Con recursos de hidrocarburos | Porcentaje Rec. Hidroc/ Total gasto s/p |
| Administración y servicios | 49,47 | 23,26 | 47,01% |
| Salarios educación y salud | 1.345,93 | 0,36 | 0,03% |
| Otros servicios | 155,80 | 52,63 | 33,78% |
| No especificado | 36,20 | 2,16 | 5,97% |
| Subtotal | 1.587,40 | 78,41 | 4,94% |

Gráfico 6.10
La Paz: Participación de los recursos de hidrocarburos en el financiamiento del gasto de la prefectura según tipo de gasto (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

Gráfico 6.11
La Paz: Participación de los recursos de hidrocarburos en la inversión de la prefectura según categorías (porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

proyectos de inversión: 1996-2000 y 2003-2007. Los años 2001 y 2002 no registran este uso para la mencionada fuente. En infraestructura, los recursos de los hidrocarburos contribuyeron en porciones relativamente modestas: en 1996, estos recursos representaron el 18% de la inversión realizada en infraestructura y en el año 2000 su aporte bajó al 5%. En los últimos dos años (2006 y 2007), en cambio, esta fuente aporta con el 49% y el 78%, respectivamente, de las inversiones en infraestructura.

6.4. Gasto de la prefectura y desarrollo departamental

En este apartado se relaciona el gasto ejecutado por la Prefectura de La Paz en el período 1996-2007 con la evolución seguida por las principales variables económico-sociales del departamento. A este efecto se consideran indicadores globales de desempeño de

la economía departamental, se analizan las variables más directamente vinculadas con los principales sectores de focalización del gasto de la prefectura y se concluye con una mirada a la evolución de las condiciones de vida en el departamento.

Dada la presencia de otros niveles de gobierno que también intervienen (gobierno central y gobiernos municipales), no es posible observar los efectos y repercusiones del gasto público sobre la situación socioeconómica en términos de relaciones causales. Sólo se analizarán algunos datos disponibles a fin de ofrecer una interpretación del posible impacto del gasto público de la prefectura, y en particular el originado en recursos relacionados con hidrocarburos, sobre la economía, la sociedad y el bienestar de la población asentada en este departamento.

a) Gasto de la Prefectura de La Paz y crecimiento económico departamental

La relación entre el gasto de la Prefectura de La Paz y el crecimiento económico departamental, lejos de ser lineal y directa, presenta una especial complejidad que resulta de las mediaciones entre las condiciones macroeconómicas generales, la predominante orientación de la economía departamental hacia el mercado interno y la dinámica de las finanzas públicas altamente concentradas en La Paz, como sede de gobierno, aunque en una transición hacia esquemas más descentralizados de administración y de gestión pública.

El desempeño económico del departamento de La Paz, medido en términos de su Producto Interno Bruto, fue relativamente modesto en el período estudiado. El PIB, en valores constantes de 1990, se elevó en 23% en el lapso de 12 años (1996-2007), arrojando un crecimiento anual promedio de apenas 1,9%, menor al ritmo de crecimiento de su población (2,29% en 2007). Entretanto, el año 2007 el PIB nacional presentó un incremento del 45% con respecto a su valor en 1996, lo que representa un crecimiento anual promedio de 4% en el período (INE, 2005 y 2008).

La economía del departamento de La Paz tiene una significativa, aunque decreciente, presencia en la economía boliviana; el PIB departamental representa aproximadamente la cuarta parte del PIB nacional. En el período considerado tuvo una influencia más bien contractiva sobre las tendencias observadas en el

Cuadro 6.10

La Paz: Inversión ejecutada por la prefectura en proyectos de inversión según sectores y participación de los recursos de hidrocarburos 1996-2007
(en millones de dólares)

| Sectores | Inversión ejecutada (millones de USD) | | |
|-----------------------|---------------------------------------|---|---|
| | Total inversión ejecutada | Inversión con recursos de hidrocarburos | Porcentaje Rec. Hidroc/ Total inversión |
| Apoyo a la producción | 37,04 | 3,11 | 8,4% |
| Infraestructura | 168,73 | 52,79 | 31,3% |
| Social | 33,51 | 4,65 | 13,9% |
| Multisectorial | 4,45 | 0,13 | 2,8% |
| Protección y otros | 22,56 | 2,28 | 10,1% |
| Varios | 0,30 | 0,01 | 1,9% |
| Total | 266,59 | 62,96 | 23,6% |

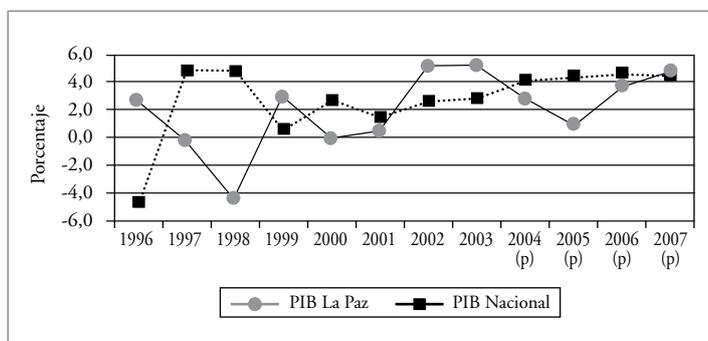
Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

PIB nacional, pues el PIB de La Paz registró tasas de crecimiento negativas en varios años (1997, 1998 y 2000 con tasas de -0,20%, -4,37% y -0,07%, respectivamente), matizadas por algunos repuntes los años 2002 y 2003 (con tasas de 5,1% y 5,15%), que decaen los dos siguientes años y tienen cierta recuperación en las dos últimas gestiones (3,93% y 4,79%, respectivamente). Estas tendencias hicieron de contrapeso a la contribución más dinámica de otros departamentos, principalmente Santa Cruz y Tarija, al PIB nacional, que precisamente en los años de mayor contracción económica en La Paz presentaron tasas de crecimiento superiores al 10% (gráfico 6.12).

Las fluctuaciones registradas en la economía paceña a lo largo de los últimos 12 años, muchas de ellas contrapuestas a las tendencias observadas en el conjunto de la economía boliviana, contribuyeron a atenuar la influencia de las otras regiones del país

Gráfico 6.12

Bolivia: Crecimiento del PIB nacional y departamento La Paz
(en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda, INE, 2005, 2008.

sobre el comportamiento del PIB nacional, determinando que la economía nacional creciera a un ritmo más bien moderado en este período.

Al interior de la economía de La Paz, las actividades económicas que por su peso en el PIB tuvieron incidencia contractiva (con tasas de crecimiento negativas o inferiores al promedio departamental) fueron las de servicios de la administración pública, construcción, minería y transportes (cuadro 6.11).

Es posible que a este bajo desempeño, especialmente de los servicios de administración pública y de la construcción, haya contribuido, al menos en parte, la aplicación de las reformas del Estado y las medidas de política fiscal, que limitaron de manera significativa el flujo de recursos en manos del Estado y contrajeron la administración pública.

Las actividades financieras y de servicios a empresas, que representan el 12% del PIB de La Paz, crecieron a un ritmo moderado pero sostenido a lo largo del período considerado (4%). Asimismo, se expandió notablemente el rubro de las comunicaciones, especialmente en el período 1996-2003, en el que creció a una tasa promedio del 9%, como resultado del levantamiento del monopolio estatal sobre las comunicaciones que hasta entonces había estado vigente.

Por otra parte, entre 1996 y 2003 mantuvieron cierto dinamismo algunos rubros de la industria manufacturera –básicamente productos manufactureros del rubro textil, maderero y joyero– orientados hacia el mercado externo, los cuales mostraron un acelerado crecimiento en el período 2004-2007.

Aunque la economía de La Paz creció muy modestamente en este período, especialmente en comparación con otras regiones como Santa Cruz y Tarija, es destacable el espacio que ha ganado la producción de valor agregado en los rubros ya señalados de textiles, maderero y joyería, orientada al sector externo que contribuye a distanciar a la economía departamental del perfil minero-extractivo que tuvo en el pasado.

Si bien las exportaciones de La Paz han bajado drásticamente su participación en las exportaciones del país (desde 18% en 1996 hasta el 8% en 2007) como efecto del incremento de las exportaciones de hidrocarburos desde Tarija y Santa Cruz, su valor ha crecido en términos absolutos y se ha diversificado la composición de los productos que exporta.

En este contexto, el gasto ejecutado por la Prefectura de La Paz tuvo una evolución muy semejante a las tendencias de la economía de-

Cuadro 6.11
La Paz: Crecimiento del Producto Interno Bruto según actividad económica por períodos
(en porcentaje)

| ACTIVIDAD ECONÓMICA | Crecimiento promedio 1996-2003 | Crecimiento promedio 2004-2007 | Crecimiento Promedio 1996-2007 | Participación en el PIB 2007 ^(p) |
|---|--------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|---|
| PRODUCTO INTERNO BRUTO (a precios de mercado) | 1,4 | 3,2 | 2,0 | 100,0 |
| Derechos s/Importaciones, IVA nd, IT y otros Imp. indirectos | 1,5 | 1,3 | 1,4 | 27,1 |
| PRODUCTO INTERNO BRUTO (a precios básicos) | 1,5 | 3,4 | 2,1 | 72,9 |
| SECTOR PRIMARIO | 0,17 | 2,80 | 1,05 | 10,6 |
| 1. Agricultura, silvicultura, caza y pesca | 2,3 | 2,2 | 2,3 | 6,5 |
| 2. Extracción de minas y canteras | -1,6 | 4,2 | 0,3 | 4,1 |
| - Minerales metálicos y no metálicos | -1,6 | 4,2 | 0,3 | 4,1 |
| SECTOR SECUNDARIO | 0,72 | 4,69 | 2,04 | 14,9 |
| 3. Industrias manufactureras | 1,9 | 4,8 | 2,9 | 10,4 |
| - Alimentos | 1,9 | 2,6 | 2,1 | 2,5 |
| - Bebidas y tabaco | 2,3 | 6,7 | 3,8 | 2,2 |
| - Textiles, prendas de vestir y Prod. de cuero | 1,7 | 3,8 | 2,4 | 1,3 |
| - Madera y productos de madera | 4,3 | 5,0 | 4,5 | 0,7 |
| - Productos de minerales no metálicos | 0,6 | 12,0 | 4,4 | 1,0 |
| - Otras industrias manufactureras | 2,0 | 3,0 | 2,3 | 2,7 |
| 4. Electricidad, gas y agua | 0,5 | 3,2 | 1,4 | 2,6 |
| 5. Construcción | -4,3 | 7,2 | -0,5 | 1,8 |
| SECTOR TERCIARIO | 2,29 | 3,67 | 2,75 | 52,0 |
| 6. Comercio | 3,4 | 5,0 | 3,9 | 8,1 |
| 7. Transporte, almacenamiento y comunicaciones | 0,8 | 3,4 | 1,6 | 8,6 |
| - Transporte y almacenamiento | -1,2 | 3,2 | 0,3 | 6,6 |
| - Comunicaciones | 8,3 | 3,8 | 6,8 | 2,0 |
| 8. Establecimientos financieros, seguros, bienes inmuebles y servicios prestados a las empresas | 4,8 | 3,7 | 4,4 | 12,6 |
| 9. Servicios comunales, sociales, personales y domésticos | 4,3 | 3,1 | 3,9 | 5,8 |
| 10. Restaurantes y hoteles | 3,7 | 1,1 | 2,8 | 2,9 |
| 11. Servicios de la administración pública | 0,1 | 3,9 | 1,4 | 14,0 |
| Servicios bancarios imputados | 6,4 | 11,0 | 7,9 | -4,59 |

Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda, INE, 2005, 2008.

partamental y de la economía boliviana, reflejando la estrecha asociación entre estas dinámicas, tal como se aprecia en el gráfico 6.13.

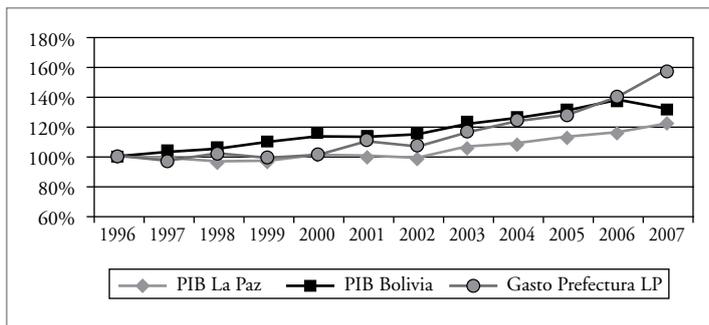
Es probable que, en ese escenario, el gasto prefectural haya tenido un efecto dinamizador circunscrito a los sectores y actividades sobre los que esta entidad focalizó sus actuaciones, escasamente perceptible, empero, en las magnitudes y macro tendencias del conjunto de la economía paceña.

b) Gasto de la prefectura en educación

La parte más importante y trascendente del gasto de la Prefectura de La Paz es el pago de salarios al sector educativo público en el departamento. Esta actividad cubre a todos los establecimientos de enseñanza primaria, secundaria y superior no universitaria.

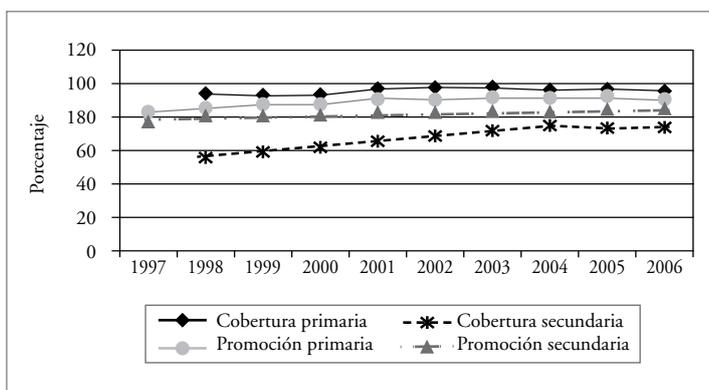
A pesar de esta responsabilidad, hasta el momento la prefectura no tiene una participación decisiva en la gestión del sector educativo. Las inversiones en infraestructura escolar son realizadas mayormente por los municipios (aunque a veces con cofinanciación prefectural), y la gestión educativa propiamente dicha es manejada por el Ministerio de Educación del gobierno central. Si bien las prefecturas tienen por ley alguna injerencia potencial en la gestión educativa, ella no ha sido hasta el momento implementada. La prefectura opera todavía, por lo tanto, más bien como una agencia de pago que como una agencia estatal con responsabilidad política e institucional sobre el sector educativo. Pese a ello, cabe hacer algún análisis sobre la marcha de la educación en el departamento, ya que en parte los resultados obtenidos en

Gráfico 6.13
Bolivia: Índices de crecimiento de la economía y gasto de la Prefectura de La Paz (1996=100)



Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda, INE, 2005, 2008.

Gráfico 6.14
La Paz: Tasas de cobertura y promoción escolar (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Nacional de Estadística, 2008.

asistencia escolar y en los niveles educativos alcanzados por los niños y jóvenes serán resultado del gasto de la prefectura en educación, incluyendo también su participación en proyectos de inversión municipales de infraestructura escolar.

La primera comprobación que cabe es que entre 1997 y 2006 (último dato disponible), la tasa de escolarización en las edades correspondientes a la escuela primaria permanecieron en nivel similar, en cambio mejoró perceptiblemente la cobertura escolar en el nivel de educación secundaria desde el 56% en 1998 hasta el 73% en el año 2006 (un incremento total del 32% entre ambas gestiones).

Es posible que una parte del aumento de las tasas de asistencia secundaria se deba al creciente porcentaje de población urbana, pues en las zonas rurales la oferta de educación secundaria es restringida. Por otra parte, si esa

mayor afluencia de estudiantes guarda relación con el gasto público en educación, debe relacionarse sobre todo con el gasto en educación secundaria, específicamente, y no con el gasto educativo en general.

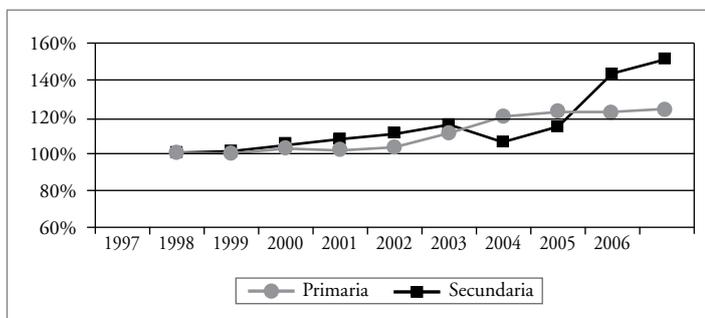
Esto es lo que parece haber ocurrido en el caso de La Paz, ya que precisamente se puede advertir que el número de docentes y directores del nivel secundario se incrementó en mayor proporción al nivel primario. En 1997 el número de docentes en secundaria fue de 4,74 mil, y para el año 2006 sumaron 7,05 mil, habiéndose incrementado en un 49% con respecto al año inicial. Entretanto, el número de los docentes de primaria aumentó solamente en un 23,1% en el período, si bien en términos absolutos este incremento representó un número adicional de 4,1 mil docentes nuevos.

Estas cifras permiten concluir que el creciente gasto corriente en educación, reflejado en el aumento de la masa salarial y en el número de docentes, tuvo un efecto importante no sólo en el mantenimiento de la oferta educativa primaria en niveles cercanos al crecimiento de la demanda (por el crecimiento vegetativo de la población en edad escolar), sino que paralelamente mejoró la oferta en el nivel secundario, lo que se tradujo en una mejora sustancial de la cobertura educativa en este nivel.

c) Gasto de la prefectura y proyectos de inversión

Como ya se vio anteriormente, la Prefectura de La Paz destinó un promedio de 60% de su presupuesto de inversiones a ejecutar proyectos de infraestructura. Dentro de este componente, la infraestructura

Gráfico 6.15
La Paz: Índice de crecimiento de docentes según niveles del sistema educativo (1997=100)



Fuente: Elaboración propia con base en SIE, Ministerio de Educación e Instituto Nacional de Estadística, 2008.

Cuadro 6.12
La Paz: Red vial del departamento de La Paz según clasificación
tipo de rodadura y extensión. 2000-2007

| Clasificación de la red vial | Tipo de rodadura | Extensión en el departamento de La Paz (km) | | | |
|------------------------------|------------------|---|--------|-----------|--------|
| | | 2000 | 2007 | Variación | Var % |
| Fundamental | Total | 1.658 | 2.747 | 1.089 | 65,7% |
| | Pavimento | 645 | 713 | 68 | 10,5% |
| | Ripio | 315 | 1.511 | 1.196 | 379,7% |
| | Tierra | 698 | 523 | -175 | -25,1% |
| Departamental | Total | 685 | 2.694 | 2.009 | 293,3% |
| | Pavimento | 23 | 121 | 98 | |
| | Ripio | 490 | 1.521 | 1.031 | 210,4% |
| | Tierra | 172 | 1.052 | 880 | 511,6% |
| Municipal | Total | 7.185 | 5.010 | -2.175 | -30,3% |
| | Pavimento | 29 | 29 | 0 | 0,0% |
| | Ripio | 2.386 | 1.355 | -1.031 | -43,2% |
| | Tierra | 4.770 | 3.626 | -1.144 | -24,0% |
| TOTAL | Total | 9.528 | 10.451 | 923 | 9,7% |
| | Pavimento | 697 | 863 | 166 | 23,8% |
| | Ripio | 3.191 | 4.387 | 1.196 | 37,5% |
| | Tierra | 5.640 | 5.201 | -439 | -7,8% |

Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Nacional de Estadística.

de transportes absorbe más del 75% de los recursos y, además, cerca del 17% de los gastos en proyectos de inversión se dedican a electrificación rural.

i. Inversión en infraestructura de transportes

Las inversiones en infraestructura caminera son las más importantes de la Prefectura de La Paz, alcanzando en promedio al 75% del total de las inversiones. Esta asignación de recursos ha dado como resultado un crecimiento de la red vial de La Paz que alcanza al 10% entre los años 2000 y 2007. La red fundamental, que está a cargo de la administración caminera del gobierno central, aumentó en un 66%; la red departamental, responsabilidad de la prefectura, aumentó en un 293%, y la municipal, a cargo de los municipios, disminuyó en un 30%. La disminución de los caminos de la red municipal se explica por la transferencia realizada de los municipios a la prefectura de caminos de ripio y de tierra. El incremento de la red departamental se debe tanto a la construcción de nuevos caminos como a la transferencia de caminos que formaban parte de la red municipal de los municipios a la prefectura.

La red departamental, a cargo de la prefectura, aumentó considerablemente en parte por la construcción de nuevos caminos y en parte por las transferencias de caminos realizadas por los municipios a las prefecturas. Los caminos pavimentados aumentaron

en 166 kilómetros, de los cuales 98 fueron construidos por la prefectura.

El aumento de los caminos de ripio en La Paz se debe al incremento registrado en la red fundamental. La red departamental de caminos de ripio aumentó en 1.031 kilómetros, los cuales fueron transferidos de la red municipal. Los caminos de ripio en el departamento aumentaron en casi 1.200 kilómetros, de los cuales todos corresponden a la red fundamental.

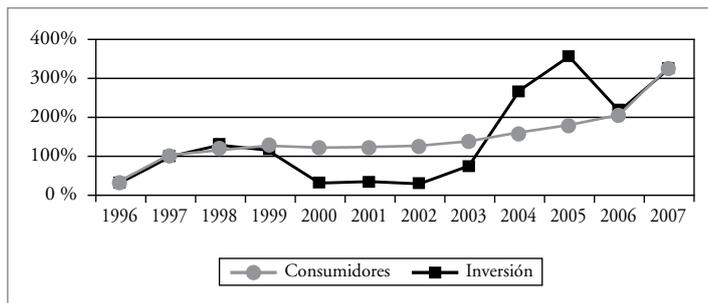
La expansión de la red vial ha de tener, sin duda, un efecto positivo sobre todas las actividades económicas del departamento, pero es difícil apreciar el impacto en un tiempo tan breve, además que las cifras disponibles no son lo suficientemente detalladas.

Otro inconveniente para evaluar el impacto es la inexistencia de datos precisos sobre la localización de los caminos ampliados o mejorados en correlación con la localización de las actividades económicas. Ese tipo de análisis requiere de un estudio especial.

ii. Inversión en electrificación

Otro rubro importante de inversión de la Prefectura de La Paz, que se desprende de las atribuciones funcionales establecidas en la Ley 1654 de Descentralización Administrativa, es el desarrollo de la infraestructura para la transmisión de energía eléctrica en el área rural del departamento.

Gráfico 6.16
La Paz: Índices de crecimiento de consumidores e inversión
de la prefectura en Electrificación rural
(1997=100)



Fuente: Elaboración propia con base en Superintendencia de Electricidad y Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

Las inversiones realizadas presentan una tendencia variable en su magnitud, con una importante reducción en sus volúmenes los años 2000-2003 en comparación con los niveles alcanzados en el período 97-99, y un abrupto crecimiento a partir del año 2004. Entretanto, el índice de crecimiento del número de consumidores en el área rural presenta un crecimiento moderado pero constante, que se acelera a partir del año 2004.

La estimación del número de consumidores rurales, sobre la cual se ha obtenido el índice de crecimiento, corresponde a los consumidores reportados a la Superintendencia de Electricidad por las empresas proveedoras de electricidad: SEYSA que cubre las provincias Nor y Sud Yungas; Emprelopaz, que atiende el Altiplano; y EDEL, a cargo de Larecaja. Se ha excluido a Electropaz en razón de que no disponen datos de consumidores desagregados por área rural y urbana.

Cuadro 6.13
La Paz: Hogares por disponibilidad de energía eléctrica en el área rural, 1992, 2001, 2005
(en porcentaje)

| Disponibilidad de energía eléctrica | 1992 | 2001 | 2005 |
|-------------------------------------|---------|--------|--------|
| ÁREA RURAL | 184,274 | 231,88 | 100,00 |
| Tiene % | 16,14 | 24,47 | 38,51 |
| No tiene % | 83,86 | 75,53 | 61,49 |

Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Nacional de Estadística. Los datos de 1992 y 2001 corresponden a los censos de población. Las cifras de 2005 provienen de la Encuesta de Hogares 2005.

Las inversiones realizadas entre 1996 y 2005 han permitido incrementar la cobertura de energía eléctrica en los hogares rurales. En 1992 sólo el 16,14% de los hogares del área rural disponía de energía eléctrica, porcentaje que subió hasta el 38,51% en 2005. Estas cifras indican que para aumentar el grado re-

lativo de cobertura domiciliar sería preciso incrementar fuertemente la inversión, a fin de alcanzar el ritmo de incremento de la demanda y además superar el estancamiento en que se halla la cobertura desde hace más de una década (cuadro 6.13).

d) Gasto de la prefectura y desarrollo humano en el departamento

La evolución que ha seguido el Índice de Desarrollo Humano (IDH) en los municipios del departamento de La Paz entre los años 1992 y 2005, cortes temporales para los cuales se dispone de datos oficiales, ofrece una aproximación a la dimensión social/humana del desarrollo en dicho departamento pues sintetiza en un solo índice el IDH y tres indicadores representativos del grado de bienestar de la población: la esperanza de vida, el nivel educativo y los ingresos de la población.

El análisis comparativo de los IDH municipales en las dos gestiones permite establecer, en primer lugar, que se ha producido una mejora generalizada en la situación de bienestar de los municipios entre ambos períodos, ya que de los 80 municipios paceños, 69 reportan una mejoría en sus IDH con relación al período anterior (no se tiene datos de cinco municipios). Esto significa que al menos en el 86% de los municipios de La Paz han mejorado los indicadores de salud, educación y/o ingresos de sus habitantes en comparación con el año 1992 (cuadro 6.14).

Cuadro 6.14
La Paz: Municipios del departamento según variación en el Índice Municipal de Desarrollo Humano (IDH) período 1992-2005

| | Municipios | |
|--|------------|-------------|
| | Número | Porcentaje* |
| TOTAL MUNICIPIOS | 80 | 100% |
| COMPARACIÓN HORIZONTAL | | |
| Municipios con IDH mayor que en el período anterior | 69 | 86% |
| COMPARACIÓN INTRADEPARTAMENTAL - BRECHA INTERMUNICIPAL | | |
| Municipios que acortaron la brecha de IDH con respecto a la ciudad capital | 16 | 20% |
| COMPARACIÓN NACIONAL - RANKING | | |
| Municipios que subieron su posición en el ranking nacional | 8 | 10% |

* En cada caso, los porcentajes se calculan sobre el total de municipios. Cinco municipios no disponen de información sobre el IDH en el año 1992. Fuente: Elaboración propia con base en cuadro A-III-, Anexo III.

En segundo lugar, también ha disminuido, aunque en menor grado, la brecha de bienestar entre el municipio de La Paz (que es la capital del departamento y sede de gobierno) y los otros municipios del departamento. De los 80 municipios, 16 (20%) reportan una reducción de la diferencia entre el valor de su respectivo IDH y el IDH de la ciudad de La Paz, que es el más alto del departamento.

Finalmente, se establece que las evidentes mejoras registradas en los indicadores municipales de desarrollo humano del departamento de La Paz resultan modestas en comparación con el desempeño que han tenido en este mismo período otros departamentos del país, ya que sólo ocho municipios paceños (10%) han ascendido en su ubicación en el ranking del IDH municipal entre los años 1992 y 2005.

La evolución de los componentes del IDH de los municipios del departamento de La Paz en el período 1992-2005 se presenta en el cuadro 6.12, donde es posible observar que se ha producido en Bolivia en general un mejoramiento tendencial en las condiciones de salud de la población, incluyendo el departamento de La Paz. La trayectoria que presenta el Índice de Esperanza de Vida revela que las condiciones de salud de la población han mejorado, particularmente en la ciudad de La Paz, aunque comparativamente menos que en el país.

Estas tendencias son el resultado de varios factores: reflejan las ampliaciones de cobertura y otros esfuerzos por elevar la calidad del servicio en el sis-

tema público de salud, así como los efectos generales del desarrollo económico y la elevación gradual de las condiciones de vida y el saneamiento; incluso la urbanización por sí misma contribuye a elevar las condiciones de vida de la población.

Por otra parte, en el conjunto de los municipios de La Paz el componente que mayor progreso ha experimentado es el índice de educación. La variación 1992-2005 fue de 0,104 puntos, mayor que la variación nacional (0,094) y que la de la ciudad de La Paz (0,069).

Por último, el nivel de ingresos también experimentó una mejoría. En la ciudad de La Paz, el incremento fue mayor que en el resto de los municipios y también superior al que se alcanzó a nivel nacional.

Este conjunto de indicadores señala, de modo muy grueso, un progreso en las tendencias en el desarrollo humano del departamento de La Paz, que son el resultado de los esfuerzos concurrentes realizados por diversas entidades del sector público y otros organismos para incidir de manera directa sobre estos ámbitos, así como de la evolución de otros aspectos del desenvolvimiento de la economía y de la sociedad, que indirectamente también contribuyen a una mejora en las condiciones de vida de la población. Las actuaciones de la Prefectura de La Paz, que de manera muy tangencial se dirigen a la atención de los componentes sociales del desarrollo, probablemente han tenido una incidencia más bien indirecta en su evolución.

Cuadro 6.15
La Paz: Índices de los componentes del IDH de municipios del departamento
por años 1992, 2001, 2005

| COMPONENTES | Índices | | | Puntos de variación 1992-2005 |
|--|---------|-------|-------|-------------------------------|
| | 1992 | 2001 | 2005 | |
| ÍNDICE DE ESPERANZA DE VIDA | | | | |
| Capital de departamento | 0,617 | 0,660 | 0,680 | 0,063 |
| Promedio de municipios excluido la capital | 0,557 | 0,580 | 0,593 | 0,037 |
| Índice de esperanza de vida de Bolivia | 0,567 | 0,638 | 0,672 | 0,105 |
| ÍNDICE DE EDUCACIÓN | | | | |
| Capital de departamento | 0,806 | 0,863 | 0,875 | 0,069 |
| Promedio de municipios excluido la capital | 0,588 | 0,655 | 0,693 | 0,105 |
| Índice de educación de Bolivia | 0,682 | 0,748 | 0,776 | 0,094 |
| ÍNDICE DE INGRESOS | | | | |
| Capital de departamento | 0,514 | 0,618 | 0,635 | 0,121 |
| Promedio de municipios excluido la capital | 0,362 | 0,404 | 0,405 | 0,043 |
| Índice de ingresos de Bolivia | 0,441 | 0,537 | 0,558 | 0,117 |

Fuente: Elaboración propia con base en PNUD, 2007.

6.5. Consideraciones finales

- La Prefectura de La Paz se desenvuelve en el contexto de un departamento cuya ciudad capital es la sede de gobierno y capital político-administrativa de Bolivia. Por ello, el departamento de La Paz es el más poblado de Bolivia y concentra una parte significativa de la actividad económica del país. Empero, su importancia económica ha venido disminuyendo desde la década de los 70 y, a partir de 1996, su contribución a la economía nacional dejó de ser la mayor del país, cediendo el primer lugar a la economía cruceña.
- En este contexto, los ingresos que percibe la Prefectura de La Paz son significativos si se los compara con el conjunto de los ingresos de las prefecturas departamentales; representan cerca de la cuarta parte del total de los recursos a cargo de las nueve prefecturas. Entre 1996 y 2007 han crecido, presentando una variación total de 59%, con una tasa de crecimiento anual promedio de 5%. En los últimos tres años, período de bonanza fiscal en Bolivia, los ingresos de esta prefectura sólo crecieron moderadamente: 7,6% en 2005, 14% en 2006 y 4% en 2007.
- En términos relativos a su población, los ingresos per cápita de la prefectura paceña, si bien crecieron levemente en el período 1996-2007, se sitúan por debajo del promedio nacional. Además, en los últimos tres años los ingresos per cápita percibidos por la Prefectura de La Paz han quedado crecientemente rezagados con relación al promedio de todas las prefecturas y, junto con Santa Cruz, se ubican por debajo de los ingresos per cápita de las otras prefecturas departamentales.
- El TGN contribuye mayoritariamente a los ingresos de la prefectura (81%), en tanto que las recaudaciones por hidrocarburos (IEHD e IDH) representan una fracción menor en el presupuesto, aunque su participación aumentó desde 9% en 1996 hasta 16% en 2007, constituyendo, por su magnitud, la segunda fuente en importancia. Los otros recursos internos y los recursos externos representan, cada uno, el 5% de los ingresos percibidos; estos últimos han bajado considerablemente su representación en los últimos años (2%).
- Las recaudaciones por hidrocarburos son, en el contexto nacional, muy modestas en magnitud, ya que representan apenas el 7% de las asignaciones que reciben las prefecturas por este concepto. Además, esta participación presenta una tendencia decreciente, desde el 10% en 2007 hasta el 6% en el año 2007.
- En cuanto al gasto de la prefectura, éste ha subido entre los años 1996 y 2007 a una tasa media de 5% anual. El gasto corriente creció más que las inversiones (5% y 4% anual, promedio, respectivamente).
- El gasto corriente de la Prefectura de La Paz es elevado. Absorbe el 86% de los recursos, siendo el componente de salarios para personal en educación y salud el que concentra la mayor parte del presupuesto. En total, los salarios representan el 73% de todo el gasto de la prefectura y el 85% del gasto corriente. Es de notar que la importancia de los componentes de educación y salud en el gasto de la prefectura se contrapone con sus escasas atribuciones en la definición de políticas en estos ámbitos.
- En el período 1996-2007 la prefectura destinó el 14% de sus recursos a financiar proyectos de inversión, con un mínimo de 8% (2003) y un máximo de 20% (2001). Por otra parte, las inversiones realizadas por esta entidad son una fracción creciente de las inversiones públicas en el departamento: en 1996 participaron con el 18% de la inversión departamental y en 2007 pasaron a 29%.
- La inversión está fuertemente focalizada en infraestructura: 62% (que en los últimos años absorbe entre el 75% y el 87% de los recursos de inversión) y menos en apoyo productivo (14%). A su vez, en infraestructura el componente que acapara es transportes (75% de las inversiones en infraestructura) y 17% va a electrificación. Los otros rubros son poco relevantes desde el punto de vista de la magnitud de las inversiones.
- En el período 1996-2007, los recursos provenientes de hidrocarburos destinados al gasto de la Prefectura de La Paz sumaron 141,37 millones de USD. De este total, el 45% se destinó a proyectos de inversión (62,9 millones de USD) y el 55% (78,41 millones de USD) a gasto corriente. Por otra parte, el gasto ejecutado por la prefectura en este mismo período sumó 1.853,99 millones de USD. Esto significa que los recursos de hidrocarburos sólo financiaron un 7,6% del gasto (141,37 millones de USD) y que la parte mayoritaria, 92,4%, se financió con otras fuentes, principalmente TGN y otros recursos internos y externos (1.712,62 millones de USD).
- En el gasto corriente, los recursos por hidrocarburos representan, en promedio, 5%; mientras que

en el financiamiento de las inversiones esta fuente aportó con un 24% en todo el período. En las inversiones, los recursos provenientes de hidrocarburos se han destinado a infraestructura (52 millones de USD, de los 62 millones de USD).

- La relación entre el gasto de la Prefectura de La Paz y el crecimiento económico departamental, lejos de ser lineal y directa, presenta una especial complejidad que resulta de las mediaciones entre las condiciones macroeconómicas generales, la predominante orientación de la economía departamental hacia el mercado interno y la dinámica de las finanzas públicas altamente concentradas en La Paz, como sede de gobierno, aunque en una transición hacia esquemas más descentralizados de administración y de gestión pública.
- Las fluctuaciones registradas en la economía paceña a lo largo de los últimos 12 años, muchas de ellas contrapuestas a las tendencias observadas en el conjunto de la economía boliviana, contribuyeron a atenuar la influencia de las otras regiones del país sobre el comportamiento del PIB nacional, determinando que la economía nacional creciera a un ritmo más bien moderado en este período. En ese contexto, el gasto ejecutado por la Prefectura de La Paz tuvo una evolución muy semejante a las tendencias de la economía departamental y de la economía boliviana, reflejando la estrecha asociación entre estas dinámicas.
- Si bien la prefectura no incide en las políticas educativas, cabe destacar que han mejorado los índices en el nivel de secundaria (matriculación), y esto parece estar asociado al gasto en personal de secundaria, que aumentó en mayor proporción que en primaria, entre otros factores.
- Por otra parte, las inversiones en infraestructura de transportes parecen haberse traducido en el fortalecimiento de la red departamental vial a cargo de la prefectura, que aumentó considerablemente en parte por la construcción de nuevos caminos y en

parte por las transferencias de caminos realizadas por los municipios a las prefecturas.

- De igual manera, las inversiones en electrificación rural, rubro que mereció una atención especial de la prefectura, aunque menor que en caminos, se han traducido en un crecimiento importante de la tasa de cobertura de electricidad en el área rural: la cobertura de hogares rurales era 16,14% en 1992; subió a 24,5% en 2001 y en 2005 llegó a 38,51%, según datos de los censos de 1992 y 2001 y de la Encuesta de Hogares 2005.
- Finalmente, el análisis de la evolución del Índice de Desarrollo Humano en los períodos 1992, 2001 y 2005 permite aseverar que se ha producido una mejora en la situación de vida de los municipios de La Paz con relación a períodos anteriores (69 de 80 municipios tienen en 2005 un IDH mayor que en 1992); ha mejorado muy poco la brecha con la ciudad de La Paz (16 de 80 municipios acortaron la brecha entre 1992 y 2005), y el departamento continúa rezagado en el ranking nacional en esta materia (sólo ocho de 80 municipios mejoraron su posición en el ranking en el período considerado).

Notas

- 1 La extensión departamental no se halla definida exactamente a raíz de un diferendo limítrofe con el departamento del Beni.
- 2 El Índice de Desarrollo Humano es un indicador compuesto por los índices de ingresos, esperanza de vida y educación, que expresan las condiciones de desarrollo.
- 3 Véase, PNUD (2007). Objetivos de Desarrollo del Milenio, Cochabamba. PNUD, La Paz. Pág. 38.
- 4 Medición según la metodología de necesidades básicas insatisfechas (educación y atención de salud, servicios básicos en la vivienda, materiales de construcción de la vivienda).
- 5 Recursos ejecutados hasta el 31 de diciembre / Recursos aprobados al inicio de la gestión

7. Finanzas de la Prefectura del departamento de Cochabamba

7.1. Contexto departamental

El departamento de Cochabamba se encuentra ubicado en el centro geográfico de Bolivia, con una superficie de 63.008 km² que abarca el 5,74% del territorio nacional¹. El clima es diverso y variando, desde el frío en la zona andina, hasta el cálido en la zona tropical, pasando por el templado en los valles.

La población estimada del departamento para diciembre de 2007 alcanza a 1.707.906 habitantes, casi el 18% de la población nacional. La tasa anual de crecimiento entre los censos 1992-2001 es de 2,93%, ligeramente superior a la del país (2,74%). Por su parte, según datos del Censo del año 2001, el 31% de la población departamental había nacido en otros departamentos.

Cochabamba es el departamento con mayor densidad poblacional en Bolivia, con 28 habitantes por kilómetro cuadrado el año 2007, tres veces más alta

que la del país, que alcanza a 8,95 habitantes por kilómetro cuadrado.

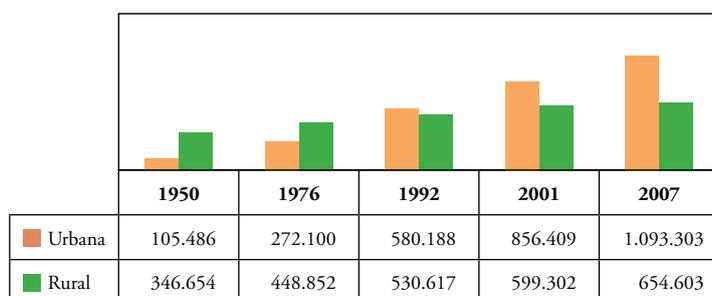
Para el año 2007, el 63% de la población de Cochabamba habitaba en áreas urbanas (ver gráfico 7.1), una proporción muy próxima a la correspondiente a todo país (65%). Dicha población urbana está fuertemente concentrada en la ciudad de Cochabamba, capital del departamento, cuya área de cobertura urbana continua ha absorbido varios municipios vecinos, y tiene una población de cerca de un millón de habitantes.

El departamento de Cochabamba presenta una base productiva relativamente diversificada; los sectores más importantes de la economía el año 2007 son los de servicios (inmobiliarios, financieros, seguros, comunales, hoteles-restaurantes), que constituyen el 30,5% del PIB departamental; la manufactura (17,6%), en la que destaca el aporte de la refinación de petróleo (33% del PIB manufacturero); transporte y comunicaciones (14%); agricultura (7,9%) y comercio (7%).

En los últimos 12 años se ha registrado un descenso considerable de la importancia relativa de las actividades agrícolas e industriales, aunque ambos sectores registraron crecimientos anuales similares a la tasa de crecimiento de la población o superiores, en moneda constante.

Por su parte, el sector de extracción de hidrocarburos, en el período 1996-2007, ha registrado un incremento significativo, ya que en 1996 la actividad hidrocarburífera representaba alrededor del 2% del PIB departamental y en 2007 significa más del 5%

Gráfico 7.1
Cochabamba: Evolución de la población urbana y rural



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística.

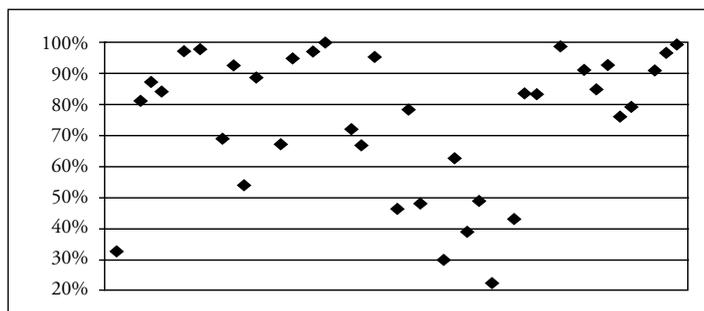
Cochabamba es un departamento en el que las condiciones de vida de la población son muy heterogéneas, dependiendo en buena medida del lugar donde la población habita. Así, si bien el Índice de Desarrollo Humano² para el departamento (0,62 para el año 2001) está muy próximo al del país (0,64 para ese año), a nivel municipal se aprecian considerables diferencias. Por ejemplo, el municipio de Cercado (el núcleo de la ciudad capital) exhibe el mayor Índice de Desarrollo Humano de Bolivia (0,741), pero hay municipios como Arque (0,311), Tacopaya (0,360), Tapacarí (0,376) y Bolívar (0,372), que están entre los 15 municipios de menor Índice de Desarrollo Humano en Bolivia.

En lo referente a la pobreza extrema, Cochabamba se encuentra en un nivel intermedio en el contexto nacional con un 39% en esa condición. La proporción de personas en situación de pobreza en Cochabamba es menor a la de los departamentos de Potosí, Chuquisaca, Oruro, La Paz, Beni, pero mayor a la de Pando, Tarija y Santa Cruz³.

Según el INE, el año 2001 el 53,4% de la población de Cochabamba estaba en situación de pobreza⁴. En el gráfico 7.2 se puede constatar un nivel de heterogeneidad muy alto entre los 45 gobiernos municipales que tiene el departamento, en términos de necesidades básicas de su población.

Con datos del Censo de Población y Vivienda de 2001, 24 municipios de Cochabamba tendrían más del 80% de sus

Gráfico 7.2
Cochabamba: Población con necesidades básicas insatisfechas por sección municipal



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Censo de Población y Vivienda INE – 2001.

poblaciones con necesidades insatisfechas, y solamente en cuatro de sus municipios, los mejor equipados, este indicador afectaría entre el 20% y 40% de sus poblaciones.

7.2. Ingresos de la Prefectura de Cochabamba

a) Ingresos presupuestados por Prefectura y municipios de Cochabamba

Los ingresos de la Prefectura de Cochabamba, con ligeras variaciones anuales, se mantuvieron casi constantes entre 1996 y 2004. A partir de entonces se incrementaron hasta la gestión 2007, registrando un 56% de incremento bruto en todo el período, como puede visualizarse en el cuadro 7.1.

La participación de la prefectura en los ingresos programados para las dos entidades que forman parte de la administración pública territorial (prefectura y gobiernos municipales del departamento de Cochabamba), fue del 57% al inicio del período, fluctuando

Cuadro 7.1
Cochabamba: Presupuestos programados por prefectura y gobiernos municipales
(en millones de bolivianos de 1990)

| Gestión | Presupuesto prefectura | Presupuesto municipios | Total | % Participación prefectura | % Prefectura CBBA Total prefecturas | % Prefectura CBBA P, G, N, |
|---------|------------------------|------------------------|--------|----------------------------|-------------------------------------|----------------------------|
| 1996 | 214,33 | 160,22 | 374,55 | 57,2% | 16,3% | 2,2% |
| 1997 | 214,74 | 96,04 | 310,79 | 69,1% | 16,2% | 1,9% |
| 1998 | 196,67 | 76,44 | 273,11 | 72,0% | 15,4% | 1,8% |
| 1999 | 193,46 | 99,61 | 293,08 | 66,0% | 15,9% | 1,7% |
| 2000 | 216,10 | 92,41 | 308,51 | 70,0% | 16,4% | 2,0% |
| 2001 | 219,99 | 93,60 | 313,59 | 70,2% | 16,3% | 2,2% |
| 2002 | 225,12 | 116,51 | 341,63 | 65,9% | 16,4% | 2,2% |
| 2003 | 219,84 | 106,15 | 325,99 | 67,4% | 15,7% | 2,2% |
| 2004 | 210,48 | 91,51 | 301,99 | 69,7% | 15,1% | 2,1% |
| 2005 | 246,23 | 91,47 | 337,69 | 72,9% | 15,6% | 2,2% |
| 2006 | 301,80 | 129,13 | 430,94 | 70,0% | 13,3% | 2,4% |
| 2007 | 331,98 | 159,41 | 491,39 | 67,6% | 12,4% | 2,1% |

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Viceministerio de Presupuesto y Contaduría.

en diferentes gestiones hasta alcanzar un máximo próximo al 73% en el año 2005. Posteriormente se registra una disminución de la participación de la prefectura al final del período considerado, pero logra incrementar su importancia relativa en 10 puntos porcentuales, frente a los 45 gobiernos municipales del departamento.

A su vez, el peso específico de los recursos a cargo de la prefectura se mantuvo prácticamente constante respecto al total del presupuesto agregado del sector público (poco más del 2%).

Contrastándose la evolución del presupuesto de la Prefectura de Cochabamba con el total del presupuesto de las nueve prefecturas del país, se constata que Cochabamba ha perdido importancia relativa en el contexto nacional, ya que si bien sus recursos se incrementaron en términos absolutos en el período 1996-2007, su par-

ticipación frente a los ingresos presupuestados de todas las prefecturas del país ha tendido a disminuir de un 16,3% en 1996 al 12,4% en 2007 (ver gráfico 7.3).

Esta situación se explica por el mayor incremento relativo registrado en los últimos años en los ingresos a precios constantes de otras prefecturas, principalmente Tarija (485%), Pando (270%) y, en menor medida, Oruro (131%) y Beni (100%), mientras que el incremento del presupuesto de la Prefectura de Cochabamba, a nivel de precios constantes, sólo fue de un 56%

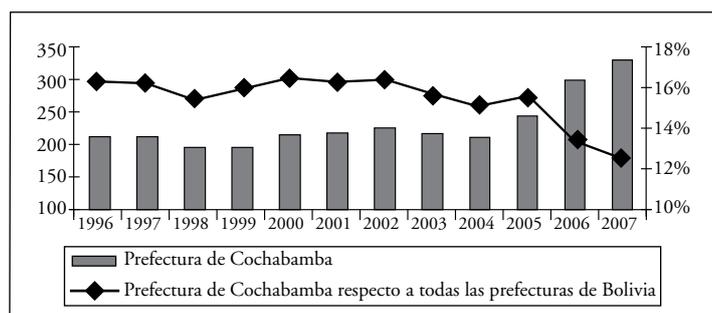
b) Evolución de ingresos de la prefectura del departamento 1996-2007

Los presupuestos aprobados y ejecutados por la Prefectura de Cochabamba en moneda constante se mantuvieron relativamente estables en el período 1996-2004, año a partir del cual se incrementaron sustancialmente hasta el año 2007 (ver cuadro 7.2). Para el año 2007 los ingresos programados se incrementaron en 55% respecto a la gestión 1996 y tuvieron un incremento casi similar en los ingresos efectivamente ejecutados.

En el período 1996-2007, el Indicador de Eficiencia en la Ejecución Presupuestaria de los Ingresos⁵ de la Prefectura del departamento de Cochabamba presenta una tendencia irregular con un promedio de 86% para los 12 años de gestión analizados.

Comparando los porcentajes de ejecución de la Prefectura de Cochabamba con los que presenta el conjunto de prefecturas, se establece un desempeño regular de la prefectura en

Gráfico 7.3
Presupuesto de la Prefectura de Cochabamba respecto de todas las prefecturas de Bolivia (millones de bolivianos de 1990)



Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

Cuadro 7.2.
Cochabamba: Presupuesto de ingresos aprobado, ajustado y ejecutado (en millones de bolivianos de 1990)

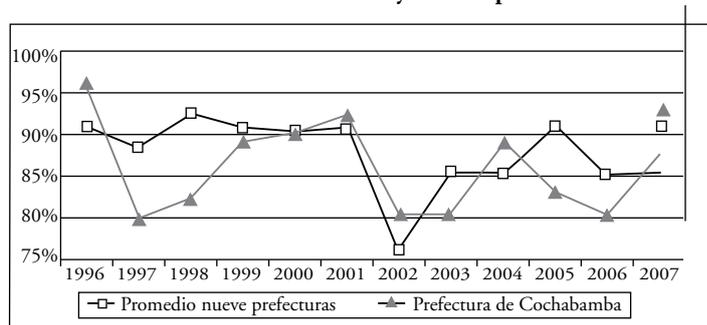
| Gestión | Presupuesto de ingresos | | | | % ejecución presupuestaria (*) | Desviación s/Total prefecturas |
|---------|-------------------------|----------------|----------|-----------|--------------------------------|--------------------------------|
| | Aprobado | Modificaciones | Ajustado | Ejecutado | | |
| 1996 | 214,33 | 0,00 | 214,33 | 206,28 | 96,2% | 5,2% |
| 1997 | 214,74 | 0,00 | 214,74 | 171,91 | 80,1% | -8,4% |
| 1998 | 196,66 | 0,00 | 196,66 | 161,95 | 82,3% | -10,2% |
| 1999 | 193,46 | 0,00 | 193,46 | 172,71 | 89,3% | -1,5% |
| 2000 | 216,10 | 0,00 | 216,10 | 194,81 | 90,1% | -0,3% |
| 2001 | 219,99 | 0,00 | 219,99 | 203,41 | 92,5% | 1,7% |
| 2002 | 225,12 | 20,73 | 245,85 | 197,78 | 80,5% | 4,6% |
| 2003 | 219,84 | 35,96 | 255,80 | 205,69 | 80,4% | -5,0% |
| 2004 | 210,48 | 67,28 | 277,76 | 247,25 | 89,0% | 3,7% |
| 2005 | 246,23 | 73,72 | 319,95 | 266,50 | 83,3% | -1,0% |
| 2006 | 301,80 | 65,41 | 367,22 | 295,46 | 80,5% | -4,7% |
| 2007 | 331,99 | 28,05 | 360,03 | 315,77 | 87,7% | 2,1% |

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

estudio, ya que en siete gestiones presenta porcentajes de ejecución por debajo de la ejecución de todas las prefecturas y, de manera general, se ubica un punto porcentual por debajo del promedio de ejecución presupuestaria de todas las prefecturas del país.

La dinámica que han seguido los ingresos ejecutados por la Prefectura de Cochabamba se aprecia en el gráfico 7.4, observándose variaciones respecto al conjunto de las prefecturas del país, aunque en el último año se logró ubicar por encima del promedio nacional.

Gráfico 7.4
Evolución de los ingresos ejecutados
Prefectura de Cochabamba y total de prefecturas



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

Comparando los promedios del mismo indicador observado para las otras prefecturas del país, se aprecia que Cochabamba se encuentra entre las prefecturas de menor grado de ejecución presupuestaria de sus ingresos aprobados, lo que refleja niveles poco satisfactorios que pueden atribuirse a factores internos, como los conflictos permanentes entre el órgano ejecutivo y el Consejo Departamental.

c) Fuentes de ingreso de la prefectura del departamento 1996-2007

Los ingresos de las prefecturas de los departamentos están definidos en el régimen económico y financiero de la Ley de Descentralización (Ley 1654, 28 julio 1995). Los 10 rubros de fuentes de recursos que establece esta ley pueden agruparse en cuatro grandes categorías:

- Transferencias realizadas por el Tesoro General de la Nación.
- Recursos provenientes de los hidrocarburos (regalías, IEHD, IDH).
- Otras fuentes internas (regalías mineras, forestales y otras fuentes nacionales).
- Recursos externos (donaciones y créditos).

En el cuadro 7.3 se presenta la evolución de las cuatro fuentes de ingresos para el período 1996-2007.

En el período 1996-2007 las variaciones registradas en las cuatro fuentes de ingresos de la prefectura del departamento son muy diferentes. Analizando estas variaciones en los presupuestos a precios constantes de 1990, las transferencias del Tesoro General de la Nación aumentaron en 57%; la renta proveniente de los hidrocarburos registró un incremento del 214%; y, finalmente, el financiamiento del exterior y las otras fuentes internas del presupuesto cayeron en 37% y 70%, respectivamente.

La composición de los ingresos de la Prefectura de Cochabamba, según las cuatro fuentes en las que se han agrupado estos recursos, se modificó sustancialmente a lo largo de los últimos 12 años.

i. Transferencias del TGN

Las transferencias del TGN a las prefecturas de departamento son realizadas para cubrir las necesidades de los sistemas de educación y salud públicas y los costos de los programas de asistencia social del departamento. Estos recursos representaron en promedio el 60% de los recursos de la Prefectura de Cochabamba.

La Ley de Descentralización Administrativa confiere a las prefecturas la función de “administrar,

Cuadro 7.3
Cochabamba: Fuentes de ingreso de la prefectura
(en millones de bolivianos de 1990)

| Gestión | Transfe- rencias TGN | Recursos hidrocar- buros | Otros recursos internos | Recursos externos | Total |
|------------------------------|----------------------------|--------------------------------|-------------------------------|----------------------|--------|
| 1996 | 110,70 | 38,63 | 46,30 | 10,65 | 206,28 |
| 1997 | 112,11 | 39,07 | 16,45 | 4,28 | 171,91 |
| 1998 | 108,67 | 34,63 | 5,68 | 12,97 | 161,95 |
| 1999 | 111,01 | 39,18 | 12,59 | 9,94 | 172,71 |
| 2000 | 112,95 | 56,46 | 11,13 | 14,27 | 194,81 |
| 2001 | 113,33 | 55,17 | 19,62 | 15,29 | 203,41 |
| 2002 | 129,13 | 52,23 | 6,93 | 9,50 | 197,78 |
| 2003 | 132,44 | 58,08 | 7,07 | 8,10 | 205,69 |
| 2004 | 144,80 | 71,29 | 10,67 | 20,50 | 247,25 |
| 2005 | 149,69 | 84,44 | 21,41 | 10,97 | 266,50 |
| 2006 | 162,02 | 116,66 | 10,76 | 6,02 | 295,46 |
| 2007 | 173,85 | 121,37 | 13,83 | 6,72 | 315,77 |
| Variación promedio 1996-2007 | | | | | |
| | 57% | 214,2% | -70,1% | -36,9% | 53,1% |

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

supervisar y controlar, por delegación del gobierno nacional, los recursos humanos y las partidas presupuestarias asignadas al funcionamiento de los servicios personales de educación, salud y asistencia social, en el marco de las políticas y normas para la provisión de estos servicios”; sin embargo, la tuición efectiva de la prefectura sobre los Servicios Departamentales de Educación (Seduca) y de Salud (Sedes) no se ha logrado instaurar por un conflicto irresuelto con los gremios de ambos sectores, que se oponen a la descentralización administrativa de estos servicios.

ii. Ingresos provenientes de hidrocarburos

El segundo grupo de ingresos de la Prefectura de Cochabamba en orden de importancia está constituido por la renta de los hidrocarburos. Esta fuente, a su vez, se compone de regalías e impuestos a esos recursos naturales no renovables (IEHD e IDH). Estos ingresos aumentaron de 39 millones de Bs de 1990 en 1996, a 121 millones de Bs de 1990 en la gestión 2007, totalizando en los 12 años analizados 1.560 millones de Bs de 1990, equivalentes a 388 millones de USD.

El incremento de la renta de los hidrocarburos a precios constantes entre 1996 y 2007 fue de 214%, que equivale a una tasa de crecimiento anual promedio de 12,2%

En 1996, los ingresos provenientes del sector hidrocarburos representaban el 18,7% del total de ingresos de la prefectura, mientras que en la gestión 2007 el peso específico de la renta de hidrocarburos alcanzó el 38,4% de los ingresos prefecturales.

Las variaciones registradas en la renta de los hidrocarburos no fueron iguales en los tres componentes de esta fuente de recursos. El Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados (IEHD), a precios constantes, se incrementó en 55% en el período, debido básicamente al incremento del consumo de combustibles, ya que las alícuotas de este impuesto más bien tendieron a disminuir en los últimos 12 años (ver cuadro 7.4). Por su parte, las regalías registraron un incremento del 110% en los últimos 12 años, con muchas variaciones anuales, debido en los primeros años a la reclasificación de yacimientos entre campos nuevos y existentes, al amparo de la anterior Ley 1689, y posteriormente por el ingreso en operación de nuevos campos de hidrocarburos.

A partir de mayo de 2005, con la vigencia de la Ley 3058 y sus decretos reglamentarios, el IDH ganó importancia en el financiamiento de la prefectura del departamento.

Cuadro 7.4
Cochabamba: Composición de la renta de hidrocarburos
(en millones de bolivianos de 1990)

| Gestión | IEHD | IDH | Regalías | Total HC |
|----------------|-------|-------|----------|----------|
| 1996 | 10,78 | | 27,85 | 38,63 |
| 1997 | 12,06 | | 27,01 | 39,07 |
| 1998 | 13,22 | | 21,41 | 34,63 |
| 1999 | 14,30 | | 24,87 | 39,18 |
| 2000 | 15,45 | | 41,01 | 56,46 |
| 2001 | 13,80 | | 41,38 | 55,17 |
| 2002 | 13,81 | | 38,42 | 52,23 |
| 2003 | 10,17 | | 47,91 | 58,08 |
| 2004 | 9,42 | | 61,86 | 71,29 |
| 2005 | 13,20 | 13,11 | 58,13 | 84,44 |
| 2006 | 12,54 | 45,82 | 58,30 | 116,66 |
| 2007 | 16,66 | 46,16 | 58,55 | 121,37 |
| % 2007 | 14% | 38% | 48% | 100% |
| Var. 2007/1996 | 55% | 252% | 110% | 214% |

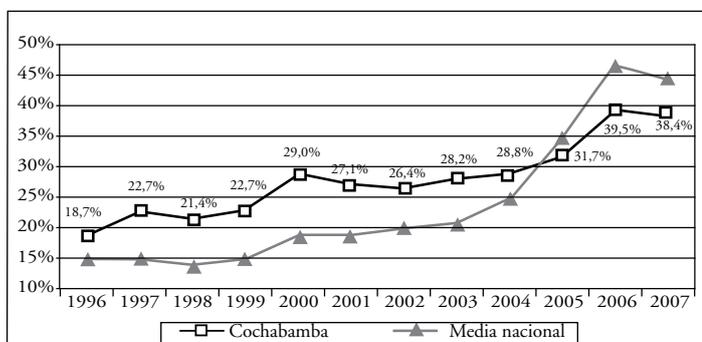
Fuente: Elaboración propia con base en datos del Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda

En el año 2007, el IEHD representó el 14% de los ingresos provenientes de los hidrocarburos, el IDH constituyó el 38,0%, y las regalías alcanzaron al 48,2% de la renta de los hidrocarburos.

Los tres componentes de la renta de los hidrocarburos de los cuales participan las prefecturas del país han pasado a adquirir cada vez más importancia en los ingresos de estas instituciones de la administración territorial.

Hasta la gestión 2005, la renta de hidrocarburos de Cochabamba se situó por encima del promedio nacional y, a partir de ese año, los recursos percibidos por el departamento se encuentran por debajo de la media nacional, lo que indica que otros departamentos del país tienen una dependencia mayor de la renta de los hidrocarburos respecto a Cochabamba (ver gráfico 7.5).

Gráfico 7.5
Cochabamba: Importancia relativa de los ingresos provenientes de los hidrocarburos



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

iii. Otras fuentes de ingreso

La Prefectura de Cochabamba, en el período 1996-2007 no ha captado créditos ni donaciones externas de manera significativa. Las fuentes externas, en promedio, representaron solamente el 5,1% del total de ingresos de la institución, con máximos atípicos en las gestiones 1998 y 2004 de cerca al 8% del total de los recursos administrados por esta institución.

Esta observación tiene las siguientes connotaciones: una debilidad marcada en las negociaciones externas de la prefectura del departamento, que origina un efecto contrario de fortalecimiento de las fuentes endógenas en las cuales se sustentan los servicios prestados por la institución. La segunda explicación de esta realidad es una razón de política administrativa en los niveles de la administración central, que han establecido una serie de obstáculos para la contratación de empréstitos externos para todas las entidades del sector público.

La poca regularidad que presentó el peso específico de los recursos externos en el presupuesto de la Prefectura de Cochabamba refleja la ausencia de una política prefectural dirigida a captar otras fuentes de recursos para el financiamiento del desarrollo del departamento.

Finalmente, las otras fuentes internas que constituyen el presupuesto de la Prefectura del departamento de Cochabamba han decaído sustancialmente desde 1996.

La tendencia nacional de estas fuentes de financiamiento de las prefecturas del país muestra una

disminución sostenida, por lo que se puede constatar que a 12 años de inaugurado el proceso de descentralización administrativa los “otros organismos financiadores del gobierno” no se han podido consolidar como potenciales fuentes del financiamiento de las inversiones de las prefecturas, como el Banco Central de Bolivia, el Fondo Nacional de Desarrollo Regional, otros fondos de financiamiento, las otras fuentes de regalías por la explotación de recursos naturales y los aportes de la comunidad que son, de manera general, las fuentes de ingreso consideradas en este grupo de recursos.

7.3. Gasto de la Prefectura de Cochabamba

a) Tendencias generales del período

Desde la entrada en vigencia de la Ley de Descentralización, que determinó las competencias de las prefecturas de departamento, los gastos devengados de la Prefectura de Cochabamba tuvieron la evolución que muestra el cuadro 7.5.

En los 12 años de vigencia de la Ley 1654, los gastos ejecutados por la prefectura alcanzaron a 2.575 millones de Bs de 1990, equivalentes a 1.287 millones de USD. El presupuesto de gastos de la prefectura presentó un crecimiento promedio de 5,9% anual en moneda constante, mientras que el gasto per cápita de la prefectura departamental solamente creció en 2,7% promedio anual.

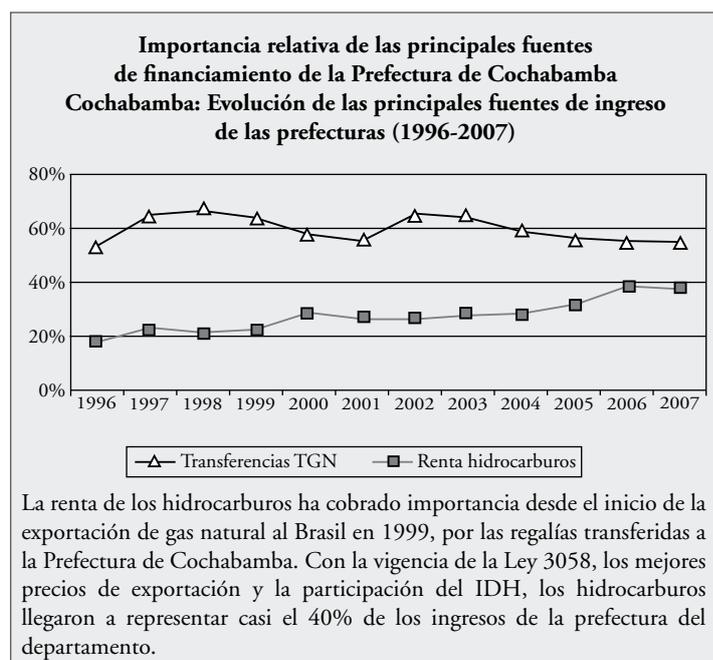
Las tasas de crecimiento de los gastos prefecturales entre 2004 y 2006 fueron considerables, por efecto de las medidas adoptadas en el sector hidrocarburos, las mismas que también impactaron positivamente en el presupuesto por habitante del departamento.

b) Capacidad de gasto de la Prefectura de Cochabamba

La capacidad de gasto de la Prefectura de Cochabamba, medida como la relación entre los ingresos efectivamente obtenidos en una gestión y el total de gastos devengados en la misma, fue de un 97,8% en los 12 años analizados.

Analizando la serie de datos entre 1996 y 2007, se constata que en la mitad de las gestiones se logra comprometer gastos por encima de los recursos disponibles (ver cuadro 7.6).

La tendencia observada en los 12 años muestra una leve declinación de la eficiencia general en la ejecución de los gastos de



Cuadro 7.5
Cochabamba: Evolución de los gastos de la prefectura

| Gestión | Gastos ejecutados (millones Bs 1990) | Crecimiento anual | Gasto per cápita (Bs 1990) |
|------------------------------------|--------------------------------------|-------------------|----------------------------|
| 1996 | 173.05 | | 128 |
| 1997 | 187.30 | 8.2% | 135 |
| 1998 | 157.40 | -16.0% | 111 |
| 1999 | 176.46 | 12.1% | 122 |
| 2000 | 203.25 | 15.2% | 137 |
| 2001 | 205.67 | 1.2% | 135 |
| 2002 | 202.41 | -1.6% | 130 |
| 2003 | 188.42 | -6.9% | 118 |
| 2004 | 216.87 | 15.1% | 133 |
| 2005 | 240.67 | 11.0% | 144 |
| 2006 | 327.61 | 36.1% | 192 |
| 2007 | 295.54 | -9.8% | 169 |
| Variación promedio anual 1996-2007 | | 5.9% | 2.7% |

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

Cuadro 7.6
Cochabamba: Evolución de la capacidad de gasto de la prefectura

| Gestión | Gastos ejecutados (millones Bs 1990) | Gastos ejecutados (millones Bs 1990) | Gastos / Ingresos |
|------------------------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|-------------------|
| 1996 | 206,28 | 173,05 | 83,9% |
| 1997 | 171,92 | 187,30 | 108,9% |
| 1998 | 161,95 | 157,40 | 97,2% |
| 1999 | 172,71 | 176,46 | 102,2% |
| 2000 | 194,81 | 203,25 | 104,3% |
| 2001 | 203,41 | 205,67 | 101,1% |
| 2002 | 197,78 | 202,41 | 102,3% |
| 2003 | 205,69 | 188,42 | 91,6% |
| 2004 | 247,25 | 216,87 | 87,7% |
| 2005 | 266,50 | 240,67 | 90,3% |
| 2006 | 295,46 | 327,61 | 110,9% |
| 2007 | 315,77 | 295,54 | 93,6% |
| Variación promedio anual 1996-2007 | | | 97,8% |

la entidad. También es destacable que los períodos de alto nivel de inestabilidad política registrados en 1996, al inaugurar la vigencia de la Ley de Descentralización, y entre 2003 y 2005, determinaron los más bajos niveles de ejecución de los gastos de la institución en el período.

c) Gastos de funcionamiento e inversión

Los gastos de las prefecturas se han dividido en dos grandes grupos: funcionamiento e inversión. Los gastos de funcionamiento comprenden los pagos por servicios personales, gastos en bienes y servicios, gastos financieros, transferencias y otros similares. Los gastos inscritos en el Presupuesto Nacional de

Inversiones comprenden los gastos de adquisición de bienes de capital, gastos en construcciones, gastos de ejecución de proyectos de inversión y finalmente los costos de preinversión.

La estructura del gasto de la Prefectura de Cochabamba, en sus componentes de proyectos de inversión y otros gastos recurrentes, evolucionó como muestra el cuadro 7.7.

El presupuesto total de gastos de la Prefectura de Cochabamba, a precios constantes, creció en 71% entre 1996 y 2007. La tasa anual promedio de crecimiento del presupuesto de gastos de la Prefectura de Cochabamba fue de 5,9%, un poco inferior a la tasa de crecimiento promedio de las nueve prefecturas, que fue de 6,4%

En el conjunto del gasto prefectural, una parte muy minoritaria se destina a proyectos de inversión. El porcentaje ha variado a lo largo de los años entre un máximo de 20% (2001) y un mínimo de 8,2% (2003), con una media ponderada de 14,3%. Sin embargo, se observa una tendencia creciente desde 2005 hasta 2007, asociada al mayor aporte de la financiación proveniente de la renta de los hidrocarburos, percibida por el departamento, aunque sin superar todavía los porcentajes más altos alcanzados anteriormente (en 1996 y 2001). Todo esto permite concluir que la prefectura dedica sus recursos, principalmente, a la atención de erogaciones corrientes, dedicándoles en promedio un 86% del total de sus gastos.

Los proyectos de inversión, lo mismo que los otros gastos, han sido financiados en general con fondos que provienen de otras fuentes, ocupando un lugar secundario los recursos provenientes de los hidrocarburos. Sólo en las últimas gestiones (2006-2007), los recursos vinculados a hidrocarburos son dominantes en la financiación de proyectos de inversión. En años anteriores, la mayor parte de las inversiones eran financiadas por otras fuentes (principalmente recursos externos y transferencias del TGN).

Es también importante señalar que hasta 2005 la mayor parte de los recursos provenientes de hidrocarburos se destinaban a gastos corrientes y no a proyectos de inversión.

El total de recursos dedicado a proyectos de inversión no ha sufrido cambios fundamentales. El aumento registrado entre 2006 y 2007 no se aparta del orden de magnitud de años anteriores, y de hecho el 2001 hubo más inversión que en el año 2006 (aunque esa cifra fue superada levemente en 2007).

El gasto prefectural corriente puede clasificarse en dos grandes categorías: los gastos de administración (incluyendo una pequeña porción de gastos no

Cuadro 7.7
Cochabamba: Gastos prefecturales por tipo de gasto y fuente de recursos
(en millones de bolivianos de 1990)

| Gestión | Proyectos de inversión | | | Gasto sin proyectos | | | Total | | |
|---------|---------------------------|---------------|----------|---------------------------|---------------|----------|---------------------------|---------------|--------|
| | Recursos de hidrocarburos | Otras fuentes | Subtotal | Recursos de hidrocarburos | Otras fuentes | Subtotal | Recursos de hidrocarburos | Otras fuentes | Total |
| 1996 | 15.83 | 23.87 | 39.70 | 20.81 | 112.54 | 133.35 | 36.64 | 136.41 | 173.05 |
| 1997 | 21.07 | 32.21 | 53.28 | 10.21 | 123.81 | 134.02 | 31.28 | 156.02 | 187.30 |
| 1998 | 13.24 | 16.22 | 29.47 | 14.10 | 113.83 | 127.94 | 27.35 | 130.06 | 157.40 |
| 1999 | 12.65 | 23.24 | 35.89 | 17.87 | 122.70 | 140.57 | 30.52 | 145.95 | 176.46 |
| 2000 | 22.52 | 34.23 | 56.75 | 21.21 | 125.29 | 146.50 | 43.73 | 159.52 | 203.25 |
| 2001 | 22.81 | 38.21 | 61.02 | 23.06 | 121.58 | 144.65 | 45.87 | 159.79 | 205.67 |
| 2002 | 21.77 | 29.13 | 50.91 | 21.28 | 130.23 | 151.51 | 43.05 | 159.36 | 202.41 |
| 2003 | 20.79 | 13.72 | 34.52 | 17.81 | 136.09 | 153.90 | 38.60 | 149.81 | 188.42 |
| 2004 | 16.04 | 14.92 | 30.96 | 21.05 | 164.87 | 185.91 | 37.08 | 179.79 | 216.87 |
| 2005 | 24.86 | 28.73 | 53.59 | 22.53 | 164.55 | 187.08 | 47.39 | 193.27 | 240.67 |
| 2006 | 76.30 | 10.24 | 86.54 | 73.20 | 167.88 | 241.07 | 149.49 | 178.12 | 327.61 |
| 2007 | 57.66 | 15.83 | 73.49 | 45.33 | 176.72 | 222.05 | 102.99 | 192.55 | 295.54 |

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

especificados), y el pago de salarios para servicios de salud y educación.

Los gastos de administración engloban aquellos destinados a cumplir todas las funciones de gestión definidas en la Ley 1654, tales como: administrar los recursos económicos y financieros y los bienes de dominio y uso departamental; formular y ejecutar los planes departamentales de desarrollo económico y social; administrar, supervisar y controlar, por delegación del gobierno nacional, los recursos humanos y las partidas presupuestarias asignadas al funcionamiento de los servicios personales de educación, salud y asistencia social, deportes, cultura, turismo, agropecuarios y vialidad, con excepción de aquellos que son de atribución municipal, preservando la integridad de las políticas nacionales en estos sectores; elaborar el proyecto de presupuesto departamental de conformidad a las normas nacionales y ejecutar el mismo en el marco de las normas del Sistema Nacional de Administración Financiera y Control Gubernamental.

La Ley de Descentralización Administrativa, en sus artículos 21 y 22, establece un límite máximo para los gastos administrativos en 15% del total de gastos de las prefecturas. La realidad observada en la ejecución de gastos de la Prefectura de Cochabamba muestra que dicho límite no fue excedido en ninguna de las 12 gestiones analizadas. Entre 1996 y 2007, los gastos de administración representaron, en promedio, el 3,7% del total del presupuesto de gastos de la prefectura del departamento y el 8,9% si se dedujeran los gastos en salarios para educación y salud.

El gráfico 7.6 indica la evolución de los principales grupos de gasto de la Prefectura de Cochabamba, entre los que se destacan los salarios para los servicios de educación y salud, los proyectos de inversión y los gastos de administración y otros servicios. Asimismo, en este gráfico se puede apreciar que la mayor parte de los gastos recurrentes de la prefectura se destina al pago de salarios de educación y salud, habiendo demandado en promedio el 60% del presupuesto de la entidad.

d) Gastos por sector socioeconómico

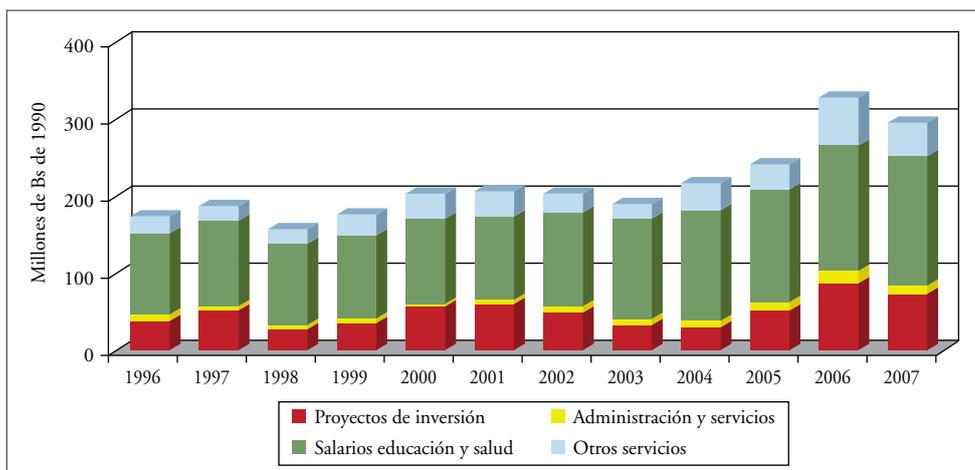
La Prefectura del departamento de Cochabamba ha variado poco la asignación de sus gastos desde 1996 hasta el presente.

Por una parte, se puede constatar que el gasto social (educación, salud y asistencia social) es el más importante con un 66% en promedio en los últimos 12 años, en correspondencia con los planes nacionales de desarrollo económico y social que acompañaron la implementación de la Ley de Descentralización Administrativa.

Por otra parte, los gastos en el sector de infraestructura (camino, electrificación) se incrementaron en 15 puntos porcentuales desde el año 2004, representando ésta la principal modificación de la política de inversiones de la prefectura, originada en el incremento presupuestario a raíz de las modificaciones en la política de hidrocarburos.

En el cuadro 7.8 se presenta la evolución del gasto prefectural por sectores agregados, detallando los montos en moneda constante asignados a cada programa de intervención de la prefectura del departamento. Así,

Gráfico 7.6
Prefectura de Cochabamba: Evolución de los principales grupos de gasto



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

las inversiones de apoyo a la producción (agropecuaria, industrial y otros) registran una disminución sostenida desde 1996. Este rubro de inversión, si bien se encuentra priorizado en las leyes que reglamentan el uso de los recursos de hidrocarburos, no se ha traducido en nuevos proyectos de inversión, aunque se hubiera plasmado en el Plan Estratégico Institucional de la prefectura del departamento.

La tendencia observada en los proyectos multisectoriales es de mucha variabilidad y alcanza un promedio de 0,8% del total de gastos de la prefectura. Por su parte, los proyectos de protección social y otros destinados a los grupos más vulnerables, si bien muestran una tendencia a incrementarse a partir del año 2000, su peso específico no alcanza al 5% de la ejecución de gastos prefecturales; sin embargo, los

montos destinados a este grupo de actividades de la prefectura se han duplicado desde 1996 en moneda constante.

Del total de los recursos administrados por la Prefectura de Cochabamba, que ascienden a 2.575 millones de Bs de 1990 (1.287 millones de USD), la institución guió sus inversiones a partir de definiciones de política nacional de asignación del gasto público y prioridades departamentales, plasmadas en tres planes de desarrollo económico y social, elaborados entre 1996 y 2007.

El cuadro 7.9 presenta la evolución del gasto prefectural por sectores agregados, destacándose las tendencias descritas anteriormente.

Siguiendo la agregación de gastos por sectores que presenta la tabla precedente, en el cuadro 7.10 se puede apreciar la fracción financiada con recursos de hidrocarburos en cada uno de los sectores de asignación del gasto.

Analizando el detalle de los sub-sectores de financiamiento de la Prefectura de Cochabamba, se pueden destacar algunas tendencias que pueden explicar algunas variaciones en las prioridades políticas de asignación del gasto de esta entidad.

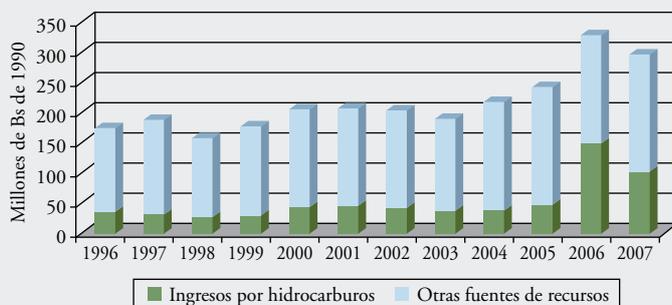
i. Apoyo productivo

El gasto total dirigido al sector productivo disminuyó desde 27 millones de Bs de 1990 en 1996 (11,9 millones de USD) hasta 20 millones de Bs de 1990 (11,5 millones de USD) en la gestión 2007.

En los 12 años analizados, el gasto prefectural para apoyo al desarrollo productivo del

Entre 1996 y 2005, los ingresos provenientes de los hidrocarburos contribuyeron a financiar aproximadamente el 19,5% del gasto de la Prefectura de Cochabamba, tanto de inversiones como de gasto corriente; mientras que entre los años 2006 y 2007, la renta de los hidrocarburos financió, en promedio, el 40% del gasto prefectural.

Cochabamba: Fuentes de financiamiento del total del gasto de la prefectura



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

Cuadro 7.8
Cochabamba: Gastos prefecturales por sector socioeconómico
(en millones de bolivianos de 1990)

| Gestión | Productivos | Infraestructura | Sociales | Multisectoriales | Protección y otros | Administración y SS | N/E | Total |
|---------|-------------|-----------------|----------|------------------|--------------------|---------------------|------|--------|
| 1996 | 27.24 | 5.32 | 123.81 | 0.02 | 5.97 | 7.18 | 3.51 | 173.05 |
| 1997 | 18.37 | 30.64 | 123.12 | 0.43 | 5.82 | 5.62 | 3.31 | 187.30 |
| 1998 | 10.73 | 5.35 | 124.31 | 0.30 | 6.92 | 5.40 | 4.40 | 157.40 |
| 1999 | 12.99 | 19.50 | 119.55 | 0.79 | 13.30 | 5.19 | 5.15 | 176.46 |
| 2000 | 24.22 | 40.63 | 119.32 | 0.91 | 10.16 | 5.19 | 2.82 | 203.25 |
| 2001 | 23.04 | 37.61 | 117.98 | 3.26 | 10.23 | 6.90 | 6.65 | 205.67 |
| 2002 | 23.70 | 26.36 | 129.88 | 0.09 | 12.51 | 6.88 | 2.99 | 202.41 |
| 2003 | 9.43 | 21.29 | 135.46 | 1.93 | 11.80 | 6.57 | 1.94 | 188.42 |
| 2004 | 11.98 | 17.78 | 159.85 | 2.23 | 13.34 | 7.82 | 3.87 | 216.87 |
| 2005 | 21.95 | 36.49 | 156.31 | 3.37 | 10.91 | 9.43 | 2.20 | 240.67 |
| 2006 | 16.81 | 92.49 | 180.54 | 3.15 | 10.56 | 21.57 | 2.49 | 327.61 |
| 2007 | 19.90 | 57.15 | 188.33 | 4.01 | 10.50 | 11.10 | 4.55 | 295.54 |

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

Cuadro 7.9
Cochabamba: Porcentaje de gastos según sector socioeconómico

| Gestión | Productivos | Infraestructura | Sociales | Multisectoriales | Protección y otros | Administración y SS | N/E |
|----------|-------------|-----------------|----------|------------------|--------------------|---------------------|------|
| 1996 | 15,7% | 3,1% | 71,5% | 0,0% | 3,4% | 4,2% | 2,0% |
| 1997 | 9,8% | 16,4% | 65,7% | | 3,1% | 3,0% | 1,8% |
| 1998 | 6,8% | 3,4% | 79,0% | 0,2% | 4,4% | 3,4% | 2,8% |
| 1999 | 7,4% | 11,0% | 67,7% | 0,4% | 7,5% | 2,9% | 2,9% |
| 2000 | 11,9% | 20,0% | 58,7% | 0,4% | 5,0% | 2,6% | 1,4% |
| 2001 | 11,2% | 18,3% | 57,4% | 1,6% | 5,0% | 3,4% | 3,2% |
| 2002 | 11,7% | 13,0% | 64,2% | 0,0% | 6,2% | 3,4% | 1,5% |
| 2003 | 5,0% | 11,3% | 71,9% | 1,0% | 6,3% | 3,5% | 1,0% |
| 2004 | 5,5% | 8,2% | 73,7% | 1,0% | 6,2% | 3,6% | 1,8% |
| 2005 | 9,1% | 15,2% | 64,9% | 1,4% | 4,5% | 3,9% | 0,9% |
| 2006 | 5,1% | 28,2% | 55,1% | 1,0% | 3,2% | 6,6% | 0,8% |
| 2007 | 6,7% | 19,3% | 63,7% | 1,4% | 3,6% | 3,8% | 1,5% |
| Promedio | 8,8% | 14,0% | 66,1% | 0,8% | 4,9% | 3,7% | 1,8% |

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

Cuadro 7.10
Cochabamba: Porcentaje de gastos financiado con recursos provenientes de los hidrocarburos

| Gestión | Productivos | Infraestructura | Sociales | Multisectoriales | Protección y otros | Administración y SS | N/E | Total |
|---------|-------------|-----------------|----------|------------------|--------------------|---------------------|-------|-------|
| 1996 | 38.7% | 64.7% | 9.8% | 100.0% | 36.7% | 73.5% | 85.0% | 21.2% |
| 1997 | 44.8% | 20.2% | 5.7% | 81.5% | 48.1% | 76.7% | 71.2% | 16.7% |
| 1998 | 52.5% | 40.6% | 7.4% | 100.0% | 52.4% | 84.8% | 43.0% | 17.4% |
| 1999 | 38.7% | 46.1% | 3.3% | 67.5% | 35.6% | 83.1% | 57.1% | 17.3% |
| 2000 | 27.6% | 57.1% | 4.9% | 63.4% | 11.4% | 89.1% | 55.8% | 21.5% |
| 2001 | 38.3% | 47.8% | 3.9% | 19.7% | 26.3% | 97.7% | 66.9% | 22.3% |
| 2002 | 49.0% | 41.5% | 4.0% | 100.0% | 50.3% | 89.4% | 94.4% | 21.3% |
| 2003 | 67.3% | 68.2% | 2.7% | 47.6% | 43.9% | 94.9% | 92.6% | 20.5% |
| 2004 | 59.2% | 55.1% | 2.7% | 50.2% | 45.0% | 63.3% | 99.9% | 17.1% |
| 2005 | 28.6% | 51.4% | 4.1% | 84.9% | 36.4% | 75.8% | 88.5% | 19.7% |
| 2006 | 97.7% | 88.5% | 11.0% | 66.2% | 61.4% | 95.4% | 88.3% | 45.6% |
| 2007 | 70.9% | 82.9% | 9.6% | 58.9% | 63.2% | 91.1% | 97.1% | 34.8% |

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

departamento alcanzó a 220 millones de Bs de 1990 (108 millones de USD).

Dentro de este grupo de gasto, la prefectura del departamento ejecutó principalmente inversiones para promover el desarrollo agropecuario, incluyendo una serie de infraestructuras de riego, por un monto acumulado de 152 millones de Bs de 1990 (79 millones de USD), que representan el 70% de las inversiones de apoyo productivo.

Las inversiones de apoyo a la producción disminuyeron su importancia relativa en el presupuesto de gastos de la Prefectura de Cochabamba, desde el 15,7% en 1996 hasta representar solamente el 6,7% del presupuesto prefectural en la gestión 2007.

La intervención de la prefectura en apoyo al sector industrial se limita a concluir obras para el Parque Industrial de Santiviáñez, las mismas que entre las gestiones 2002 y 2004 llegan a comprometer entre el 10% y el 16% de las inversiones del sub-grupo de apoyo productivo. Sin embargo, una vez concluidas estas obras, las inversiones públicas para el desarrollo industrial prácticamente desaparecen.

Los recursos de hidrocarburos canalizados para este grupo de gastos de la Prefectura de Cochabamba en los 12 años analizados ascienden a 80 millones de Bs de 1990, que representan solamente el 36% de los recursos invertidos en este grupo de actividades de la prefectura.

ii. Infraestructura

El gasto de la prefectura del departamento en infraestructura se concentra en dos sub-grupos: la construcción y mantenimiento de caminos de la red departamental y la ampliación de las redes de distribución de energía eléctrica en áreas rurales.

Este grupo de intervención prefectural se ha incrementado significativamente entre 1996 y 2007. Si bien los primeros años después de promulgada la Ley de Descentralización los gastos en este grupo son pequeños, desde 1999 los niveles de inversión son ascendentes y alcanzan límites destacables en este grupo de actividades. En los 12 años analizados, el gasto acumulado en infraestructuras alcanzó a 391 millones de Bs de 1990 (199 millones de USD).

Las infraestructuras representaron solamente el 3% del presupuesto general de gastos de la prefectura en 1996, mientras que el año 2007 constituyeron el 19,3%, después de haber representado el 28,2% en la gestión 2006.

Este grupo de intervenciones de la prefectura del departamento está priorizado en los diferentes planes

de desarrollo económico y social que ha elaborado la institución, destacando en todos ellos un conjunto de obras de infraestructura para facilitar las actividades comerciales y de producción en diversas regiones del departamento.

Las actividades ejecutadas en este sub-grupo de gastos son principalmente caminos de la red departamental (336 millones de Bs de 1990, equivalentes a 172 millones de USD), los mismos que demandaron en promedio el 86% de los recursos invertidos en infraestructuras entre 1996 y 2007.

El segundo rubro de inversiones en infraestructuras está constituido por la ampliación de la red de distribución de electricidad en regiones rurales. Estas actividades demandaron, en promedio, el 10,8% de los recursos de inversión en los últimos 12 años, presentando un máximo de 24% en la gestión 1997, cuando se ejecutó la primera fase del proyecto de electrificación rural y valores mínimos menores al 1% en varios períodos, en los que se programaron las nuevas ampliaciones de este servicio.

En 12 años de aportes destinados a la ampliación de la red de energía eléctrica del departamento, el total de inversiones canalizadas para este sub-grupo ascendió a 42 millones de Bs de 1990 (21,6 millones de USD), los mismos que constituyen casi el 45% del valor de mercado de la empresa de distribución de energía eléctrica del departamento y el 100% del capital pagado de esta empresa, conforme información del ente regulador.

Analizando la evolución de las inversiones de la prefectura en infraestructuras, se puede destacar los siguientes aspectos:

- Los diversos planes de desarrollo económico y social formulados para el departamento de Cochabamba coinciden en que uno de los principales roles de la prefectura es la inversión en infraestructura vial, con el objetivo estratégico de articular las diferentes regiones del departamento con la red nacional fundamental y la red departamental, sosteniendo que esta dinámica permitirá insertar la producción regional de manera más competitiva en los mercados local, nacional y más allá de las fronteras del país.
- El crecimiento experimentado en las inversiones en infraestructura vial presenta muchas variaciones interanuales; sin embargo, la tasa promedio de crecimiento de éstas, en los últimos 12 años, alcanzó al 140%, lo que traduce el objetivo estratégico articulador que se le asigna al departamento en todos los planes de desarrollo del departamento.

Por su parte, las inversiones en infraestructura de distribución de energía eléctrica no dejan de ser importantes, comparadas con el total de activos que tiene la empresa distribuidora de electricidad en el departamento. Desde la privatización del sector eléctrico, en 1996, la ampliación de la cobertura del servicio de electricidad en el área rural del departamento, prácticamente ha descansado en las inversiones públicas.

Los recursos de hidrocarburos canalizados para la construcción de infraestructuras por la Prefectura de Cochabamba, en los 12 años analizados, ascienden a 170 millones de Bs de 1990, que representan solamente el 44% de los recursos destinados a este grupo de actividades de la prefectura.

iii. Sector social

Los gastos recurrentes que realizó la prefectura del departamento en el sector social fueron los más significativos del conjunto de los gastos prefecturales. Este sector de asignación del gasto engloba cinco categorías programáticas, a los que se ha canalizado la mayor cantidad de recursos públicos, luego de las medidas de ajuste que restringieron la participación del Estado en sectores productivos y priorizaron la inversión pública en el sector social.

Las cinco categorías programáticas del sector social son: salud y seguridad social; educación; saneamiento básico; urbanismo y otros, en los que se engloba cultura, recreación, servicios comunitarios e inversiones en favor de grupos vulnerables.

En los 12 años analizados, el sector social acumulativamente recibió un total de 1.680 millones de Bs de 1990 (837 millones de USD). De este monto, la educación fiscal obtuvo cerca al 80%, la salud pública el 15%, y el 5% restante fue asignado a inversiones en saneamiento básico, urbanismo y otros servicios sociales y comunitarios dirigidos a grupos vulnerables (indígenas, mujeres, discapacitados).

La dinámica que ha presentado el gasto social en el departamento permite destacar las siguientes características para este sub-grupo de asignación del gasto público:

El gasto corriente en el sector educación se ha incrementado, entre 1996 y 2007, de 94 millones a 148 millones de Bs de 1990. Este gasto ha crecido sostenidamente a una tasa del 4,4% promedio anual en los últimos 12 años, mientras que la tasa de crecimiento poblacional del departamento, entre los censos de 1992 y 2001, fue solamente de 2,9%

El gasto en los servicios de salud públicos ha registrado un incremento anual de 6% durante los 12 años analizados. En este período, los gastos de salud se incrementaron de 17 millones a 30 millones de Bs de 1990.

Teniendo en cuenta las observaciones anteriores, debiera esperarse una mejoría significativa en los dos servicios públicos, que absorben la mayor proporción del gasto de la prefectura del departamento.

Dentro de la fuerte aceleración registrada en los gastos desde 2001, la mayor disponibilidad de fondos provenientes de hidrocarburos en 2006 y 2007 no tuvo un impacto fundamental en el sentido de modificar las tendencias de los años inmediatamente precedentes, pues las tasas anuales de crecimiento en los últimos años, si bien aumentaron, continuaron un proceso de aceleración ya iniciado anteriormente, y no fueron mucho más altas que las precedentes, sobre todo en educación, que representa la mayor parte.

El gasto en salarios en salud aumentó en 12,7% en 2006 y en 10% en 2007, tasas superiores al 7,9% anual promedio registrado entre 2001 y 2005, pero salud ya venía aumentando regularmente desde antes. En el caso de la educación, el gasto aumentó 8% en 2006 y 5,5% en 2007, tasas no muy diferentes (y de hecho inferiores) al promedio de 8,1% anual registrado en 2001-2005.

Las inversiones en saneamiento básico son el tercer rubro de importancia entre las inversiones de la Prefectura de Cochabamba en el sector social. Sin embargo, teniendo en cuenta que el abastecimiento de agua potable es uno de los factores más críticos en el departamento, la inversión en este tipo de programas sólo alcanzó a 52 millones de Bs de 1990 (15 millones de USD) en 12 años.

Finalmente, en la categoría programática de inversión pública de "otros proyectos sociales", que incluyen diversos proyectos de intervención a favor de grupos vulnerables (indígenas, mujeres, discapacitados y otros), se ha destinado solamente el 1,8% del gasto en el sector social y el 1,2% del total de gastos de la prefectura del departamento. En los 12 años analizados, en esta categoría programática se han invertido 28,5 millones de Bs de 1990 (8,4 millones de USD). La tendencia de estas inversiones ha ido declinando significativamente desde 1996 hasta el año 2004, mejorando en algo la ejecución de gastos para este grupo de proyectos desde el año 2005.

Los recursos de hidrocarburos canalizados para el gasto social por la Prefectura de Cochabamba, en los 12 años analizados, ascienden a 33,5 millones de

Bs de 1990, que representan solamente el 2% de los gastos totales en el sector social, cubriendo prácticamente la totalidad de ese tipo de gasto recurrente con recursos provenientes de otras fuentes diferentes a la renta de los hidrocarburos.

iv. Inversiones multisectoriales

Dada la diversidad de intervenciones realizadas por la prefectura del departamento, en la categoría programática de “inversiones multisectoriales” se han agrupado los siguientes grupos de actividad de la entidad:

- Estudios que apoyan la planificación del desarrollo del departamento.
- Inversiones dirigidas a la gestión del medio ambiente y recursos naturales.
- Otros proyectos multipropósito.

A este grupo de actividades se destinó en promedio el 0,74% del gasto e inversiones de la prefectura del departamento, lo que denota una pobre asignación, a pesar de las declaraciones oficiales de las diferentes gestiones departamentales sobre la importancia de la sostenibilidad del desarrollo.

7.4. Gasto de la prefectura y el desarrollo departamental

a) Gasto de la prefectura y crecimiento económico departamental

El Producto Interno Bruto de Cochabamba representaba el año 2007 el 16,6% del PIB de Bolivia. Con ligeras variaciones en el tiempo, resultante de las diversas coyunturas, la participación de Cochabamba en el PIB nacional en las últimas décadas ha tendido a mantenerse con una ligera tendencia a la baja (del 18,3% en 1999 al 16,6% en 2007), resultado principalmente del aumento del peso del PIB de otras economías departamentales en el PIB nacional.

El Producto Interno Bruto per cápita del departamento acompaña el ciclo económico de expansión, contracción y recuperación de la economía cochabambina. Así, en los últimos dos años alcanzó para el año 2007 un total de 2.705 Bs de 1990, que representa un incremento de sólo 58 Bs respecto al PIB per cápita de 1996 (2,2% de incremento a precios constantes) (ver gráfico 7.7).

La relación existente entre los gastos totales e inversiones de la prefectura y el Producto Interno Bruto del departamento de Cochabamba se analiza en el cuadro 7.11.

Cuadro 7.11
Cochabamba: Correlación entre el gasto de la prefectura y el Producto Interno Bruto del departamento
(en millones de bolivianos de 1990)

| Gestión | Gastos ejecutados | Producto Interno Bruto | Gastos de la prefectura/PIB |
|----------------------------|-------------------|------------------------|-----------------------------|
| 1996 | 173,05 | 3.580,28 | 4,8% |
| 1997 | 187,30 | 3.749,68 | 5,0% |
| 1998 | 157,40 | 3.921,53 | 4,0% |
| 1999 | 176,46 | 3.988,28 | 4,4% |
| 2000 | 203,25 | 4.083,83 | 5,0% |
| 2001 | 205,67 | 4.090,90 | 5,0% |
| 2002 | 202,41 | 4.110,31 | 4,9% |
| 2003 | 188,42 | 4.076,69 | 4,6% |
| 2004 | 216,87 | 4.304,78 | 5,0% |
| 2005 | 240,67 | 4.368,23 | 5,5% |
| 2006 | 327,61 | 4.554,82 | 7,2% |
| 2007 | 295,54 | 4.728,63 | 6,2% |
| Coeficiente de correlación | | | 86,9% |

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

Los gastos prefecturales tienen una creciente participación en el Producto Interno Bruto del departamento, lo que puede interpretarse que la economía general del departamento no está creciendo como lo hace el gasto de la prefectura, por lo que las inversiones y gastos corrientes de esta entidad pareciera que no están aportando a generar una dinámica sostenible de desarrollo.

La tasa de crecimiento anual promedio del PIB de Cochabamba para el período 1996-2007 fue de 2,8%, menor a la del país, que alcanzó al 3,4%. En el gráfico 7.8 se confronta el gasto prefectural con el crecimiento de la economía de Cochabamba y del país.

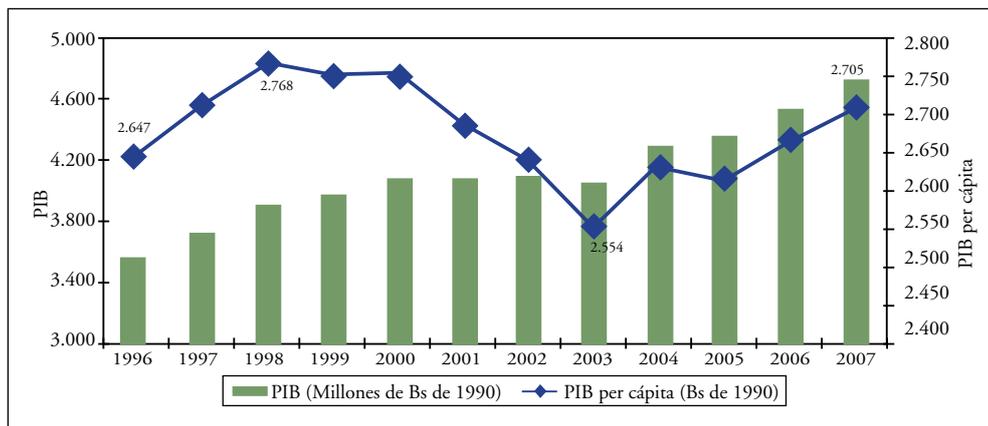
b) Gasto de la prefectura por habitante

En los últimos 12 años, los gastos totales de la prefectura por habitante del departamento de Cochabamba se incrementaron en un 32% en moneda constante, desde 128 Bs hasta 169 Bs de 1990, constatándose que la asignación de gastos por habitante está por debajo de la media de asignación nacional (ver gráfico 7.9).

Entre 1996 y 2007, cada ciudadano que habita en el departamento de Cochabamba percibió, en promedio, un 17% menos que el promedio per cápita nacional.

Esta situación se origina en las diferencias de las dos fuentes principales de financiamiento de las pre-

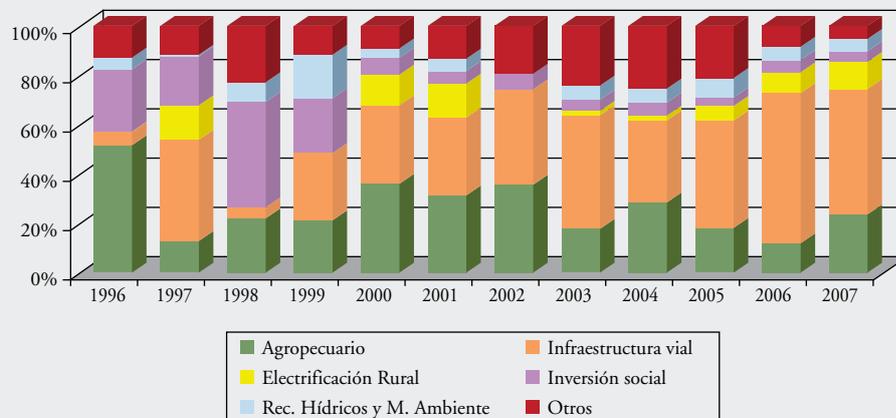
Gráfico 7.7
Cochabamba: Evolución del Producto Interno Bruto 1996-2007



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística

Las inversiones de la Prefectura de Cochabamba por sector económico presentaron oscilaciones importantes entre 1996 y 2007 en todos los sectores económicos a los que se dirigen los recursos públicos. Esto pareciera mostrar la ausencia de un hilo conductor en la ejecución de dichas inversiones, lo que es comprensible, si se tiene en cuenta que en los doce años analizados la entidad cambió de Prefecto en ocho ocasiones.

Cochabamba: Composición de la Inversión prefectural por Sector Económico (millones de bolivianos de 1990)



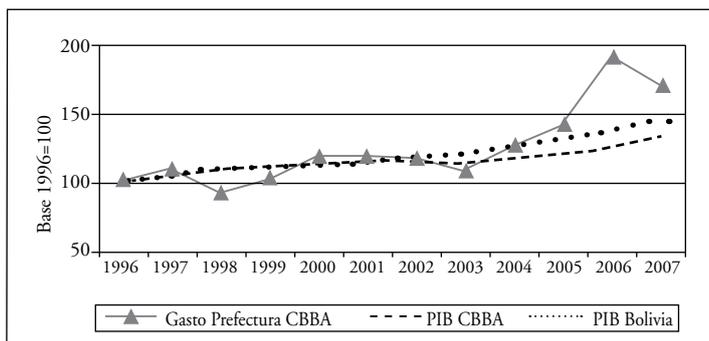
Fuente: Elaboración propia con base en datos del Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

La mayor disponibilidad de recursos provenientes de hidrocarburos en el año 2005 ha incrementado la inversión sustancialmente en infraestructura vial, infraestructuras de riego para el desarrollo agropecuario y electrificación rural.

Las inversiones sociales que se priorizaron en el período 1996-1999 disminuyeron sustancialmente en los últimos tres años, tanto en términos absolutos como relativos, lo que denota un importante cambio de orientación en las asignaciones de recursos por sectores.

Finalmente, la disminución de inversiones en "otros" sectores, que comprometieron una importante fracción de las inversiones en más de seis años del período analizado, pareciera destacar que a partir de la aprobación del último plan de desarrollo económico y social del departamento en la gestión 2005, ha evitado la dispersión de recursos.

Gráfico 7.8
Índice de crecimiento de la economía y gasto
de la Prefectura de Cochabamba



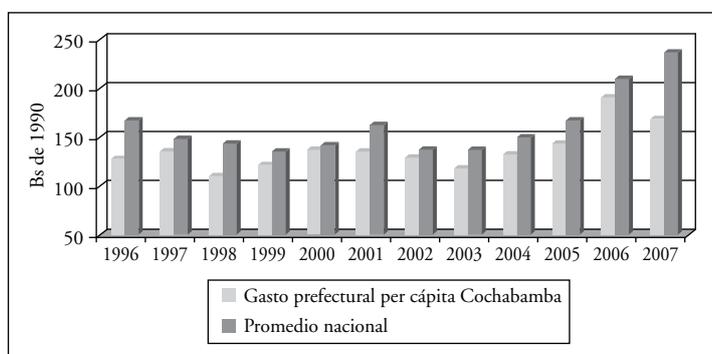
Fuente: Elaboración propia con base en datos del Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

fecturas, lo que pareciera indicar que los mecanismos legales que fundamentan la asignación de recursos provenientes del Tesoro General de la Nación y de los diferentes componentes de la renta de la explotación de los hidrocarburos, o bien, los procedimientos administrativos adoptados en el Ministerio de Hacienda, generan un sistema que no tiene equidad distributiva de la renta nacional a nivel interdepartamental (ver gráfico 7.10).

Las transferencias per cápita del TGN a favor de los habitantes de Cochabamba muestran un incremento positivo en el período 1996-2007. Así, en 1996 las transferencias per cápita del TGN para cubrir las necesidades de los sistemas de educación y salud públicas y los costos de los programas de asistencia social del departamento ascendían a 82 Bs, y en el 2007 esas asignaciones se incrementaron hasta 99 Bs, es decir, un 21,5% a precios constantes.

Comparando este indicador con el promedio nacional, se comprueba que la asignación per cápita en favor de Cochabamba, en todo el período, se ha si-

Gráfico 7.9
Gasto por habitante



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

tuado por debajo de la media nacional, que en 1996 fue de 92 Bs y en 2007 alcanzó a 113 Bs. En los 12 años analizados, el promedio nacional se situó en 15,8% por encima de la asignación promedio del TGN en favor de la población del departamento de Cochabamba.

Por su parte, la percepción de recursos provenientes de la renta de hidrocarburos por habitante del departamento de Cochabamba se situó por encima de la media nacional en el período 1996-2004, y a partir del año 2005 cada uno de sus habitantes recibe menos recursos que el promedio nacional. En 1996, la renta de hidrocarburos por habitante fue de 28,5 Bs para Cochabamba, en tanto que el promedio nacional era de 23,3 Bs de 1990; pero en el año 2007 la media nacional se situó en 111 Bs de 1990, mientras que cada cochabambino recibió solamente 69 Bs de 1990 (el 62% de la media nacional).

c) Gasto de la prefectura y tendencias de desarrollo humano

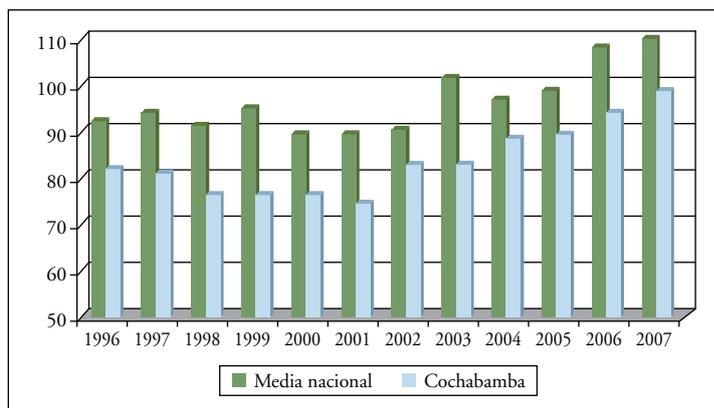
Los índices de desarrollo humano en el departamento de Cochabamba presentan una mejoría sustancial en los tres componentes de este indicador, lo que podría atribuirse, por una parte, a la inversión pública en los sectores de educación y salud; y, por otra, al crecimiento económico general que se ha registrado entre 1992 y 2005.

El gráfico 7.11 compara a los municipios del departamento agrupados por cuartiles, pudiendo verificarse que los que presentan peores condiciones de vida ($0.31 < IDH < 0.51$) disminuyeron de 35 municipios en 1992 a un total de 15 entre los años 2001 y 2005.

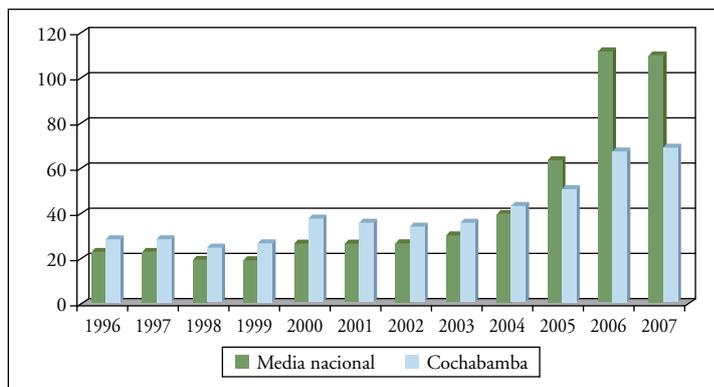
A partir del año 2001 se ha verificado un relativo estancamiento en la mejoría de las condiciones de vida para este grupo de municipios de menor grado de desarrollo, ya que desde entonces se mantiene el mismo número de municipios en esa categoría. La población residente en esos 15 municipios el año 2005 era de 229.044 habitantes, que representan el 14% de la población del departamento de Cochabamba.

En el otro extremo, que agrupa a los municipios con mejores condiciones de educación, salud e ingresos del departamento, se constata que en 1992 solamente dos municipios del departamento de Cocha-

Gráfico 7.10
Transferencias del TGN por Habitante de Cochabamba
y promedio Nacional (bolivianos de 1990)



Renta de Hidrocarburos por habitante de Cochabamba
y promedio Nacional (bolivianos de 1990)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

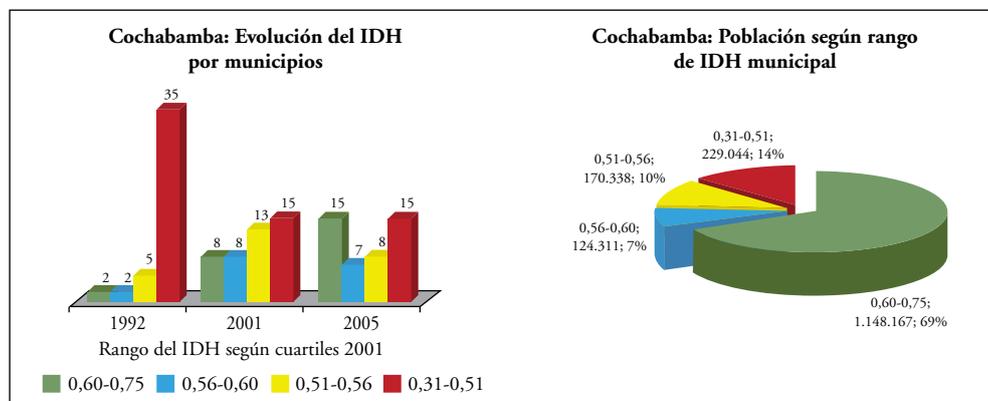
bamba se encontraban en el primer cuartil ($0.60 < IDH < 0.75$) y que el año 2005 ese número alcanza a 15 municipios. La población de estos municipios en 2005 alcanza a 1.148.167 habitantes, que representan el 69% de la población departamental.

De manera general, las condiciones educativas y de salud en el departamento de Cochabamba han mejorado entre 1992 y 2005, aspecto que puede corroborarse analizando los tres diferentes componentes utilizados para la elaboración de este índice sobre la calidad de vida de la población (ver gráfico 7.12).

Sin embargo, en muchas secciones municipales del departamento prevalecen condiciones de ingresos muy precarias, ya que el nivel de inversiones públicas de fomento a las actividades económicas no han podido implementarse con éxito, y de esa manera contribuir a mejorar esos indicadores.

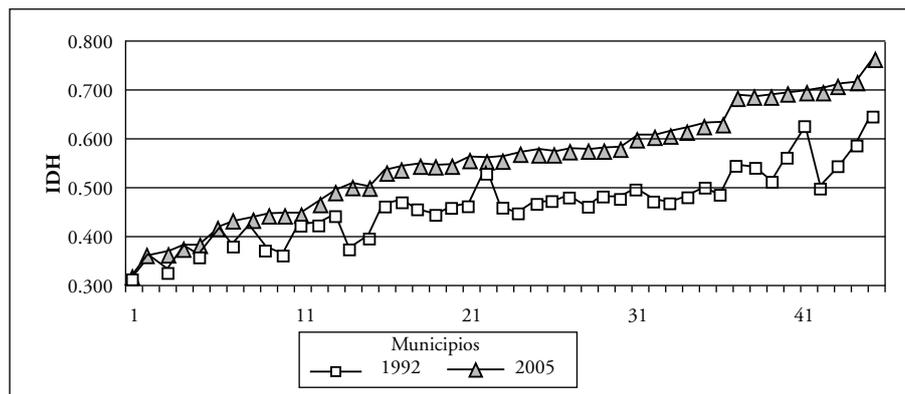
Las secciones municipales en las que se ha tenido el menor índice de mejoría en la calidad de vida, medido por el incremento de los tres componentes del IDH entre 1992 y 2005, son Tapacarí, Vila Vila, Anzaldo, Arque, Mizque y Tacachi, lo que se explica por las enormes limitantes naturales para un desarrollo sostenible en esas regiones (excepto Mizque) y quizás por la ausencia de una política clara de la prefectura del departamento para concentrar inversiones en las áreas más vulnerables.

Gráfico 7.11
Variaciones en el límite de Desarrollo Humano (1992-2005)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo e Instituto Nacional de Estadística.

Gráfico 7.12
Cochabamba: Mejoría en el índice de desarrollo humano a nivel municipal
(1992-2005)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

Finalmente, en el cuadro 7.12 se verifican las mejoras registradas en los indicadores municipales de desarrollo humano del departamento de Cochabamba, destacando que 44 de sus 45 municipios (22%) subieron su ubicación en el ranking del IDH municipal entre los años 1992 y 2005, y un total de 14 municipios acortaron la brecha con el municipio del Cercado, donde se ubica la capital del departamento.

d) Gasto de la prefectura en educación

El gasto en la función educativa canalizado a cada departamento, a través del presupuesto de las prefecturas, es determinado por el Ministerio de Educación y Culturas. En la Prefectura de Cochabamba, estos gastos se incrementaron de 93,8 millones de Bs de 1990 en 1996, a 148,7 millones de Bs de 1990 en el

año 2007. El crecimiento bruto en los 12 años fue de 58%, lo que equivale a un incremento anual medio de 4,38%

El Sistema de Información Educativo (SIE) del Ministerio de Educación y Culturas reporta anualmente la información de alumnos inscritos, reprobados, promovidos y retirados por ciclos y sexo, así como la información del personal docente y administrativos a nivel departamental. El resumen de esta información se presenta en el cuadro 7.13.

Las relaciones entre el gasto prefectural y el personal ocupado en el sector y el número de estudiantes atendidos a nivel público se presentan en el cuadro 7.14.

Entre 1997 y el año 2006, a precios constantes, el costo por estudiante inscrito y promovido en el departamento de Cochabamba se ha incrementado en 18% y 15%, respectivamente. Asimismo, la remuneración total al personal ocupado en el sector (docentes, directores y administrativos) presenta un incremento del 15,8%

El plantel docente del departamento de Cochabamba se incrementó en 27% entre 1997 y 2006, y el personal administrativo sólo creció en 3,3%. Por su parte, la población inscrita en los establecimientos públicos del departamento creció en 22%, con lo que se puede afirmar que el Estado boliviano ha realizado un esfuerzo por mejorar las condiciones básicas para el rendimiento educativo (menor carga y mejor remuneración neta por docente ocupado). Las mejoras descritas en la función educativa se traducen en los índices que muestra el gráfico 7.13.

La tasa de promoción se incrementó sostenidamente desde 1997 hasta 2004, pero, a partir de entonces, se constata una declinación similar a la situación de diez años atrás.

Cuadro 7.12
Cochabamba: Municipios del departamento según
variación en el Índice Municipal
de Desarrollo Humano
(período 1992-2005)

| Municipios | Municipios | |
|---|------------|------------|
| | Número | Porcentaje |
| Total municipios válidos | 45 | 100% |
| COMPARACIÓN HORIZONTAL | | |
| Municipios con IDH mayor que en el período anterior | 44 | 98% |
| COMPARACIÓN INTRADEPARTAMENTAL DE BRECHA INTERMUNICIPAL | | |
| Municipios que acortaron la brecha de IDH con respecto a la capital | 14 | 31% |
| COMPARACIÓN NACIONAL-RANKING | | |
| Municipios que subieron su posición en el ranking nacional | 10 | 22% |

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística.

No ha sucedido lo mismo con la tasa de abandono escolar por sexo, aspecto que se destaca en el gráfico 7.14, donde se observa que en la gestión 2006 entre el 7% y 6% de los alumnos hombres y mujeres matriculados/as hacían abandono de escuelas y colegios fiscales, mientras que 10 años atrás la tasa de abandono era del 9,7% de los niños y del 8,3% de las niñas inscritos/as en las escuelas fiscales.

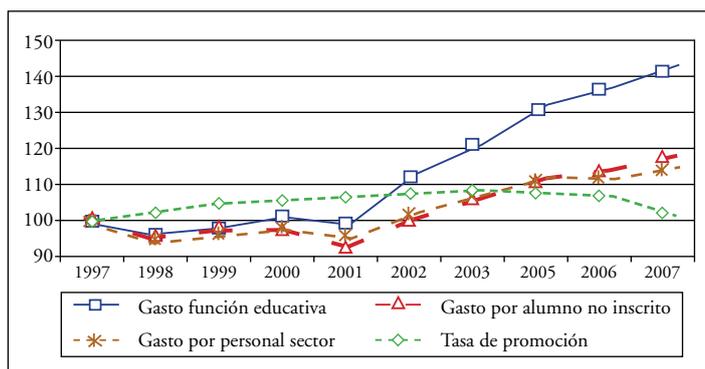
Finalmente, en el gráfico 7.15 se puede constatar la evolución de las tasas de promoción y de cobertura educativa, destacándose aún cierta inequidad de género en la cobertura de los servicios educativos.

e) Gasto de la prefectura en salud

El gasto de la Prefectura de Cochabamba en la función salud es determinado por el ministerio del ramo y su asignación se realiza a partir de las transferencias regulares que realiza el Tesoro General de la Nación. En ese marco, los gastos en salud se incrementaron de 17,3 millones de Bs de 1990 en 1996, a 30 millones de Bs de 1990 en el año 2007. El crecimiento bruto en los 12 años fue del 73%

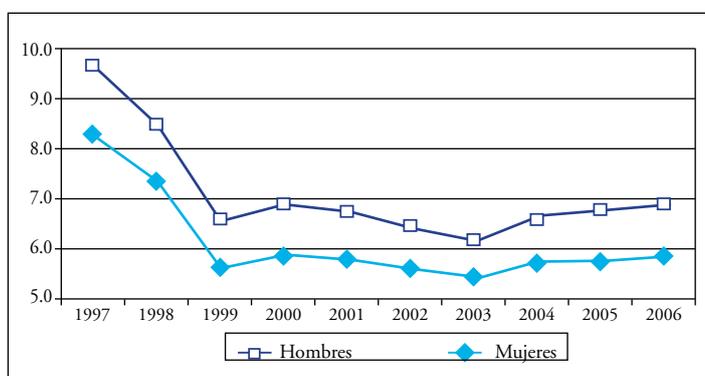
La evolución del gasto público en salud en el departamento de Cochabamba se presenta en el cuadro 7.15, que refleja la importancia de esta función pública en el conjunto de inversiones y gastos de la prefectura del departamento.

Gráfico 7.13
Cochabamba: Índices del sector educativo



Fuente: Elaboración propia con base en el Sistema de Información Educativo - Ministerio de Educación y Culturas.

Gráfico 7.14
Cochabamba: Evolución de la tasa de abandono escolar (%)



Fuente: Elaboración propia con base en el Sistema de Información Educativo - Ministerio de Educación y Culturas.

Cuadro 7.13
Cochabamba: Gasto en la función educativa e indicadores del sector
(en millones de bolivianos de 1990)

| Gestión | Gasto función educativa | Número de alumnos | | | Personal del sector | | |
|---------|-------------------------|-------------------|------------|-----------|---------------------|------------|-----------------|
| | | Inscritos | Promovidos | Retirados | Docentes | Directores | Administrativos |
| 1996 | 93.87 | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. |
| 1997 | 95.93 | 356,426 | 292,046 | 34,520 | 13,275 | 694 | 1,521 |
| 1998 | 92.14 | 360,428 | 301,105 | 30,818 | 13,495 | 700 | 1,526 |
| 1999 | 93.84 | 358,378 | 308,685 | 23,448 | 13,476 | 702 | 1,528 |
| 2000 | 97.03 | 374,721 | 324,831 | 25,924 | 13,670 | 706 | 1,520 |
| 2001 | 95.28 | 386,470 | 338,792 | 26,096 | 14,151 | 705 | 1,164 |
| 2002 | 108.52 | 403,310 | 356,868 | 26,034 | 15,345 | 694 | 932 |
| 2003 | 116.04 | 410,954 | 365,397 | 25,489 | 15,967 | 695 | 882 |
| 2004 | 126.69 | 421,148 | 374,677 | 28,135 | 16,346 | 729 | 1,005 |
| 2005 | 131.08 | 429,050 | 377,304 | 29,071 | 16,544 | 730 | 1,540 |
| 2006 | 137.81 | 435,165 | 362,742 | 29,958 | 16,887 | 759 | 1,572 |
| 2007 | 148.74 | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. |

Fuente: Elaboración propia con base en el Sistema de Información Educativo - Ministerio de Educación y Culturas y Viceministerio de Presupuesto y Contaduría, Ministerio de Hacienda.

Cuadro 7.14
Cochabamba: Indicadores educativos
(gasto en bolivianos de 1990)

| Gestión | Gasto por alumno inscrito | Gasto por alumno promovido | Gasto por personal sector | Alumnos por docente | Docentes por administrativo |
|---------|---------------------------|----------------------------|---------------------------|---------------------|-----------------------------|
| 1996 | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. |
| 1997 | 269 | 328 | 6.193 | 27 | 9 |
| 1998 | 256 | 306 | 5.861 | 27 | 9 |
| 1999 | 262 | 304 | 5.975 | 27 | 9 |
| 2000 | 259 | 299 | 6.104 | 27 | 9 |
| 2001 | 247 | 281 | 5.948 | 27 | 12 |
| 2002 | 269 | 304 | 6.394 | 26 | 16 |
| 2003 | 282 | 318 | 6.614 | 26 | 18 |
| 2004 | 301 | 338 | 7.007 | 26 | 16 |
| 2005 | 306 | 347 | 6.967 | 26 | 11 |
| 2006 | 317 | 380 | 7.171 | 26 | 11 |
| 2007 | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. |

Fuente: Elaboración propia con base en el Sistema de Información Educativo - Ministerio de Educación y Culturas y Viceministerio de Presupuesto y Contaduría, Ministerio de Hacienda.

Cuadro 7.15
Cochabamba: Importancia relativa del gasto
prefectural en la función salud
(en millones de bolivianos de 1990)

| Gestión | Gasto en salud | Total gasto prefectura | Gasto en salud / Total (%) | Var. anual salud (%) |
|--------------------|----------------|------------------------|----------------------------|----------------------|
| 1996 | 17,30 | 173,05 | 10,0% | |
| 1997 | 21,21 | 187,30 | 11,3% | 22,6% |
| 1998 | 24,72 | 157,40 | 15,7% | 16,6% |
| 1999 | 19,13 | 176,46 | 10,8% | -22,6% |
| 2000 | 18,65 | 203,25 | 9,2% | -2,5% |
| 2001 | 17,83 | 205,67 | 8,7% | -4,4% |
| 2002 | 18,34 | 202,41 | 9,1% | 2,9% |
| 2003 | 17,84 | 188,42 | 9,5% | -2,7% |
| 2004 | 21,79 | 216,87 | 10,0% | 22,1% |
| 2005 | 23,37 | 240,67 | 9,7% | 7,3% |
| 2006 | 27,90 | 327,61 | 8,5% | 19,4% |
| 2007 | 30,03 | 295,54 | 10,2% | 7,6% |
| Promedio 1996-2007 | | | 10,2% | 6,0% |

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Viceministerio de Presupuesto y Contaduría, Ministerio de Hacienda.

En el cuadro mencionado se verifica que el gasto en salud a cargo de la prefectura del departamento comprometió, en promedio, el 10,2% del presupuesto de la prefectura y que, en el período 1996-2007, ese gasto fue incrementándose a una tasa del 6% promedio anual, que es prácticamente el doble de la tasa de crecimiento poblacional del departamento.

Las inversiones en la función salud pareciera que han contribuido a una mejora en la calidad de vida de la población, que se mide a través de la esperanza

de vida al nacer. Este indicador ha ido aumentando en Bolivia, como se desprende de la información de los dos últimos censos de población y vivienda y de la Encuesta de Hogares realizada por el Instituto Nacional de Estadística el año 2005.

Esta información refleja avances importantes en la situación global de salud de la población en el departamento de Cochabamba, como puede apreciarse en el cuadro 7.16, en el que se constata que el año 2005 cerca del 66% de la población de Cochabamba superaba la media nacional de esperanza de vida al nacer, mientras que en 1992 el total de la población departamental que superaba ese indicador nacional sólo constituía el 45%

Comprendiendo que el estado de salud de la población no depende exclusivamente de las inversiones del sector público en salud de sus habitantes, en este caso puede corroborarse, por los datos proporcionados, que existe una correspondencia directa en el incremento del gasto en la función salud y la mejoría del índice de esperanza de vida al nacer.

Cuadro 7.16
Cochabamba: Población según esperanza
de vida al nacer

| Indicador | 1992 | 2001 | 2005 |
|---|---------|-----------|-----------|
| Media nacional Esperanza de Vida al Nacer (EVN - años) | 59,0 | 63,3 | 65,3 |
| Nº municipios en Cochabamba con EVN mayor | 4 | 13 | 15 |
| Población de Cochabamba con EVN mayor al promedio nacional | 759.449 | 1.072.929 | 1.101.189 |
| % de la población departamental por encima del promedio de EVN nacional | 45,4% | 64,2% | 65,9% |

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística.

Habiéndose destacado los aspectos positivos de la intervención pública en el sector salud, conviene remarcar que aún existen 30 municipios en el departamento de Cochabamba cuya esperanza de vida al nacer aún es menor al promedio nacional; por tanto, una política pública tendente a superar las condiciones de vida de los grupos más vulnerables debiera enfocar su actuación en estas regiones.

Las secciones municipales, agrupadas de acuerdo a las macrorregiones definidas en el documento de Planificación Estratégica del departamento, que requerirían mayor atención para superar las actuales condiciones de salud, son las siguientes:

- Cono Sur: Aiquile, Omereque, Totorá, Pojo, Pocona, Mizque, Vila Vila y Alalay.
- Región Occidental: Independencia, Morochata, Arque, Tacopaya, Tapacarí y Bolívar.

- Valle Alto: Tarata, Anzaldo, Sacabamba, Arani, Vacas, Santiviáñez, Colomi, San Benito, Cuchumuela y Tiraque.
- Valle Bajo: Sicaya y Sipe Sipe
- Trópico del departamento: Villa Tunari, Chimore, Puerto Villarroel y Entre Ríos.

Respecto a la cantidad de personal contratado por la Secretaría Departamental de Salud (Sedes), entre 1997 y 2007 se destaca que Cochabamba es el departamento donde menor crecimiento ha existido en el grupo de profesionales médicos (de 310 a 334 personas), lo que ha hecho disminuir sustancialmente el número de médicos por cada 10.000 habitantes de cada departamento. Hace 10 años existían solamente 2,2 médicos contratados por el sector público por cada 10.000 habitantes, mientras que en el año 2007 se tienen 1,9 médicos para la misma cantidad de habitantes.

En el gráfico 7.16 se percibe que Cochabamba comparte con Potosí y Santa Cruz la tasa más baja de profesionales médicos para cada 10.000 habitantes de sus respectivos departamentos.

Finalmente, debe anotarse que Cochabamba ha tenido una reducción de todo el personal contratado en el sector salud entre 1997 y 2007, el cual disminuyó de 1.716 a 1.647 trabajadores, incluyendo al personal profesional.

f) Gasto de la prefectura en infraestructura de transportes

El gasto de la Prefectura de Cochabamba en infraestructura vial constituye el grupo de inversiones más significativas de la entidad. Las inversiones acumuladas en los últimos 12 años fueron del orden de 172 millones

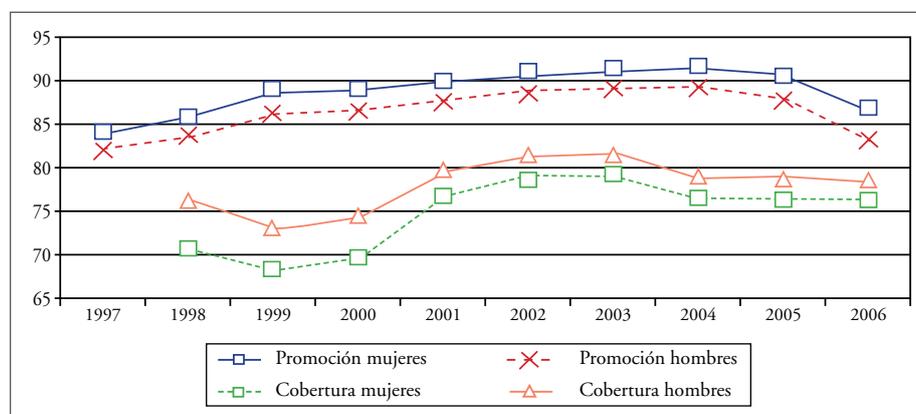
de USD y constituyeron el 11,5% en promedio del gasto de la prefectura del departamento, aunque en la gestión 2007 llegó a representar el 25% de los recursos que se gastaron. En este grupo de gasto se incluyen los costos de apertura de nuevos caminos de la red departamental, el mantenimiento de esta infraestructura y las obras de mejoramiento de la misma, a través del cambio en el tipo de rodadura de los caminos del departamento.

El nivel de agregación del gasto prefectural en infraestructura vial permite presentar las correlaciones básicas de densidad de este tipo de infraestructuras y las relaciones con la población y el parque automotor del departamento. Esta información se presenta en el cuadro 7.17.

La expansión de la red vial ha de tener, sin duda, un efecto positivo sobre todas las actividades económicas del departamento, pero es difícil apreciar el impacto en un tiempo tan breve, además que las cifras disponibles no son lo suficientemente detalladas. Por ejemplo, la inversión vial generaría un aumento en la actividad de transporte, pero las cifras de PIB del sector transporte no distinguen entre transporte urbano e interurbano, o entre transporte vial, aéreo o ferroviario. De todas maneras, entre 2001 y 2005 el PIB departamental creció un 7%, mientras que el PIB del subsector transporte y almacenaje creció un 17%, lo cual podría reflejar en parte el impacto de la expansión vial.

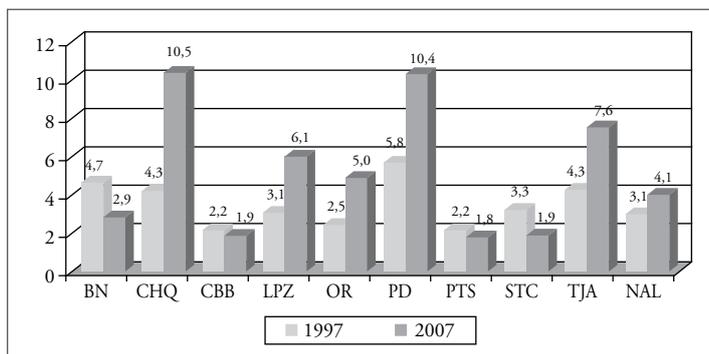
Otro inconveniente para evaluar el impacto de la expansión de la red vial es la inexistencia de datos precisos sobre la localización de los caminos ampliados o mejorados en correlación con la localización de las actividades económicas. Ese tipo de análisis requiere de un estudio de impacto especial, que será realizado en la fase correspondiente al nivel municipal.

Gráfico 7.15
Cochabamba: Evolución de la tasa de cobertura y promoción escolar (%)



Fuente: Elaboración propia con base en el Sistema de Información Educativo - Ministerio de Educación y Culturas.

Gráfico 7.16
Bolivia: Médicos por cada 10.000 habitantes en el sector público de salud



Fuente: Elaboración propia basada en datos del Sistema Nacional de Información en Salud (SNIS)

La información que presenta el cuadro 7.17 permite destacar que entre los años 2000 y 2007 se ha registrado un importante aumento en la densidad de vehículos por habitante y por unidad de superficie del departamento. En ambos casos, prácticamente se ha duplicado el número de vehículos del departamento por km² y por habitante, lo que constituye uno de los principales factores de presión ciudadana sobre la administración pública, en todos sus estamentos, para la realización de inversiones en infraestructura vial.

Mientras la existencia de caminos por unidad de superficie del departamento registra un incremento del 45% entre el año 2000 y 2007, el parque automotor creció en el mismo período en 103%

Ahora bien, dado que el aislamiento y la inaccesibilidad generan diferencias de oportunidades y condicionan los niveles de ingreso para la población rural, la disponibilidad de vías de comunicación que facilitan el acceso de la población rural a mercados y otros servicios puede medirse como la presencia de un camino estable en todas las estaciones del año, en un radio no mayor a 2 kilómetros.

Teniendo en cuenta que Cochabamba tiene una densidad vial de 0,1475 km/km², para el año 2007 en un área de 4 km² existirían solamente 0,59 km lineales de caminos, cuando lo óptimo sería disponer 1 km por esa unidad de superficie (ver gráfico 7.17).

Comparando este indicador con la densidad vial de otros departamentos del país, se constata que el departamento de Cochabamba se ubica en el segundo lugar a nivel nacional, y solamente Tarija estaría en el nivel mínimo recomendado.

En el cuadro 7.18, la longitud de la red vial agrega los totales de la red fundamental, departamental y municipal del departamento, y presenta la información correspondiente a la red departamental bajo tuición de la prefectura del departamento.

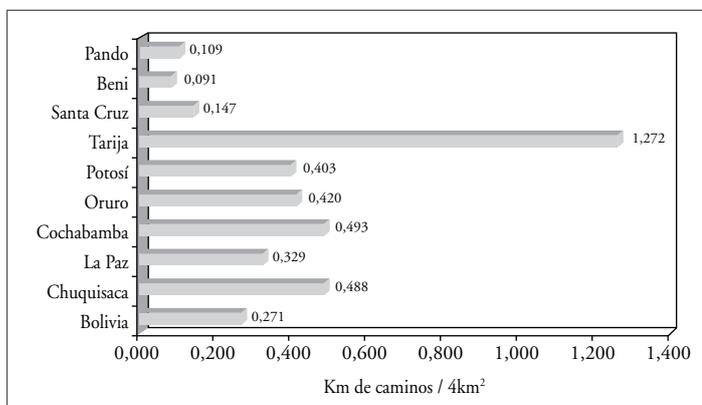
Debe destacarse que el año 2000 la red departamental representaba solamente el 6% de la red vial del departamento; sin embargo, esa proporción ha ido incrementándose hasta representar el 54% el año 2007. La disminución en las responsabilidades sobre la red municipal y el correspondiente incremento de responsabilidad sobre la Secretaría Departamental de Caminos, dependiente de la prefectura del departamento, ha ido modificándose mediante disposiciones legales específicas; sin embargo, puede constatarse que el incremento de las inversiones de la prefectura para infraestructuras viales no ha correspondido al incremento global en la red departamental.

En Cochabamba, la red vial se expandió un 21% entre 2002 y 2007. En ese período, una parte considerable de la red municipal pasó a jurisdicción prefectural, de modo que la red municipal se redujo en un 56%. La red departamental, como consecuencia, se expandió en gran parte por haber absorbido caminos municipales, y en parte por la construcción de nuevos caminos.

Los servicios prefecturales de caminos (Sepcam) tienen una participación en la recaudación de los peajes de su jurisdicción equivalente al 30% después de haberse deducido los costos administrativos de la función recaudadora. Estos recursos se destinan al mantenimiento de la red departamental.

Para la gestión 2007, la relación existente entre la participación prefectural de esas recaudaciones y la

Gráfico 7.17
Bolivia: Densidad vial por departamentos



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Administradora Boliviana de Carreteras y del Instituto Nacional de Estadística

Cuadro 7.17
Cochabamba: Inversiones en infraestructura vial e indicadores del sector
(en millones de bolivianos de 1990)

| Gestión | Población | Parque automotor | Red vial total (km) | Vehículos / 1.000 km ² | Vehículos / 1.000 habit. | Km carretera / km ² | Inversión en carreteras |
|---------|-----------|------------------|---------------------|-----------------------------------|--------------------------|--------------------------------|-------------------------|
| 1996 | 1.352.610 | n.d. | 6.127 | n.d. | n.d. | 0,0972 | 3,46 |
| 1997 | 1.384.427 | n.d. | 6.134 | n.d. | n.d. | 0,0974 | 23,17 |
| 1998 | 1.416.949 | 18.603 | 6.206 | 295 | 13,1 | 0,0985 | 3,32 |
| 1999 | 1.450.060 | 62.435 | 6.278 | 991 | 43,1 | 0,0996 | 17,29 |
| 2000 | 1.483.641 | 82.272 | 6.422 | 1.306 | 55,5 | 0,1019 | 32,05 |
| 2001 | 1.520.794 | 86.204 | 7.265 | 1.368 | 56,7 | 0,1153 | 29,35 |
| 2002 | 1.558.323 | 88.559 | 7.571 | 1.406 | 56,8 | 0,1202 | 26,23 |
| 2003 | 1.596.096 | 94.024 | 7.662 | 1.492 | 58,9 | 0,1216 | 20,32 |
| 2004 | 1.633.984 | 106.653 | 7.780 | 1.693 | 65,3 | 0,1235 | 17,16 |
| 2005 | 1.671.860 | 121.355 | 8.290 | 1.926 | 72,6 | 0,1316 | 31,83 |
| 2006 | 1.709.806 | 143.505 | 9.292 | 2.278 | 83,9 | 0,1475 | 83,26 |
| 2007 | 1.747.906 | 166.839 | 9.292 | 2.648 | 95,5 | 0,1475 | 49,13 |

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística y Viceministerio de Presupuesto y Contaduría.

Cuadro 7.18
Cochabamba: Clasificación de la red vial por tipo de rodadura

| Clasificación de la red vial | Tipo de rodadura | Extensión en el departamento de Cochabamba (km) | | | |
|------------------------------|------------------|---|-------|-----------|---------|
| | | 2000 | 2007 | Variación | Var % |
| Fundamental | Total | 816 | 1.292 | 476 | 58,3% |
| | Pavimento | 614 | 614 | 0 | 0,0% |
| | Ripio | 202 | 511 | 309 | 153,0% |
| | Tierra | 0 | 167 | 167 | |
| Departamental | Total | 401 | 4.200 | 3.799 | 947,4% |
| | Pavimento | 9 | 79 | 70 | 777,8% |
| | Ripio | 304 | 2.385 | 2.081 | 684,5% |
| | Tierra | 88 | 1.736 | 1.648 | 1872,7% |
| Municipal | Total | 5.205 | 2.279 | -2.926 | -56,2% |
| | Pavimento | 45 | 2 | -43 | -95,6% |
| | Ripio | 1.960 | 1.137 | -823 | -42,0% |
| | Tierra | 3.200 | 1.140 | -2.060 | -64,4% |
| TOTAL | Total | 6.422 | 7.771 | 1.349 | 21,0% |
| | Pavimento | 668 | 695 | 27 | 4,0% |
| | Ripio | 2.466 | 4.033 | 1.567 | 63,5% |
| | Tierra | 3.288 | 3.043 | -245 | +7,5% |

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Administradora Boliviana de Carreteras y del Instituto Nacional de Estadística.

inversión total en infraestructuras viales se presenta en el cuadro 7.19, donde se observa que solamente un 5,88% de las inversiones realizadas en esa gestión habrían sido destinadas al mantenimiento de la red departamental existente.

Las inversiones en mantenimiento deben considerarse como un costo permanente que garantiza la duración del camino por un período de tiempo mayor, y a su vez evita inversiones de reparación que a la larga son mayores.

Los costos de mantenimiento rutinario y periódico tienen un promedio nacional que oscila alrededor

de 1.550 USD km-año; por tanto, para una red departamental de 5.410 km, el nivel de provisiones para esta función de mantenimiento de los caminos departamentales debiera ser del orden de 8,38 millones de USD (65,7 millones de Bs corrientes); por tanto, el nivel de participación de la prefectura en las recaudaciones destinadas a mantenimiento sólo cubrirían el 20% de los requerimientos.

Finalmente, en el cuadro 7.20 se resume la relación existente entre las inversiones ejecutadas y los costos de apertura, construcción y mantenimiento de la red departamental. Para el efecto, se utilizan los pa-

Cuadro 7.19
Cochabamba: Ingresos para mantenimiento vial

| Gestión | Inversiones en infraestructura vial (Bs corrientes) | Participación del 30% recaudación peajes (Bs corrientes) | Ingresos para mantenimiento como porcentaje de la inversión total |
|---------|---|--|---|
| 2007 | 222.09 | 13,05 | 5,88% |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Administradora Boliviana de Carreteras y del Viceministerio de Presupuesto y Contaduría.

rámetros de costo que definen la Resolución Ministerial 216768 del Ministerio de Hacienda, para guiar las inversiones del sector público boliviano y promedios nacionales de construcción y mantenimiento.

La diferencia existente entre los costos ejecutados en los 12 años analizados con la infraestructura física existente amerita un conocimiento más detallado de la modalidad de ejecución de las inversiones en los tramos de la red municipal a la red departamental, así como un seguimiento más riguroso a las metas físicas de las inversiones realizadas por la prefectura, con el fin de transparentar la información de los resultados de la inversión pública y retroalimentar las tareas de planificación de nuevas inversiones.

Cuadro 7.20
Cochabamba: Relación entre inversiones ejecutadas y costos de infraestructura vial (en dólares)

| Inversión acumulada infraestructura vial 1996-2007 | Costo asfaltado red departamental | Costo apertura red departamental | Costo mantenimiento red departamental |
|--|-----------------------------------|----------------------------------|---------------------------------------|
| 171.669.739 | 70.000.000 | 84.275.400 | 70.661.400 |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Administradora Boliviana de Carreteras y del Viceministerio de Presupuesto y Contaduría.

g) Gasto de la prefectura en electrificación e indicadores del sector

Desde la privatización del sector eléctrico en 1996, las ampliaciones de la red de distribución de electricidad por parte de las empresas distribuidoras siguen un proceso complejo de homologación de inversiones, a efectos de su reconocimiento en la estructura de costos por la depreciación de los nuevos activos incorporados.

Por esta razón, las empresas distribuidoras de electricidad no realizaron ampliaciones significativas en las áreas rurales, que es donde se ubica la mayor demanda insatisfecha, para no afectar la estructura de las tarifas vigentes desde la privatización del sector.

Según los censos nacionales de población y vivienda de 1992 y 2001, el porcentaje de hogares sin

dotación del servicio de electricidad en el departamento de Cochabamba alcanzaba a 10,6% y 7,8%, en cada evento censal mencionado, en las áreas urbanas, y 76,9% y 63,9%, respectivamente, para las áreas rurales del departamento.

Para el último censo realizado en el año 2001, el número de hogares que no disponían del servicio de energía eléctrica en todo el departamento alcanzaba a 112.326 (31,9%) .

Como se aprecia en el cuadro 7.21 adjunto, el nivel de inversiones acumuladas entre 1996 y el año 2007 alcanza a 42 millones de Bs de 1990 (21,6 millones de USD).

De acuerdo con los criterios de costo-eficiencia para la toma de decisiones para inversiones en energía eléctrica¹, los márgenes de inversión por familia varían entre 535 y 625 USD, con un promedio de 580 USD/familia. Asumiendo la media mencionada, con la inversión ejecutada en Cochabamba en electrificación rural se debiera haber alcanzado a dotar con el servicio a unas 37.200 familias.

La tabla precedente muestra que el incremento de clientes con servicio de electricidad supera las 126.500 conexiones entre 1996 y el año 2007. Al no disponer de la información de clientes y consumo desagregada por sección municipal, se puede inferir que las inversiones públicas en electrificación rural podrían haber contribuido a incorporar a un 30% de los nuevos clientes de la empresa distribuidora de electricidad del departamento.

Cuadro 7.21
Cochabamba: Inversiones en electrificación y aumento de la cobertura del servicio

| Gestión | Inversión prefectura (Bs 1990) | Número de clientes | Consumo MWH | Tasa de crecimiento Inversión | Tasa de crecimiento clientes ELFEC |
|-----------------------------|--------------------------------|--------------------|-------------|-------------------------------|------------------------------------|
| 1996 | 0 | 169.034 | 406.518 | | |
| 1997 | 7.370.632 | 177.483 | 447.875 | | 5,0% |
| 1998 | 544 | 197.583 | 503.064 | -100% | 11,3% |
| 1999 | 98.865 | 208.509 | 519.365 | 18.073% | 5,5% |
| 2000 | 6.882.316 | 216.663 | 531.941 | 6.861% | 3,9% |
| 2001 | 8.263.202 | 228.769 | 534.672 | 20% | 5,6% |
| 2002 | 134.995 | 239.850 | 579.756 | -98% | 4,8% |
| 2003 | 585.502 | 250.481 | 594.251 | 334% | 4,4% |
| 2004 | 619.362 | 258.938 | 608.674 | 6% | 3,4% |
| 2005 | 3.200.248 | 269.636 | 644.238 | 417% | 4,1% |
| 2006 | 7.197.841 | 280.884 | 684.611 | 125% | 4,2% |
| 2007 | 8.018.915 | 295.622 | 728.882 | 11% | 5,2% |
| Coeficientes de correlación | | 0,27 | 0,29 | 2.565% | 5,2% |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Superintendencia de Electricidad y Viceministerio de Presupuesto y Contaduría.

h) Gasto agropecuario de la prefectura y los indicadores del sector

El gasto de la prefectura en el sector agropecuario representó en promedio el 6,4% del gasto total de la entidad durante el período 1996-2007.

La relación entre el gasto de la Prefectura de Cochabamba en el sector agropecuario y el Producto Interno Bruto del sector agropecuario fue en promedio el 2,7% y presenta un índice de correlación de -16%, como se verifica en el cuadro 7.22.

La tendencia entre el gasto de la prefectura en el sector agropecuario y las exportaciones del sector presenta también un bajo coeficiente de correlación. En ambos casos, la baja relación existente en las tendencias del Producto Interno Bruto y las exportaciones con la inversión en el sector puede interpretarse como dinámicas absolutamente independientes unas de otras.

Los gastos de la Prefectura de Cochabamba en este sector económico constituyen el cuarto rubro de importancia después de educación, salud e infraestructura vial.

El sector público boliviano no tiene un registro del posible impacto del gasto realizado para apoyar las mejoras en la productividad y competitividad del sector agropecuario, a cargo de pequeñas unidades campesinas.

Si bien cada gasto público se justifica con parámetros de costo-eficiencia para cada tipo de proyecto y una evaluación de los valores actuales netos privados y sociales de cada proyecto de inversión, en la

práctica la prefectura no tiene ninguna información para medir ex-post los impactos esperados de sus gastos en cada sector y cada proyecto ejecutado.

Teniendo en cuenta los parámetros utilizados para las evaluaciones previas a cada inversión, si se actualizan las inversiones realizadas en el sector agropecuario a la tasa social de descuento de 12%, a fines de 2007 las inversiones de los últimos 12 años equivalen a 320 millones de Bs (154 millones de USD), que equivale al 61% del Producto Interno Bruto agropecuario de Cochabamba de esa gestión, lo que estaría mostrando que la inversión prefectural no está contribuyendo a incrementar el valor de la producción del sector agropecuario.

7.5. Síntesis

i. En la Prefectura de Cochabamba, la principal fuente de recursos proviene de las transferencias del Tesoro General de la Nación, constituyendo, en promedio, el 60% de los ingresos de la prefectura, entre 1996 y el 2007.

La descentralización de los servicios de educación y salud, ha sido duramente resistida por los gremios de ambos sectores sindicalizados, sin permitir a diferentes gestiones prefecturales de Cochabamba ejercer la atribución de administrar, supervisar y controlar, los recursos humanos, preservando la integridad de las políticas nacionales en estos sectores.

Para el futuro, la nueva Constitución establece que la gestión de la educación y la salud, son competencias que se ejercerán de forma concurrente por el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas, por tanto, es una necesidad urgente, por la importancia en el presupuesto de la prefectura departamental, concertar entre las Asambleas Legislativas Departamentales y los gremios de ambos sectores, una gestión por resultados, que se fiscalice a través de los indicadores de cobertura y calidad de los servicios de educación y salud.

ii. Los gastos de la Prefectura de Cochabamba, comparados con los las otras ocho prefecturas del país, han disminuido entre 1996 y el 2007, por el incremento de ingresos de la Prefectura de Tarija. El presupuesto de la Prefectura de Cochabamba representó en promedio 15% del presupuesto de las nueve prefecturas de Bolivia entre 1996 y el 2007.

iii. Los flujos migratorios hacia el departamento de Cochabamba, ocasionan que las transferen-

Cuadro 7.22

Cochabamba: Gasto prefectural en el sector agropecuario (en millones de bolivianos de 1990)

| Gestión | PIB Agropecuario | Exportaciones Agropecuarias | Gasto Agropecuario | Gasto / PIB (%) | Gasto / Exportaciones (%) |
|-----------------------------|------------------|-----------------------------|--------------------|-----------------|---------------------------|
| 1996 | 503,14 | 84,16 | 20,57 | 4,1% | 24,4% |
| 1997 | 513,78 | 39,83 | 7,08 | 1,4% | 17,8% |
| 1998 | 477,33 | 51,49 | 6,94 | 1,5% | 13,5% |
| 1999 | 444,48 | 42,66 | 7,89 | 1,8% | 18,5% |
| 2000 | 439,25 | 41,38 | 21,16 | 4,8% | 51,1% |
| 2001 | 441,33 | 42,27 | 19,35 | 4,4% | 45,8% |
| 2002 | 449,62 | 38,85 | 19,08 | 4,2% | 49,1% |
| 2003 | 463,33 | 35,21 | 6,76 | 1,5% | 19,2% |
| 2004 | 483,91 | 62,56 | 9,88 | 2,0% | 15,8% |
| 2005 | 489,36 | 52,24 | 10,68 | 2,2% | 20,4% |
| 2006 | 506,53 | 65,71 | 11,41 | 2,2% | 17,4% |
| 2007 | 520,01 | 78,03 | 19,09 | 3,7% | 24,5% |
| Coeficientes de correlación | | | | -16,0% | 32,2% |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Viceministerio de Presupuesto y Contaduría e Instituto Nacional de Estadística.

cias per cápita del TGN, sean bastante menores en Cochabamba y Santa Cruz, comparados con otros departamentos del país. En el caso de Cochabamba, las transferencias per cápita del Tesoro, para cubrir las funciones de educación y salud, fueron 13,5% menores al promedio nacional entre 1996 y el 2007.

iv. Después de las transferencias del TGN, la segunda fuente en importancia para la Prefectura de Cochabamba es la proveniente de la renta de los hidrocarburos (regalías, IEHD y el IDH), sobre la cual la prefectura del Departamento, sí ejerce influencia en el destino de su utilización en el departamento. Entre 1996 y el 2007, los recursos originados en la renta de los hidrocarburos pasaron a representar del 18,7% al 38,4% de los ingresos prefecturales.

En los doce últimos años, los hidrocarburos financiaron el 54% de los proyectos de inversión y el 16% del gasto corriente de la Prefectura de Cochabamba. El incremento de la renta de los hidrocarburos entre los años 2006 y 2007, se tradujo en un importante aumento de la inversión prefectural, financiando estos dos años el 84% del total de las inversiones.

En las gestiones 2006 y 2007, se observó un incremento muy importante en el uso de los recursos provenientes de hidrocarburos, para gastos sin proyectos en la Prefectura de Cochabamba. Entre 1996 y el 2005, los hidrocarburos financiaron el 13% y entre el 2006 y 2007 ese porcentaje ascendió al 26%

v. Considerando que las transferencias del TGN y las provenientes de la renta de los hidrocarburos, constituyen las fuentes más importantes para la financiación del desarrollo departamental, se puede afirmar que el desarrollo del departamento de Cochabamba se sustentó en las doce últimas gestiones, en fuentes de financiamiento endógenas.

Sin embargo, el hecho refleja una debilidad en la Prefectura de Cochabamba, para negociar créditos y donaciones internacionales, ya que en las dos últimas gestiones solamente el 2% del presupuesto prefectural, fue financiado con recursos externos. Esta situación además manifiesta que las rentas internas, no han servido para apalancar otras fuentes de recursos y multiplicar las inversiones a favor de la población del departamento.

vi. Entre 1996 y el 2007 la Prefectura de Cochabamba tuvo 8 prefectos diferentes, lo que po-

dría explicar la falta de un hilo conductor en el desarrollo de la región. Los gastos prefecturales en servicios de educación y salud, absorbieron el 68% del presupuesto de la entidad con pocas variaciones; las inversiones, demandaron el 24% del gasto de la entidad y el resto fue destinado a la administración y otros fines.

Con algunas variaciones interanuales en el período, los cinco sectores en los que se concentró la inversión de la Prefectura de Cochabamba fueron: infraestructura vial 38%, desarrollo agropecuario 25%, protección social 9%, electrificación rural 7% y salud 5%. El 16% restante de la inversión prefectural se dirigió a otros 15 sectores, entre los cuales a ninguno se canalizó más del 3% de las inversiones de la entidad.

vii. En los doce años analizados, se han observado algunas tendencias en los sectores en los cuales se ha concentrado el gasto y la inversión pública de la prefectura, sin embargo, convergen muchos factores sociales y económicos, como para atribuir dichas tendencias exclusivamente a gasto prefectural.

- A nivel educativo, desde 1997, se ha registrado un incremento del 16% en gasto público por personal contratado en el sector (docentes, administrativos y directores) y se ha disminuido levemente (4%) la carga de estudiantes por docente en la educación pública, lo que podría haber originado las disminuciones en la tasa de abandono, así como un aumento en la tasa de promoción escolar en hombres y mujeres.

- Entre los objetivos del milenio se ha propuesto alcanzar un 100% de cobertura educativa entre la población en edad escolar. Este indicador tiene dificultades en su construcción por los problemas de rezago escolar, sin embargo, de acuerdo a cifras oficiales, Cochabamba el año 2006 tiene un promedio de cobertura del 77%. Por otra parte, se registra una diferencia sustancial entre niños y niñas en edad escolar de algo más de 3%, que denota inequidad de género que amerita acciones específicas que no está cumpliendo la prefectura del departamento.

- A nivel de salud, los objetivos del milenio establecen índices, cuyo seguimiento no es posible, por la baja cobertura de los mismos en el sistema nacional de información en salud. Sin embargo, entre 1992 y el 2005, se

ha registrado una mejoría importante en la esperanza de vida al nacer en 11 municipios del departamento, lugares en los que se supera la media nacional de ese indicador y que en 1992, se encontraban por debajo del promedio nacional.

En estos municipios reside el 66% de la población de Cochabamba. Sin embargo, deberían realizarse ajustes a las políticas nacionales para que el 33% restante que reside en otros 30 municipios del departamento, pueda acortar la brecha que actualmente se registra en ese indicador que condensa la situación general de salud de la población.

- La infraestructura vial del departamento de Cochabamba se ha incrementado en un 21% y la secretaría departamental de caminos ha asumido responsabilidades de rutas transferidas desde la tuición municipal, pero todavía la densidad de caminos en el departamento presenta una brecha importante.

Con seguridad, este rubro de la inversión prefectural, seguirá demandando la mayor cuantía de recursos para cumplir los objetivos estratégicos planteados en todos los planes de desarrollo del departamento. Sin embargo, al no existir registros confiables sobre la producción departamental, no se puede evaluar si el departamento está mejorando su acceso a otros mercados y su competitividad por efecto de la inversión pública; o por el contrario, las vías construidas están facilitando el flujo de mercaderías producidas en economías más competitivas hacia los mercados locales.

- Las inversiones en electrificación rural en el departamento de Cochabamba son cuantiosas, comparadas con el valor de los activos de la empresa distribuidora de electricidad del departamento. Lamentablemente los registros de clientes de la superintendencia de electricidad no permiten conocer el número de clientes a nivel discriminando los clientes del área rural de la urbana. Sin embargo, se ha estimado que alrededor del 30% de los nuevos clientes de la empresa de distribución de electricidad de Cochabamba, podrían haberse incorporado gracias a la inversión prefectural.

- Finalmente en el sector agropecuario, las inversiones acumuladas entre 1996 y el 2007, son tan importantes que su valor actualizado al 2007, alcanzaría el 61% del PIB agropecuario de esa gestión. Este indicador revela que esas inversiones no han contribuido a incrementar la producción agropecuaria, ni el valor agregado del sector.

Lamentablemente en esta materia, los proyectos de desarrollo agropecuario encarados por la prefectura, no se acompañan con un proceso de sistematización de los impactos logrados con dichas inversiones, por lo que es recomendable que los supuestos de las evaluaciones ex – ante de cada proyecto, puedan verificarse a través de una consultoría específica independiente.

Notas

- 1 Ministerio de Hacienda - VIPFE, Resolución Suprema N° 216768 de 18 de junio de 1996.

8. Finanzas de la Prefectura del departamento de Oruro

8.1. Contexto departamental

El departamento de Oruro, ubicado en la meseta altiplánica andina del país a una altitud de 3.966 msnm, junto con Potosí representa la tradición minera de Bolivia. En el año 2007, el PIB del departamento alcanzó a 1.413 millones de Bs (en valores de 1990), habiendo experimentado un incremento de 3,3% con relación al año anterior, tasa inferior al crecimiento experimentado en el PIB nacional (4,6%) en este período. El aporte de Oruro a la economía boliviana no es significativo: en el 2007 contribuyó con el 4,9% al PIB de Bolivia; en cambio, las exportaciones desde este departamento representan casi el 20% de las exportaciones nacionales, por lo que Oruro se encuentra entre los departamentos de Bolivia con mayor orientación hacia el mercado externo.

Desde sus orígenes, el desarrollo del departamento de Oruro, y en especial de la ciudad de Oruro, estuvo ligado al desarrollo de la actividad minera que inicialmente se orientó a la explotación de yacimientos de plata y, posteriormente, se concentró en el estaño, wólfram y plomo. En el año 2007 la minería contribuyó con el 25% al PIB departamental.

Oruro tiene una base económica escasamente diversificada; por sus condiciones de altitud, clima semidesértico y bajas temperaturas, la actividad agropecuaria está muy poco desarrollada, habiendo representado en el 2007 apenas el 3,7% del PIB departamental, concentrada en pocos cultivos de altura (entre ellos la quinua) y en la cría de camélidos y ganado ovino.

Los Servicios de la Administración Pública (16,9%) y el rubro de Transporte y Almacenamiento y Comunicaciones (12,5%) son, después de la minería, los rubros de mayor significación en la actividad económica departamental. La industria de la manufactura es muy incipiente (8,2%) y está concentrada, principalmente, en las ramas de alimentos y textiles; en tanto que las industrias asociadas con la transformación de minerales (0,9%) tienen poca trascendencia en la actividad económica del departamento, reflejando la persistencia del patrón extractivo que caracteriza a la minería boliviana.

Con una extensión territorial de 53,6 mil km² de superficie (5% del territorio nacional), el departamento tiene también entre sus riquezas naturales fuentes termales de agua, volcanes activos, ecosistemas lacustres y salares, propicios para el desarrollo del turismo.

En el año 2007, Oruro contaba con 440,12 mil habitantes y una densidad poblacional de 8,22 habitantes por km², cifras que lo sitúan entre los departamentos más pequeños en términos de su población, apenas por encima de Tarija, Beni y Pando. La tasa de crecimiento poblacional del departamento de Oruro (1,53% anual) se encuentra muy por debajo del promedio nacional (2,74%), revelando condiciones poco propicias para retener y/o atraer a la población. Así, si bien el PIB per cápita departamental es más elevado que el promedio nacional (1,58 USD y 1,36 mil USD, respectivamente, en el año 2007), el 36% de la población vive en condiciones de pobreza.

El PIB per cápita departamental alcanzó a 1,58 mil USD en el 2007, situándose por encima del PIB per

cápita nacional (1,36 mil USD). Sin embargo, las condiciones de vida de la población son precarias; los indicadores sociales ubican a este departamento por debajo de otras regiones del país: según estimación del INE para el año 2007, la tasa de mortalidad infantil en el departamento es de 56,33 por mil nacidos vivos, mientras que el promedio nacional es de 46,5.

8.2. Ingresos de la Prefectura de Oruro

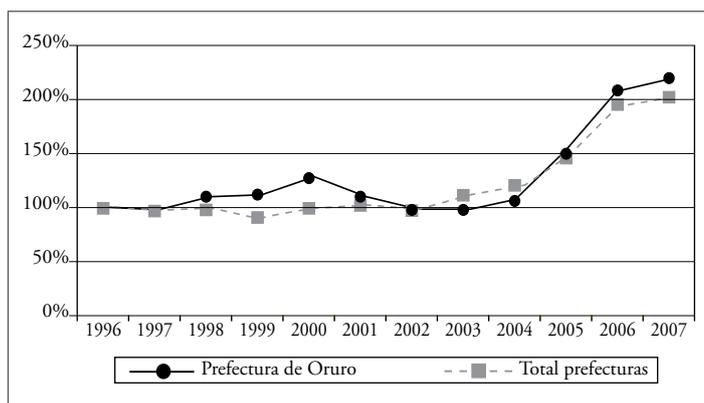
a) Magnitud y evolución de los ingresos de la prefectura

En el período 1996-2007, la Prefectura de Oruro administró un total de 1.139,81 millones de Bs (en valores constantes), cifra equivalente a 574,02 millones de USD. Los ingresos administrados por dicha entidad pasaron de 269,48 millones de Bs a 429,54 millones de Bs entre 1996 y 2007, en términos constantes, mostrando una variación de 122,7% en este período con un crecimiento promedio anual de 10,2% (cuadro 8.1). Los ingresos que percibe esta prefectura representan, en promedio, el 6,5% del total de los recursos a cargo de las nueve prefecturas departamentales.

La dinámica que han seguido los ingresos ejecutados por la prefectura se aprecia también en el gráfico 8.1, observándose una tendencia creciente aunque

con acentuadas fluctuaciones, siguiendo, en parte, el comportamiento de los ingresos del conjunto de las prefecturas que en los últimos años presentan un crecimiento más pronunciado, explicado principalmente por el aumento de los ingresos percibidos por la Prefectura de Tarija.

Gráfico 8.1
Índices de crecimiento de los ingresos ejecutados:
Prefectura de Oruro y Total prefecturas
(1996=100)



Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda

Cuadro 8.1
Oruro: Ingresos ejecutados por la prefectura
(en millones de bolivianos de 1990)

| Año | Prefectura de Oruro | | Participación en total ingresos prefecturas |
|----------------------------|---------------------|-----------------|---|
| | Monto | Variación anual | |
| 1996 | 73,80 | | 6,2% |
| 1997 | 71,82 | -2,7% | 6,1% |
| 1998 | 81,57 | 13,6% | 6,9% |
| 1999 | 82,86 | 1,6% | 7,5% |
| 2000 | 94,38 | 13,9% | 7,9% |
| 2001 | 80,31 | -14,9% | 6,5% |
| 2002 | 72,50 | -9,7% | 6,2% |
| 2003 | 73,02 | 0,7% | 5,4% |
| 2004 | 78,69 | 7,8% | 5,4% |
| 2005 | 112,44 | 42,9% | 6,4% |
| 2006 | 154,07 | 37,0% | 6,6% |
| 2007 | 164,35 | 6,7% | 6,8% |
| TOTAL 1.139,81 | | | |
| Variación % 2007/1996 | | 122,7% | |
| Crecimiento promedio anual | | 10,2% | |

Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

b) Programación y ejecución de ingresos

Los ingresos percibidos en cada gestión por las entidades del sector público, entre ellas la Prefectura de Oruro, parten de una primera programación que se incorpora al Presupuesto General de la Nación (PGN) para su aprobación mediante Ley Financiera de la gestión correspondiente.

Por tanto, los presupuestos de ingresos aprobados por esta instancia constituyen una primera referencia de la programación que, en el curso de cada gestión, sufren reajustes formales en su magnitud y, finalmente, se concretan en determinados flujos de recursos hacia las respectivas entidades del sector público.

En el caso de la Prefectura de Oruro, no se tiene registro de modificaciones realizadas a los presupuestos de ingresos aprobados en el período 1996-2001; en cambio, entre 2002 y 2007 se registran incrementos del orden del 10% al 20% sobre los montos presupuestados (cuadro 8.2).

Por otra parte, puede apreciarse que los montos efectivamente ejecutados en el período considerado son inferiores al 80% de los presupuestos programados/ajustados en seis gestiones. Comparados los porcentajes de ejecución de la Prefectura de Oruro con los que presenta el conjunto de las prefecturas, se establece un menor desempeño relativo de esta

Cuadro 8.2
Prefectura de Oruro: Presupuesto de ingresos aprobado, ajustado y ejecutado
(en millones de bolivianos de 1990)

| Año | Ingresos aprobados | Modificaciones | Ingresos ajustados | Ingresos ejecutados | % ejecución presupuestaria | Desviación s/ejecución total prefecturas |
|------|--------------------|----------------|--------------------|---------------------|----------------------------|--|
| 1996 | 96,94 | 0,00 | 96,94 | 73,80 | 76,1% | -14,9% |
| 1997 | 90,32 | 0,00 | 90,32 | 71,82 | 79,5% | -8,9% |
| 1998 | 97,74 | 0,00 | 97,74 | 81,57 | 83,5% | -9,0% |
| 1999 | 88,57 | 0,00 | 88,57 | 82,86 | 93,6% | 2,8% |
| 2000 | 93,98 | 0,00 | 93,98 | 94,38 | 100,4% | 9,9% |
| 2001 | 94,11 | 0,00 | 94,11 | 80,31 | 85,3% | -5,4% |
| 2002 | 97,67 | 13,46 | 111,12 | 72,50 | 65,2% | -10,6% |
| 2003 | 81,40 | 8,40 | 89,81 | 73,02 | 81,3% | -4,1% |
| 2004 | 71,74 | 27,99 | 99,74 | 78,69 | 78,9% | -6,4% |
| 2005 | 75,59 | 42,42 | 118,00 | 112,44 | 95,3% | 10,9% |
| 2006 | 129,56 | 67,94 | 197,50 | 154,07 | 78,0% | -7,1% |
| 2007 | 200,02 | 8,13 | 208,15 | 164,35 | 79,0% | -6,7% |

Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

prefectura: solamente tres de los 12 años considerados (1999 y 2000) presentan porcentajes de ejecución ligeramente por encima de la ejecución de todas las prefecturas y, por el contrario, la mayoría de las gestiones presenta porcentajes de ejecución inferiores al conjunto.

Es posible afirmar, entonces, que si bien este indicador de eficiencia de la ejecución presupuestaria de la Prefectura de Oruro sufre una cierta oscilación a lo largo del período 1996-2007, en el contexto del conjunto de las prefecturas presenta un comportamiento comparativamente menos satisfactorio.

Por otra parte, en el gráfico 8.2 puede observarse la significación de los ingresos captados por la Prefectura del departamento de Oruro con relación a su población, así como con relación al promedio nacional.

Los ingresos per cápita de la prefectura orureña, en valores constantes, se sitúan en 82 USD en 1996 y se incrementan progresivamente hasta 215 USD en el año 2007 (un incremento del 162,5%) por el repunte de la actividad minera y el consiguiente aumento de regalías mineras recaudadas por la prefectura, así como por su participación en el Impuesto Directo a los Hidrocarburos vigente desde el año 2005. Estas condiciones le permiten seguir de cerca las tendencias que presentan, en promedio, los ingresos per cápita de las nueve prefecturas, que expresan el incremento de recaudaciones de regalías y tributos por la explotación de hidrocarburos y minerales.

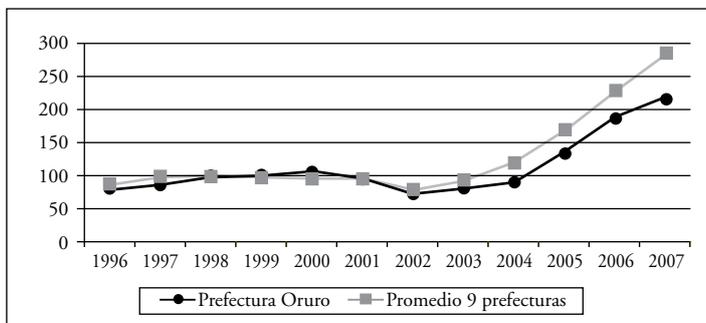
c) Fuentes de ingresos de la Prefectura de Oruro

Las fuentes de ingresos de la Prefectura de Oruro son internas (transferencias del Tesoro General de la Nación, recursos de hidrocarburos y otros recursos), así como externas. Los montos, en términos constantes, que se registran para cada una de estas fuentes a lo largo del período 1996-2007 se presentan en el cuadro 8.3.

i. Ingresos por transferencias del TGN

Según se aprecia en el cuadro 8.3, los recursos administrados por la Prefectura de Oruro provienen principalmente de transferencias del Tesoro General de la Nación (TGN) realizadas en su favor por el gobierno central. Las cifras, en valores constantes, muestran un aumento de estas asignaciones (desde 42,81 millones de Bs en 1996 hasta 63,77 millones

Gráfico 8.2
Ingresos per cápita Prefectura de Oruro y promedio prefecturas
(en dólares)



Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

de Bs en 2007), aunque el incremento experimentado es moderado en comparación con el comportamiento que registran las otras fuentes internas de esta prefectura.

Cuadro 8.3
Oruro: Ingresos ejecutados por la prefectura según fuente por años (en millones de bolivianos de 1990)

| Años | Recursos internos | | | Recursos externos | Total |
|----------------------------|--------------------|------------------------|----------------|-------------------|----------|
| | Transferencias TGN | Recursos hidrocarburos | Otros recursos | | |
| 1996 | 42,81 | 4,81 | 15,31 | 10,86 | 73,80 |
| 1997 | 44,01 | 6,04 | 17,44 | 4,33 | 71,82 |
| 1998 | 46,90 | 7,24 | 24,99 | 2,45 | 81,57 |
| 1999 | 48,75 | 9,11 | 13,47 | 11,53 | 82,86 |
| 2000 | 43,39 | 7,02 | 14,18 | 29,79 | 94,38 |
| 2001 | 42,54 | 7,36 | 14,32 | 16,09 | 80,31 |
| 2002 | 46,55 | 6,18 | 14,79 | 4,98 | 72,50 |
| 2003 | 50,74 | 5,71 | 12,19 | 4,38 | 73,02 |
| 2004 | 54,84 | 5,17 | 11,99 | 6,70 | 78,69 |
| 2005 | 57,96 | 34,77 | 14,55 | 5,16 | 112,44 |
| 2006 | 66,10 | 52,96 | 33,72 | 1,30 | 154,07 |
| 2007 | 63,77 | 55,98 | 35,71 | 8,89 | 164,35 |
| Total millones Bs 1990 | 608,35 | 202,35 | 222,65 | 106,45 | 1.139,81 |
| Total millones de USD | 303,10 | 106,41 | 112,47 | 52,03 | 574,02 |
| Variación 96-07 | 49,0% | 1.062,7% | 133,2% | -18,2% | 122,7% |
| Crecimiento promedio anual | 4,08% | 88,56% | 11,10% | -1,52% | 10,22% |

Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

Cuadro 8.4
Prefectura de Oruro: Composición de los ingresos por hidrocarburos (en millones de bolivianos de 1990)

| Años | TGN Impuesto Especial a Hidrocarburos y Derivados | TGN Impuesto Directo a los Hidrocarburos | Total |
|------|---|--|-------|
| 1996 | 17,52 | | 17,52 |
| 1997 | 14,55 | | 14,55 |
| 1998 | 17,10 | | 17,10 |
| 1999 | 17,37 | | 17,37 |
| 2000 | 21,07 | | 21,07 |
| 2001 | 18,63 | | 18,63 |
| 2002 | 17,73 | | 17,73 |
| 2003 | 14,00 | | 14,00 |
| 2004 | 12,89 | | 12,89 |
| 2005 | 18,16 | 27,49 | 45,65 |
| 2006 | 16,97 | 45,83 | 62,80 |
| 2007 | 22,79 | 46,88 | 69,67 |

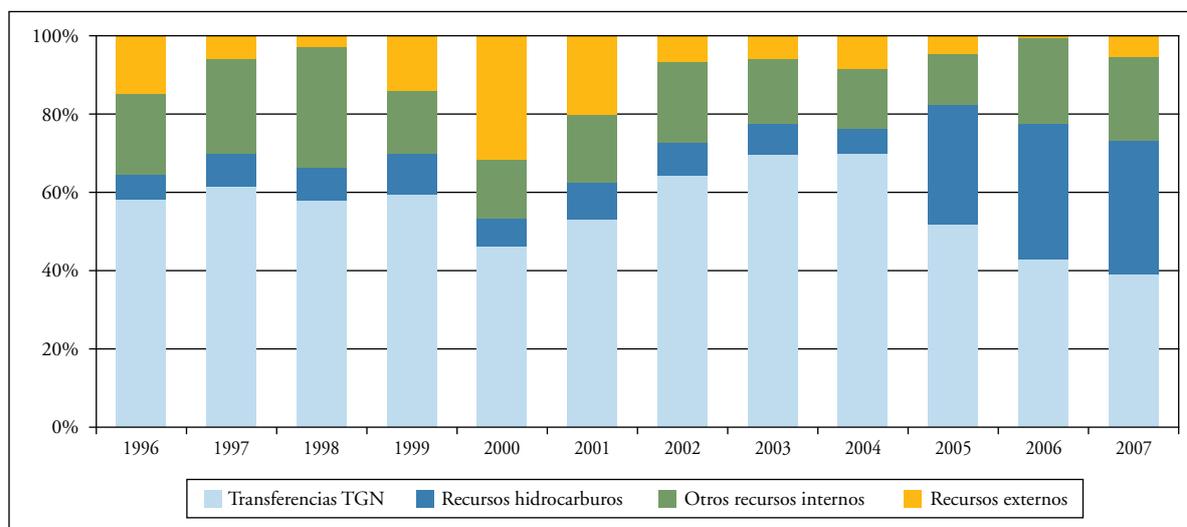
Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

En el gráfico 8.3 puede observarse el peso específico de cada una de las fuentes analizadas a lo largo del período 1996-2007. Se advierte que para la Prefectura de Oruro el TGN es responsable de poco más del 50% de los ingresos con que cuenta dicha entidad en todo el período, aunque su participación relativa tiende a reducirse en los últimos tres años.

ii. Ingresos provenientes de la renta de hidrocarburos

Aunque el departamento de Oruro no es productor de hidrocarburos, la prefectura percibe ingresos pro-

Gráfico 8.3
Oruro: Composición de los ingresos de la prefectura (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

venientes de dicha fuente. Se trata de recursos que le asigna el gobierno central de acuerdo con las disposiciones legales vigentes en esta materia. En el cuadro 8.4 puede apreciarse que la magnitud absoluta de estos recursos, en valores constantes, se ha cuadruplicado entre 1996 y 2007 (desde 17,52 millones de Bs hasta 69,67 millones de Bs), registrándose este notable incremento a partir del año 2005 y acentuado en los años 2006 y 2007.

En términos de la contribución de esta fuente a los ingresos totales de la prefectura, puede apreciarse un notable incremento de su peso relativo en los últimos tres años del período considerado, pues mientras en el período 1996-2004 se situaba en torno al 6,5% con algunas oscilaciones, entre 2005 y 2007 dicha participación pasa al 12,6%, 15,2% y 16,2%, respectivamente (gráfico 8.3).

Dado que Oruro no es un departamento productor de hidrocarburos, los ingresos por este recurso obtenidos por la prefectura provienen solamente de su coparticipación en el Impuesto Especial a Hidrocarburos y Derivados (IEHD) y en el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH).

En todo el período 1996-2007, los ingresos, en términos constantes, provenientes del IEHD permanecieron en torno a los 17 millones de Bs (con algunas oscilaciones) y se incrementaron en el año 2007 hasta 22,70 millones de Bs (cuadro 8.4).

A partir de la gestión 2005, a los ingresos por IEHD se añaden los provenientes del nuevo IDH en el monto de 27,49 millones de Bs, con los cuales se duplica en ese año la disponibilidad de recursos provenientes de los hidrocarburos.

Entre 2006 y 2007 se producen asignaciones todavía mayores (45,83 millones de Bs y 46,88 millones de Bs), como efecto del decreto de nacionalización de

los hidrocarburos promulgado en mayo de 2006 y de las disposiciones operativas adoptadas en el marco de dicha norma, así como por la elevación de los precios de exportación de estos recursos resultante de las negociaciones realizadas por el gobierno.

Por otra parte, es de notar que la magnitud de recursos captados por la Prefectura de Oruro provenientes de esta fuente es muy modesta si se la compara con el conjunto de las nueve prefecturas departamentales. (gráfico 8.4)

Las cifras en beneficio de la Prefectura de Oruro se sitúan entre 2,7 y 5,6% los primeros años sobre el monto asignado al conjunto de las prefecturas en el período 1996-1999 y su participación baja hasta el 1,4% en el año 2004, para recuperarse a partir del año 2005.

iii. Otras fuentes de ingresos

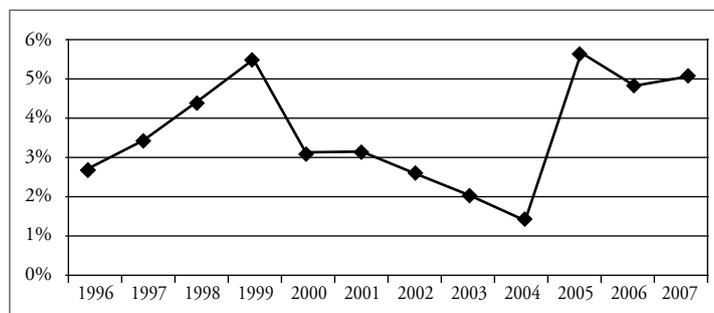
Además de las fuentes analizadas, la Prefectura de Oruro obtiene ingresos de otras fuentes internas, así como de fuentes externas en magnitudes que, en conjunto, apenas alcanzan a la sexta parte de los ingresos de dicha entidad.

Los ingresos provenientes de otros recursos internos (principalmente de organismos internos diferentes del TGN, regalías mineras y otros recursos específicos de la prefectura) presentan magnitudes variables a lo largo del período analizado. Así, mientras en 1996 alcanzan a 15,31 millones de Bs, en los años 2006 y 2007 se elevan hasta a 34,72 y 35,7 millones de Bs, principalmente por el de regalías mineras.

Los recursos obtenidos de fuentes externas oscilan entre 10,86 millones de Bs (siempre a precios constantes de 1990) y 29,7 millones de Bs en el año 2000, aunque puede advertirse una reducción drástica de la magnitud de estos recursos en el año 2006, en el que apenas alcanza a 1,3 millones de Bs.

Gráfico 8.4

Prefectura de Oruro: Participación en los ingresos por hidrocarburos (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

8.3. Gasto de la Prefectura de Oruro

a) Tendencias generales del gasto

El gasto ejecutado por la Prefectura de Oruro en el año 2007 fue de 176,37 millones de Bs (en valores constantes), 137% más elevado que en 1996 (74,27 millones de Bs). En este período el gasto experimentó, en promedio, un crecimiento del 11% anual (cuadro 8.5).

En general crecieron más los gastos de funcionamiento (90%) que las erogaciones en proyectos de inversión (2,54%).

Las tendencias del gasto de la Prefectura de Oruro parecen explicarse, primariamente, por

la dinámica de las recaudaciones fiscales nacionales que, a su vez, se asocian fuertemente con las tendencias registradas en las recaudaciones de la actividad de hidrocarburos. Estas últimas, como se vio en el Capítulo 2, han estado determinadas por los regímenes de regalías y tributación establecidos en las leyes de hidrocarburos 1689 de abril de 1996 y 3058 de mayo de 2005. Sin embargo, el gasto de la Prefectura de Oruro crece significativamente menos que las recaudaciones totales o hidrocarbúferas del gobierno boliviano.

Cuadro 8.5
Oruro: Gasto ejecutado por la prefectura según tipo de gasto por años
(en millones de bolivianos de 1990)

| Años | Proyectos de inversión | | Gasto corriente | | Total | |
|----------------------------|------------------------|-----|-----------------|-----|--------|------|
| | Monto | % | Monto | % | Monto | % |
| 1996 | 21,43 | 29% | 52,84 | 71% | 74,27 | 100% |
| 1997 | 17,91 | 26% | 52,03 | 74% | 69,94 | 100% |
| 1998 | 16,25 | 19% | 67,39 | 81% | 83,64 | 100% |
| 1999 | 30,07 | 33% | 61,00 | 67% | 91,07 | 100% |
| 2000 | 45,42 | 46% | 53,02 | 54% | 98,45 | 100% |
| 2001 | 30,06 | 35% | 56,07 | 65% | 86,14 | 100% |
| 2002 | 18,07 | 23% | 61,13 | 77% | 79,20 | 100% |
| 2003 | 10,15 | 14% | 64,41 | 86% | 74,57 | 100% |
| 2004 | 12,19 | 16% | 65,07 | 84% | 77,26 | 100% |
| 2005 | 9,69 | 12% | 70,07 | 88% | 79,75 | 100% |
| 2006 | 41,51 | 34% | 80,26 | 66% | 121,77 | 100% |
| 2007 | 75,94 | 43% | 100,43 | 57% | 176,37 | 100% |
| Variación % 2007/1996 | 254% | | 90% | | 137% | |
| Crecimiento anual promedio | 21% | | 8% | | 11% | |

Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

En el gráfico 8.5 pueden apreciarse las tendencias muy similares que exhiben los índices de crecimiento de las recaudaciones impositivas nacionales totales (Total recaudaciones), las recaudaciones nacionales generadas por la actividad de los hidrocarburos (Recaudaciones hidrocarburos) y, asimismo, del gasto total ejecutado por la Prefectura de Oruro (gasto Prefectura Oruro) en el período 1996-2007. Se distingue un primer período de 1996 a 2003 en el que tanto las recaudaciones por hidrocarburos como las recaudaciones totales permanecen casi estáticas, y un segundo período, entre 2004 y 2007, en el que ambas categorías de recaudaciones inician una tendencia ascendente,

explicada en primer término por el aumento de los volúmenes de producción y exportación de hidrocarburos en Tarija, a lo que posteriormente se sumó la aplicación del nuevo régimen de regalías e impuestos establecido en la Ley 3058, así como la elevación de los precios de exportación de hidrocarburos.

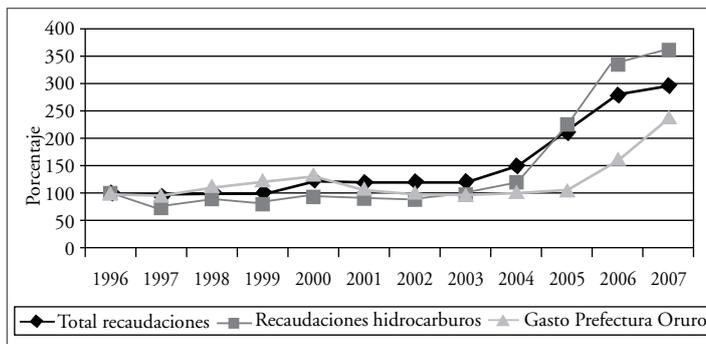
Las trayectorias seguidas por las recaudaciones totales y por hidrocarburos son muy similares entre sí, y lo son también con la tendencia del gasto de la Prefectura de Oruro en el período 1996-2003. A partir del año 2004, y particularmente entre el 2005 y 2007, la tendencia del gasto de la prefectura es menos expansiva debido a que Oruro no está entre los departamentos productores de hidrocarburos y, en consecuencia, la elevación en las recaudaciones fiscales provenientes de los hidrocarburos no se traduce en incrementos de igual proporción sobre los ingresos y gastos de esta prefectura. Esto implica que la distribución interna de la mayor recaudación no tiende a favorecer a un departamento que no es productor de hidrocarburos, como Oruro, cuya participación en el total de recursos y gastos prefecturales, como ya se ha visto, ha tendido a disminuir.

Considerando la clasificación por tipo de gasto, se establece que, en promedio, un 18% de los recursos gastados se destinaron a ejecutar proyectos de inversión, con un mínimo del 12% (2005) y un máximo del 16% (2000), mientras que el gasto corriente representa alrededor del 80% de los gastos realizados por esta entidad. A lo largo del período 1996-2007 se advierte un crecimiento moderado del gasto corriente (con un promedio anual de 8%) y un crecimiento acentuado de las inversiones (21%).

b) Gasto corriente

De acuerdo con los criterios de clasificación utilizados en este estudio para analizar el gasto corriente, se

Gráfico 8.5
Bolivia: Índices de crecimiento recaudaciones sector público y gasto Prefectura de Oruro (1996=100)



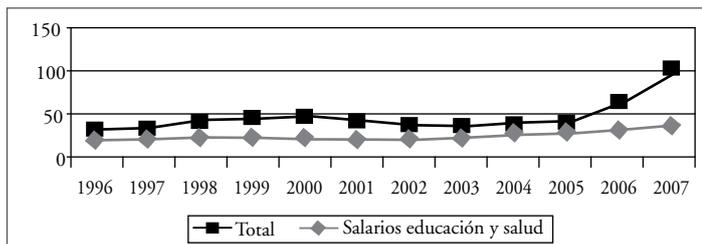
distinguen, principalmente, los salarios del personal en educación y salud; gastos que absorben alrededor del 70% del presupuesto de gasto corriente y cerca del 50% de todo el gasto de la prefectura. (cuadro 8.6)

Por otra parte, el componente de salarios para educación y salud ha experimentado un incremento leve en casi todo el período, acentuado a partir del año 2002, acompañando y determinando la tendencia creciente que presenta el conjunto del gasto de la prefectura (gráfico 8.6). Entre 1996 y 2007, la masa salarial destinada a salud y educación se duplicó desde 18,20 millones de USD hasta 36,02 millones de USD.

De acuerdo con las estimaciones realizadas, los salarios en personal de salud desembolsados por la Prefectura de Oruro se incrementaron desde 4,45 millones de Bs hasta 9,54 millones de Bs entre los años 1997 y 2007, lo que representa una variación del 95% en este período; entretanto, el personal en salud creció en menor proporción en número, resultando en un incremento del salario per cápita. El aumento de la masa salarial se explica, parcialmente, por el incremento en el personal en salud.

Por otra parte, el gasto en salarios de personal en el sector educativo significó una elevación de la masa salarial (en un 35% entre 1997 y 2006), acompañada por un incremento menos que proporcional en el personal (de 13%), por lo que el salario per cápita también sufrió un cierto aumento (19%). Las ten-

Gráfico 8.6
Oruro: Gasto total y gasto en salarios para educación y salud ejecutado por la prefectura (en millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

dencias registradas a lo largo del período se aprecian en el gráfico 8.7 a continuación. Se incluye en las cifras de personal en educación a docentes, directores y personal administrativo de los niveles inicial, primaria y secundaria.

Por otra parte, los Otros servicios participan con alrededor del 16% del gasto corriente, ubicándose segundos en importancia al interior de este componente. En todo el período su peso específico dentro de esta categoría se ha modificado y ha crecido en términos absolutos, desde 4,58 millones de Bs en 1996 hasta 23,11 millones de Bs el año 2007 (a precios de 1990). Se incluyen aquí gastos de la prefectura relacionados con los programas sectoriales de infraestructura de transportes, desarrollo agrícola, desarrollo productivo, salud, deportes y otros (cuadro 8.6 y Anexo III).

Finalmente, los gastos de Administración y servicios están destinados, principalmente, a financiar el funcionamiento de la prefectura, así como los servicios de seguridad y orden público. De igual manera, se incluyen aquí transferencias a otros niveles del sector público y la atención de obligaciones financieras. Este componente absorbe apenas 4,97% del gasto corriente, que implica una erogación anual de entre 0,83 millones de USD (en 1996) y 3,12 millones de USD (en el año 2007).

Cuadro 8.6
Oruro: Estructura del gasto corriente ejecutado por la prefectura según componente (en porcentaje)

| Componentes | 1996-98* | 1999-01* | 2002-04* | 2005 | 2006 | 2007 |
|------------------------------|----------|----------|----------|-------|-------|--------|
| Administración y servicios | 5% | 5% | 5% | 4% | 5% | 5% |
| Salarios educación y salud | 73% | 72% | 72% | 78% | 73% | 62% |
| Otros servicios | 18% | 13% | 16% | 12% | 13% | 23% |
| No especificado | 4% | 9% | 7% | 6% | 9% | 9% |
| Total | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| Total millones de Bs de 1990 | 57,42 | 56,70 | 63,54 | 70,07 | 80,26 | 100,43 |
| Total millones de USD | 27,16 | 27,63 | 30,42 | 35,74 | 42,74 | 57,91 |

* Promedios trienales.

Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

Cuadro 8.7
Oruro: Gasto ejecutado por la prefectura en el área de salarios en personal de salud

| | Años | | Variación 1997-2007 % |
|--|----------|----------|-----------------------|
| | 1997 | 2007 | |
| Masa salarial (millones de Bs de 1990) | 4,45 | 9,54 | 114% |
| Personal de salud | 576 | 988 | 72% |
| Salario per cápita (anual) Bs | 7.723,15 | 9.654,73 | 25% |

Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda y Ministerio de Salud.

Gráfico 8.7
Oruro: Índices de crecimiento de personal y salarios en el sector educativo (1997=100)



Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda y Ministerio de Educación.

c) Gastos en proyectos de inversión

Las inversiones ejecutadas por la Prefectura de Oruro han tenido una trayectoria accidentada en el período: los primeros años se situaron en torno a 8,66 y 17,1 millones de USD, sufrieron una contracción entre los años 2002-2004, para lograr un nuevo repunte los años 2006 y 2007 (con 22,11 millones de USD y 43,79 millones de USD, respectivamente) (cuadro 8.8). Por otra parte, la contribución de la inversión ejecutada por la prefectura al total de las inversiones públicas realizadas en el departamento ha subido desde el 27% en 1996 hasta el 50% en el

Cuadro 8.8
Oruro: Estructura del gasto en proyectos de inversión ejecutado por la prefectura según sector de asignación (en porcentaje)

| Sector | 1996-98* | 1999-01* | 2002-04* | 2005 | 2006 | 2007 |
|--|----------|----------|----------|------|-------|-------|
| Apoyo producción | 11% | 6% | 11% | 15% | 11% | 11% |
| Infraestructura | 34% | 40% | 49% | 74% | 79% | 81% |
| Social | 39% | 45% | 28% | 10% | 8% | 5% |
| Multisectorial | 6% | 0% | 2% | 0% | 1% | 2% |
| Protección y otros | 9% | 10% | 11% | 0% | 1% | 1% |
| Total | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| Total millones de Bs de 1990 | 18,53 | 35,19 | 13,47 | 9,69 | 41,51 | 75,94 |
| Total millones de USD | 8,66 | 17,10 | 6,42 | 4,94 | 22,11 | 43,79 |
| % sobre total inversión pública en el departamento | 27% | 38% | 21% | 19% | 39% | 50% |

* Se refieren a promedios trienales.

Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda e Instituto Nacional de Estadística, 2005, 2008.

último año, lo que denota una mayor presencia de esta entidad en el escenario económico y social del departamento.

El patrón de distribución sectorial de la inversión revela una importante focalización de las asignaciones. Los recursos de la prefectura se han orientado principalmente a la provisión de Infraestructura, componente que representó el 34% del valor invertido en el período 96-98 y alcanzó un máximo de 81% del gasto en proyectos de inversión el año 2007.

i. Inversión en infraestructura

Al interior del sector de Infraestructura sobresale la inversión en infraestructura de transportes que absorbe, cerca de 63% de los recursos destinados a Infraestructura en el periodo 1996-2007. Anualmente se ha invertido un promedio de 9,5 millones de USD en la construcción de vías de transporte de carreteras y caminos. El monto más bajo registrado fue de 1,73 millones de USD en la gestión 1996, y en los dos últimos años, particularmente en el año 2007, se han invertido montos del orden de 27 millones de USD a 53 millones de USD en este tipo de infraestructura (gráfico 8.8).

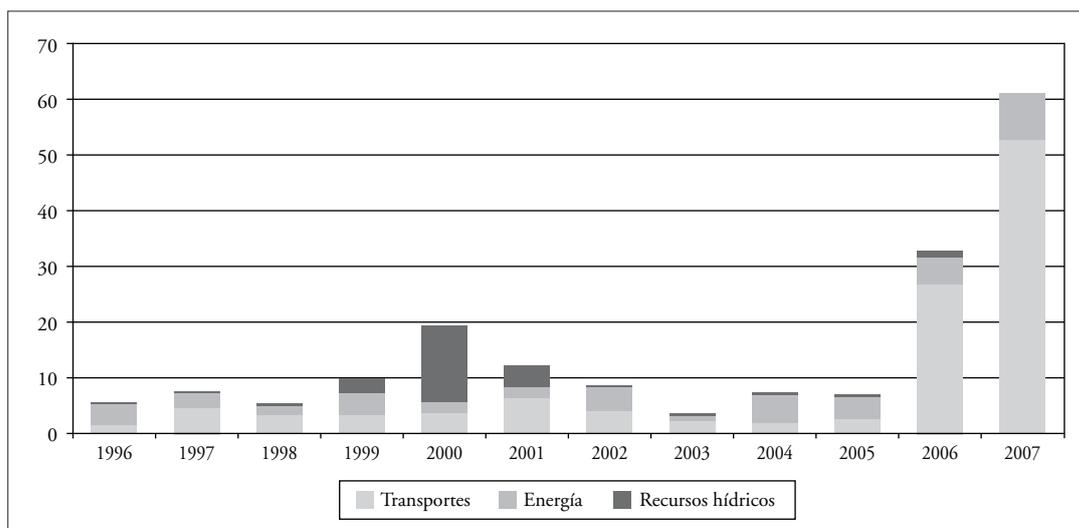
Otro rubro importante de inversión dentro del componente de Infraestructura es la provisión de energía eléctrica dirigida a incrementar la cobertura de este servicio en el área rural del departamento. A este segmento se ha destinado un promedio anual de 3,6 millones de USD. En los años 1996 a 2007, la prefectura ha invertido montos muy variables en este rubro.

ii. Inversión en apoyo al sector productivo

La inversión de apoyo al sector productivo es poco significativa en términos de magnitud y muestra severas fluctuaciones; en algún año llega a absorber hasta el 17% (1998) de las inversiones realizadas y en otros apenas alcanza al 3,76% (2001). En este componente se han ejecutado proyectos de apoyo al sector agropecuario, a turismo, a la industria y otros.

Entre 1996 y 2007 se invirtió un total de 30,99 millones de Bs en apoyo al sector productivo, de los cuales 21,24 millones de Bs fueron absorbidos por el sector agropecuario en proyectos de riego, así como en proyectos de investigación y extensión para mejoramiento genético de especies vegetales y animales, control de plagas y otros similares.

Gráfico 8.8
Oruro: Inversión en infraestructura ejecutada por la prefectura según subsectores
(en millones de bolivianos de 1990)



Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda

iii. Otras inversiones

Las inversiones de apoyo al sector social, significativas los primeros años (entre el 44 y 43% de las inversiones), bajaron drásticamente su participación hasta el 5% en el último período de gestión prefectural. Este componente reúne las inversiones en Salud y seguridad social, Educación, Saneamiento básico, Urbanismo, Cultura, Recreación y Servicios comunitarios. En el período 1996-2007 se invirtió un total de 87,67 millones de Bs que se asignaron principalmente a Salud y Seguridad Social y a Cultura, Recreación y Servicios Comunitarios.

Los otros componentes del programa de inversiones ejecutado por la prefectura se refieren a Proyectos multisectoriales, que incluyen Medio ambiente y Estudios para el desarrollo, y, por otro lado, las inversiones en Protección social, que reúne proyectos de dotación de infraestructura y equipamiento para grupos vulnerables de la población (niños, pobres, ancianos y otros), así como programas de emergencia.

d) Los recursos de hidrocarburos en el financiamiento del gasto de la prefectura

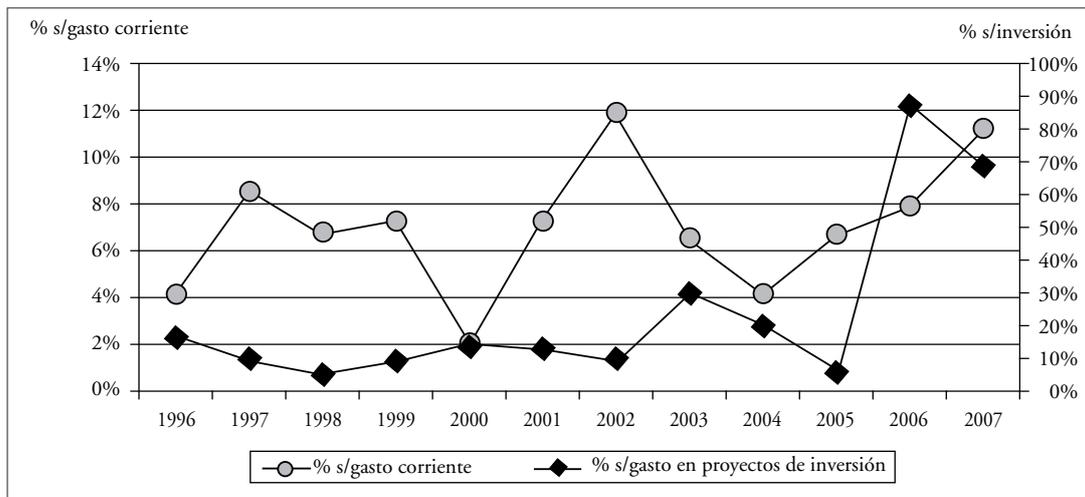
En el período 1996-2007, los recursos provenientes de hidrocarburos destinados al gasto de la Prefectura de Oruro sumaron un total de 90,90 millones de USD. De este total, el 68% se destinó a Proyectos de inversión (61,9 millones de USD) y el 32% (28,95 millones de USD) a Gasto corriente.

Por otra parte, el gasto ejecutado por la prefectura en este mismo período sumó 559,42 millones de USD. Esto significa que los recursos de hidrocarburos sólo financiaron un 16% del gasto (90,90 millones de USD) y que la parte mayoritaria (84%) se financió con otras fuentes, principalmente TGN y otros recursos internos y externos (468,52 millones de USD).

Si bien en el conjunto del gasto los recursos de los hidrocarburos no parecen determinantes para la Prefectura de Oruro, su importancia difiere según el tipo de gasto. En el Gasto corriente, los recursos por hidrocarburos representan, 7%, mientras que en el financiamiento de las inversiones esta fuente aportó con un 37% en todo el período. En la gráfica que sigue se puede apreciar la evolución en la participación porcentual de los recursos de los hidrocarburos al interior de cada uno de estos componentes del gasto.

Se aprecia, por ejemplo, que en 1996 los recursos de hidrocarburos financiaron poco más del 16% de las inversiones realizadas por la prefectura. También se observa que en los años 1997 y 1998 disminuyeron los recursos de esta fuente destinados a proyectos de inversión y que los años 2006 y 2007 los recursos provenientes de los hidrocarburos permitieron financiar el 87% y el 68% de las inversiones de la prefectura. En cambio, a lo largo de todo el período en el Gasto corriente los recursos de los hidrocarburos representan porciones muy pequeñas (entre el 2% y el 12%) del total de los gastos dentro de este componente.

Gráfico 8.9
Oruro: Participación de los recursos de hidrocarburos en
financiamiento del gasto ejecutado por la prefectura según tipo de gasto
(en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

i. Los recursos de hidrocarburos en el gasto corriente de la prefectura

Dentro del grupo de Gasto corriente, los fondos por hidrocarburos presentan cierta relevancia en el financiamiento de los siguientes componentes: Administración y servicios, donde han financiado el 19% de los gastos en el período 1996-2007.

También se observa que un tercio de los gastos en Otros servicios, donde se incluyen el funcionamiento de los programas y los recursos de los hidrocarburos, aportan con un tercio de la financiación.

La participación de los recursos de hidrocarburos en los gastos realizados al interior de estos componentes del gasto presenta un comportamiento variable a lo largo del período. Estas fluctuaciones pueden apreciarse en el gráfico 8.10.

ii. Los recursos de hidrocarburos en los proyectos de inversión de la prefectura

Los recursos de hidrocarburos destinados a la inversión se han concentrado principalmente en la ejecución de proyectos de infraestructura (49,52 millones de USD), y le siguen a mucha distancia las inversiones en el sector social (5,45 millones de USD), en apoyo a la producción (4,25 millones de USD) y en protección social (1,70 millones de USD) (cuadro 8.10).

Al interior de cada sector de asignación de las inversiones, los recursos de hidrocarburos tienen una participación diferente: en Infraestructura representan el 52% de las inversiones, mientras que en los otros sectores tienen un peso menos preponderante

Cuadro 8.9
Oruro: Gasto corriente ejecutado por la prefectura según
componentes y participación de los recursos
de hidrocarburos 1996-2007
(en millones de dólares)

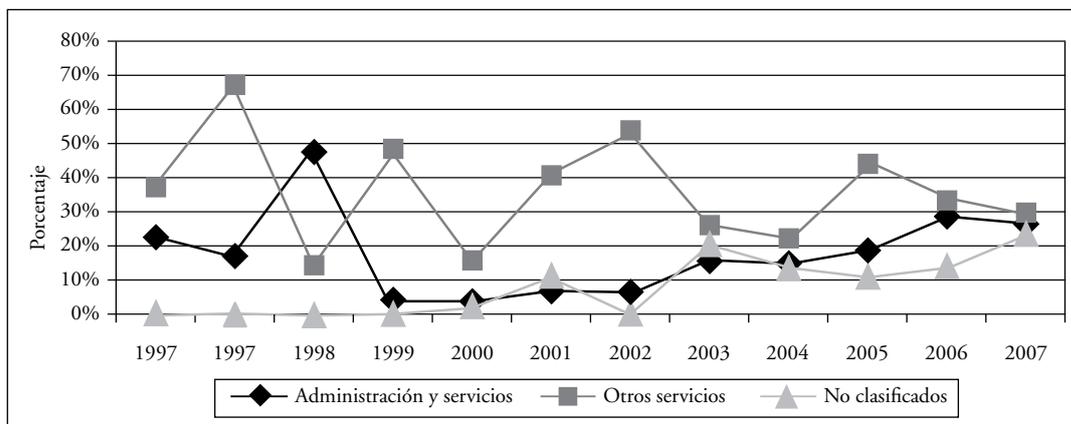
| Sectores | Gasto ejecutado (millones de USD) | | |
|----------------------------|-----------------------------------|-------------------------------|---|
| | Total gasto corriente | Con recursos de hidrocarburos | Porcentaje Rec. Hidroc/ Total Gasto s/p |
| Administración y servicios | 19,49 | 3,83 | 19,64% |
| Salarios educación y salud | 280,29 | 0,69 | 0,25% |
| Otros servicios | 63,13 | 21,17 | 33,53% |
| No especificado | 29,10 | 3,26 | 11,19% |
| Subtotal | 392,02 | 28,95 | 7,38% |

(entre el 13% y el 30% de las inversiones realizadas al interior de los respectivos sectores).

A lo largo del período 1996-2007, la participación de los recursos de hidrocarburos en el financiamiento de las inversiones de cada uno de estos sectores ha variado visiblemente. En la figura 8.11 se aprecia la evolución de esta participación al interior de los principales sectores.

En Infraestructura, los recursos de los hidrocarburos contribuyeron en porciones relativamente modestas: al principio en 1996 estos recursos representaron el 10% de la inversión realizada en Infraestructura y en el año 2005 su aporte bajó al 3%. En los últimos dos años (2006 y 2007), en cambio, esta fuente aporta con el 92% y el 75%, respectivamente, de las inversiones en Infraestructura.

Gráfico 8.10
Oruro: Participación de los recursos de hidrocarburos en el gasto corriente de la prefectura según categorías (porcentaje)



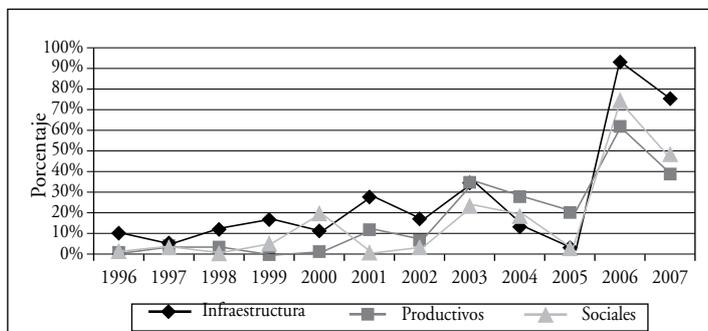
Fuente: elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda

Cuadro 8.10
Oruro: Inversión ejecutada por la prefectura en proyectos de inversión según sectores y participación de los recursos de hidrocarburos 1996-2007 (en millones de dólares)

| Sectores | Inversión ejecutada (millones de USD) | | |
|-----------------------|---------------------------------------|---|---|
| | Total inversión ejecutada | Inversión con recursos de hidrocarburos | Porcentaje Rec. Hidroc/ Total inversión |
| Apoyo a la producción | 15,99 | 4,25 | 26,58% |
| Infraestructura | 95,55 | 49,52 | 51,82% |
| Social | 42,55 | 5,45 | 12,82% |
| Multisectorial | 3,18 | 0,96 | 30,28% |
| Protección y otros | 10,04 | 1,70 | 16,97% |
| Varios | 0,08 | 0,06 | 78,86% |
| Total | 167,40 | 61,95 | 37,01% |

Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

Gráfico 8.11
Oruro: Participación de los recursos de hidrocarburos en la inversión de la prefectura según categorías (porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda

8.4. Gasto de la prefectura y desarrollo departamental

En este apartado se relaciona el gasto ejecutado por la Prefectura de Oruro en el período 1996 y 2007 con la evolución experimentada por las principales variables económico-sociales del departamento. A este efecto se tienen en consideración indicadores globales de desempeño de la economía departamental, se analizan las variables más directamente vinculadas con los principales sectores de focalización del gasto de la prefectura y se concluye con una mirada a la evolución de las condiciones de vida en el departamento.

Dada la presencia de otros niveles de gobierno que también intervienen (gobierno central y gobiernos municipales), no es posible observar los efectos y repercusiones del gasto público sobre la situación socioeconómica en términos de relaciones causales. Sólo se analizarán algunos datos disponibles a fin de ofrecer una interpretación del posible impacto del gasto público de la prefectura, y en particular el originado en recursos relacionados con hidrocarburos, sobre la economía, la sociedad y el bienestar de la población asentada en este departamento.

a) Gasto de la Prefectura de Oruro y crecimiento económico departamental

La relación entre el gasto de la Prefectura de Oruro y el crecimiento económico departamental, lejos de ser lineal y directa, presenta una especial complejidad que resulta de las mediaciones entre las condiciones macroeconómicas generales, y la importante orientación de la economía departamental hacia el mercado externo.

El desempeño económico del departamento de Oruro, medido en términos de su producto interno, fue relativamente moderado en el período estudiado. El PIB, en valores constantes de 1990, se elevó en 21% en el lapso de 12 años (1996-2007), arrojando un crecimiento anual promedio de 9,6%, apenas mayor al ritmo de crecimiento de su población (1,53% en 2007).

La economía del departamento de Oruro tiene escasa presencia en la economía boliviana; el PIB departamental representa los años 1997 y 1998 el PIB de Oruro creció notablemente por influencia de las exportaciones mineras. Sin embargo, el 58% del PIB nacional en el período 1999-2004 su influencia fue más bien contractiva sobre las tendencias observadas en el PIB nacional pues el PIB de Oruro registró tasas de crecimiento negativas y sólo logró cierta recuperación a partir de la gestión 2005. Estas tendencias hicieron contrapeso a la contribución más dinámica de otros departamentos, principalmente Santa Cruz y Tarija, al PIB nacional que precisamente en los años de mayor contracción económica en Oruro presentaron tasas de crecimiento superiores al 10% (gráfico 8.12).

Al interior de la economía de Oruro, las actividades económicas que por su peso en el PIB tuvieron incidencia contractiva (con tasas de crecimiento negativas o inferiores al promedio departamental) fueron los Servicios de la administración pública, Construcción, Minería, Transportes (cuadro 8.11).

Es posible que a este bajo desempeño, especialmente de los Servicios de la administración pública y de la Construcción, haya contribuido, al menos en parte, la aplicación de las reformas del Estado y las medidas de política fiscal que limitaron de manera importante el flujo de recursos en manos del Estado y contrajeron la administración pública.

Las actividades financieras y de servicios a empresas, que representan el 12% del PIB de Oruro, crecieron a un ritmo moderado pero sostenido a lo largo del período considerado (4%) y se expandió notablemente el rubro de las Comunicaciones, especialmente en el período 1996-2003, en el que creció a una tasa promedio del 9%, como resultado del levantamiento del monopolio estatal sobre las comunicaciones que hasta entonces había estado vigente.

Por otra parte, entre 1996 y 2003 mantuvieron cierto dinamismo algunos rubros de la industria manufacturera –básicamente productos manufacturados del rubro textil, maderero y joyero– orientados hacia el mercado externo, los cuales mostraron un acelerado crecimiento en el período 2004-2007.

Aunque la economía de Oruro creció muy modestamente en este período, especialmente en comparación con otras regiones como Santa Cruz y Tarija, es destacable el espacio que ha ganado la producción de valor agregado en los rubros ya señalados de textiles, madera y joyas, orientada al sector externo que contribuye a distanciar a la economía departamental del perfil minero-extractivo que tuvo en el pasado.

Si bien las exportaciones de Oruro han bajado drásticamente, su participación en las exportaciones del país (desde 18% en 1996 hasta 8% en 2007) como efecto del incremento de las exportaciones de hidrocarburos de Tarija y Santa Cruz, ha crecido en términos absolutos y se ha diversificado la composición de los productos que exporta.

En este contexto, el gasto ejecutado por la Prefectura de Oruro tuvo una evolución muy semejante a las tendencias de la economía departamental y de la economía boliviana, reflejando la estrecha asociación entre estas dinámicas, tal como se aprecia en el gráfico que sigue.

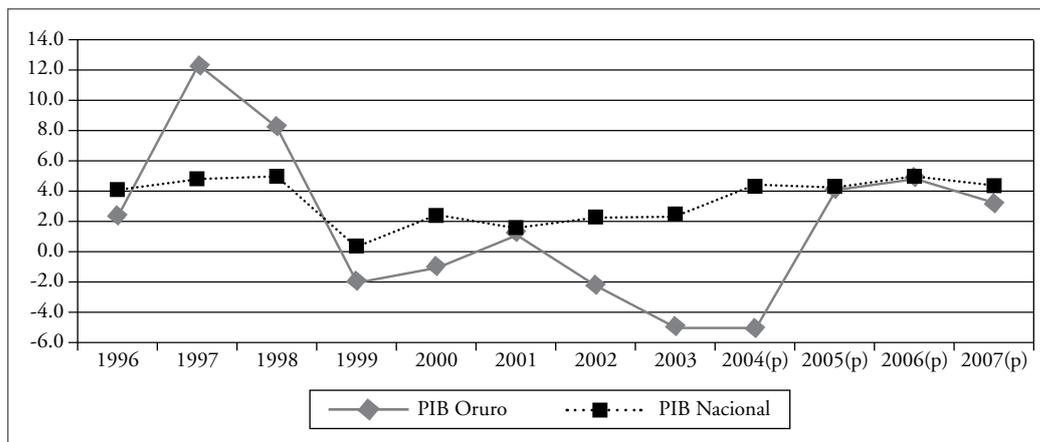
Es probable que, en este escenario, el gasto prefectural haya tenido un efecto dinamizador circunscrito a los sectores y actividades sobre los que esta entidad focalizó sus actuaciones, escasamente perceptible, empero, en las magnitudes y macro-tendencias del conjunto de la economía de Oruro.

b) Gasto de la prefectura en educación

La parte más importante y trascendente del gasto de la Prefectura de Oruro es el pago de salarios al sector educativo público en el departamento, cuya cobertura alcanza a todos los establecimientos de enseñanza primaria, secundaria y superior no universitaria.

A pesar de esta responsabilidad, la prefectura no tiene hasta el momento una participación decisiva en la gestión del sector educativo. Gran parte de las inversiones en infraestructura escolar son realizadas por los municipios, aunque a veces con co-financiación prefectural, y la gestión educativa propiamente dicha es manejada por el Ministerio de Educación del gobierno central. Si bien las prefecturas tienen por ley alguna participación potencial en la gestión educativa, ella no ha sido hasta el momento implementada. Por lo tanto, la prefectura opera todavía como una agencia de pago más que como una agencia estatal con responsabilidad política e institucional sobre el sector educativo. A pesar de ello, cabe hacer algún análisis sobre la marcha de la educación en el departamento, ya que en par-

Gráfico 8.12
Bolivia: Crecimiento del PIB nacional y departamento de Oruro
(en porcentaje)



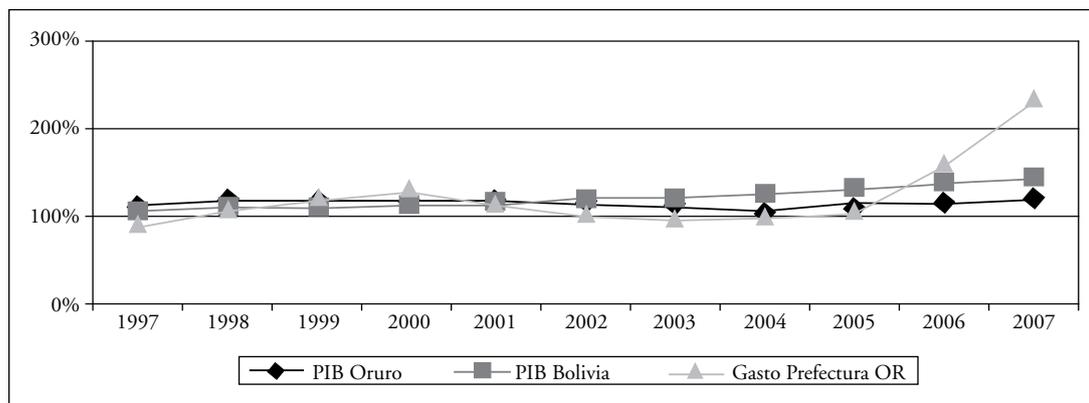
Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda, INE, 2005, 2008.

Cuadro 8.11
Oruro: Crecimiento Producto Interno Bruto según actividad económica por períodos
(en porcentaje)

| ACTIVIDAD ECONÓMICA | Crecimiento promedio 1996-2003 | Crecimiento promedio 2004-2007 | Crecimiento promedio 1996-2007 | Participación en el PIB 2007 ^(p) |
|---|--------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|---|
| PRODUCTO INTERNO BRUTO (a precios de mercado) | 1,9 | 2,0 | 1,9 | 100,0 |
| Derechos s/Importaciones, IVA nd, IT y otros Imp. indirectos | -5,1 | 9,4 | -0,3 | 7,72 |
| PRODUCTO INTERNO BRUTO (a precios básicos) | 2,3 | 1,8 | 2,1 | 92,28 |
| SECTOR PRIMARIO | -1,8 | 4,5 | 0,3 | 28,7 |
| 1. Agricultura, silvicultura, caza y pesca | 3,7 | 1,5 | 2,9 | 3,6 |
| 2. Extracción de minas y canteras | 0,2 | -0,9 | -0,2 | 25,1 |
| - Minerales metálicos y no metálicos | 0,2 | -0,9 | -0,2 | 25,1 |
| SECTOR SECUNDARIO | -3,3 | -0,9 | -2,5 | 15,0 |
| 3. Industrias manufactureras | 2,1 | 1,0 | 1,7 | 8,2 |
| - Alimentos | 1,4 | 1,0 | 1,3 | 2,3 |
| - Bebidas y tabaco | 4,6 | 6,7 | 5,3 | 1,5 |
| - Textiles, prendas de vestir y productos de cuero | 1,4 | 1,8 | 1,5 | 1,7 |
| - Madera y productos de madera | 5,4 | 2,1 | 4,3 | 0,1 |
| - Productos de minerales no metálicos | 55,9 | 9,5 | 40,4 | 0,9 |
| - Otras industrias manufactureras | 0,0 | -5,8 | -1,9 | 1,7 |
| 4. Electricidad, gas y agua | -1,8 | 3,7 | 0,1 | 2,7 |
| 5. Construcción | 6,2 | 22,7 | 11,7 | 4,0 |
| SECTOR Terciario | 3,8 | -3,3 | 1,5 | 49,6 |
| 6. Comercio | 1,5 | 2,0 | 1,6 | 6,9 |
| 7. Transporte, almacenamiento y comunicaciones | 11,1 | 2,7 | 8,3 | 12,5 |
| - Transporte y almacenamiento | 9,8 | 2,6 | 7,4 | 10,9 |
| - Comunicaciones | 20,5 | 3,2 | 14,8 | 1,6 |
| 8. Establecimientos financieros, seguros, bienes inmuebles y servicios prestados a las empresas | 3,7 | 0,2 | 2,6 | 6,2 |
| 9. Servicios comunales, sociales, personales y domésticos | 2,0 | 0,6 | 1,5 | 3,7 |
| 10. Restaurantes y hoteles | 1,3 | 2,0 | 1,6 | 3,4 |
| 11. Servicios de la administración pública | 4,0 | 4,1 | 4,0 | 16,9 |
| <i>Servicios bancarios imputados</i> | <i>19,1</i> | <i>-5,3</i> | <i>11,0</i> | <i>-1,0</i> |

Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda, INE, 2005, 2008.

Gráfico 8.13
Bolivia: índices de crecimiento de la economía y gasto
de la Prefectura de Oruro
(1996=100)



Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda, INE, 2005, 2008.

te los resultados obtenidos en asistencia escolar y los niveles educativos alcanzados por los niños y jóvenes serán producto del gasto de la prefectura en educación, incluyendo su participación en proyectos de inversión municipales de infraestructura escolar.

La primera evidencia que cabe es que entre 1997 y 2006 (último dato disponible), la tasa de escolarización en las edades correspondientes a la escuela primaria permanecieron en nivel similar; en cambio mejoró perceptiblemente la cobertura escolar en el nivel de educación secundaria, desde 56% en 1998 hasta 73% en el año 2006 (un incremento total del 32% entre ambas gestiones).

Es posible que una parte del aumento de las tasas de asistencia secundaria se deba al crecimiento de la población urbana, pues en las zonas rurales la oferta de educación secundaria es restringida. Por otra parte, si esa mayor afluencia de estudiantes guarda relación con el gasto público en educación, debe relacionarse sobre todo con el gasto en educación secundaria, específicamente, y no con el gasto educativo en general.

Esto es lo que parece haber ocurrido en el caso de Oruro, ya que se puede advertir que el número de docentes y directores del nivel secundario se incrementó en mayor proporción al nivel primario. El año 1997 el número de docentes en secundaria fue de 4,74 mil y para el año 2006 sumaron 7,05 mil, habiéndose incrementado en un 49% en ese período. Entretanto, el número de los docentes de primaria aumentó solamente en un 23,1% en el mismo período, si bien en términos absolutos este incremento representó un número adicional de 4,1 mil docentes nuevos.

Estas cifras permiten concluir que el creciente gasto corriente en educación, reflejado en el aumento

de la masa salarial y en el número de docentes, tuvo un efecto importante no sólo en el mantenimiento de la oferta educativa primaria en niveles cercanos al crecimiento de la demanda (por el crecimiento vegetativo de la población en edad escolar), sino que paralelamente mejoró la oferta en el nivel secundario, lo que se tradujo en un crecimiento sustancial de la cobertura educativa en este nivel.

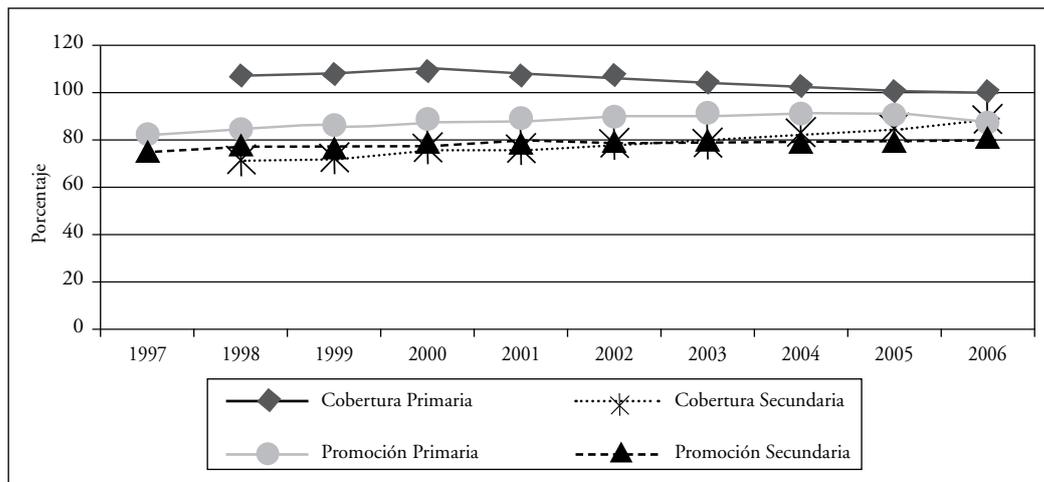
c) Gasto de la prefectura y proyectos de inversión

Como ya se vio anteriormente, la Prefectura de Oruro destinó un promedio de 60% de su presupuesto de inversiones a ejecutar proyectos de Infraestructura. Dentro de este componente, la Infraestructura de transportes absorbe más del 75% de los recursos y, además, cerca del 17% de los gastos en proyectos de inversión están destinados a Electrificación rural.

i. Inversión en infraestructura de transportes

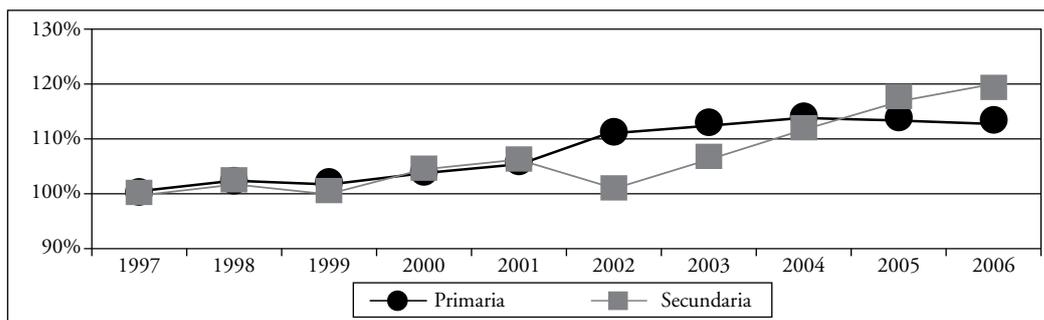
Las inversiones en infraestructura caminera son las más importantes de la Prefectura de Oruro, alcanzando en promedio al 75% del total de las inversiones. Esta asignación de recursos ha dado como resultado un crecimiento de la red vial de Oruro que llegó al 24,8% entre los años 2000 y 2007. La red fundamental, que está a cargo de la administración caminera del gobierno central, aumentó en un 64%; la red departamental, responsabilidad de la prefectura, aumentó en un 44%; y la municipal, a cargo de los municipios, disminuyó en un 12%. La disminución de los caminos de la red municipal se explica por la transferencia realizada de los municipios a la prefectura de caminos de ripio y de

Gráfico 8.14
Oruro: Tasas de cobertura y promoción escolar
(en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Nacional de Estadística, 2008.

Gráfico 8.15
Oruro: Índice de crecimiento de docentes según niveles
del sistema educativo
(1997=100)



Fuente: Elaboración propia con base en SIE, Ministerio de Educación e Instituto Nacional de Estadística, 2008.

tierra. El incremento de la red departamental se debe tanto a la construcción de nuevos caminos como a la transferencia de los municipios a la prefectura de caminos que formaban parte de la red municipal.

La red departamental a cargo de la prefectura aumentó considerablemente en parte por la construcción de nuevos caminos y en parte por las transferencias de caminos realizadas por los municipios a las prefecturas.

Los caminos pavimentados aumentaron en 216 kilómetros, de los cuales sólo 3 fueron realizados por la prefectura.

La construcción de más caminos de ripio se debe al aumento registrado en la red fundamental. La red departamental de caminos de ripio aumentó en 910 kilómetros.

La expansión de la red vial ha de tener, sin duda, un efecto positivo sobre todas las actividades económicas del departamento, pero es difícil apreciar

el impacto en un tiempo tan breve, además que las cifras disponibles no son lo suficientemente detalladas. Otro inconveniente para evaluar el impacto es la inexistencia de datos precisos sobre la localización de los caminos ampliados o mejorados en correlación con la localización de las actividades económicas. Ese tipo de análisis requiere de un estudio especial.

ii. Inversión en electrificación

Otro rubro importante de inversión de la Prefectura de Oruro, que se desprende de las atribuciones funcionales establecidas en la Ley 1654 de Descentralización Administrativa, es el desarrollo de la infraestructura para la transmisión y provisión de energía eléctrica en el área rural del Departamento.

Estas inversiones han atravesado constantes fluctuaciones entre 1996 y 2003 y es recién a partir del año 2004 que se percibe un aumento sostenido. Por

Cuadro 8.12
Oruro: Red vial en el departamento según clasificación, tipo de rodadura y extensión
2000-2007

| Clasificación de la red vial | Tipo de rodadura | Extensión en el departamento de Oruro (km) | | | |
|------------------------------|------------------|--|-------|-----------|----------|
| | | 2000 | 2007 | Variación | Var. % |
| Fundamental | Total | 723 | 1.188 | 465 | 64,3% |
| | Pavimento | 419 | 637 | 218 | 52,0% |
| | Ripio | 304 | 551 | 247 | 81,3% |
| | Tierra | 0 | 0 | 0 | |
| Departamental | Total | 281 | 1.662 | 1.381 | 491,5% |
| | Pavimento | 23 | 26 | 3 | |
| | Ripio | 236 | 1.146 | 910 | 385,6% |
| | Tierra | 22 | 490 | 468 | 2.127,3% |
| Municipal | Total | 4.288 | 3.756 | -532 | -12,4% |
| | Pavimento | 11 | 6 | -5 | -45,5% |
| | Ripio | 510 | 431 | -79 | -15,5% |
| | Tierra | 3.767 | 3.319 | -448 | -11,9% |
| Total red vial | Total | 5.292 | 6.606 | 1.314 | 24,8% |
| | Pavimento | 453 | 669 | 216 | 47,7% |
| | Ripio | 1.050 | 2.128 | 1.078 | 102,7% |
| | Tierra | 3.789 | 3.809 | 20 | 0,5% |

Fuente: Administradora Boliviana de Carreteras - Instituto Nacional de Estadística.

su parte, en este mismo período se incrementó en forma moderada pero constante el número de consumidores de energía eléctrica y a partir de los años 2004 en adelante se aprecia un considerable aumento de este índice aunque muy por debajo del aumento de las inversiones (véase gráfico 8.16).

Se aprecia, asimismo, que los esfuerzos de inversión realizados en electrificación rural se expresan en un incremento efectivo de la cobertura de energía eléctrica tanto en términos absolutos como relativos, ya que la tasa de cobertura se incrementó entre 1992 y 2001 desde 12% a 22% respectivamente, llegando al 34% de los hogares rurales en el año 2005.

Sin embargo, todavía persiste una elevada brecha en el acceso a energía eléctrica, ya que en el año 2005 cerca de 28 mil hogares del área rural (66%) continuaban

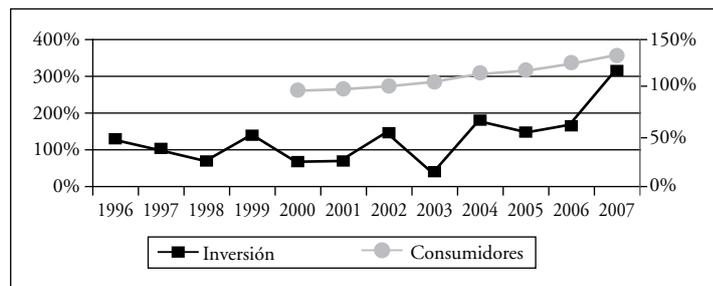
privados de este servicio. Considerando que entre las metas del milenio para el año 2015 se pretende elevar la cobertura domiciliaria al 76% de los hogares rurales, lo que implica instalar 18 mil nuevas conexiones en 10 años en el área rural de este departamento, será preciso mantener la inversión al menos en los niveles en que se ha situado los últimos años del período estudiado.

d) Gasto de la prefectura y desarrollo humano en el departamento

La evolución que ha seguido el Índice de Desarrollo Humano (IDH) en los municipios del departamento de Oruro entre los años 1992 y 2005, cortes temporales para los cuales se dispone de datos oficiales, ofrece una aproximación a la dimensión social/humana del desarrollo en dicho departamento pues sintetiza en un solo índice, el IDH, tres indicadores representativos del grado bienestar de la población: la esperanza de vida, el nivel educativo y los ingresos de la población.

El análisis comparativo de los IDH municipales en las dos gestiones permite establecer, en primer lugar, que se ha producido una mejora generalizada en la situación de bienestar de los municipios entre ambos períodos, ya que de los 35 municipios de Oruro, 32 reportan una mejoría en sus IDH con relación al período anterior (no se tiene datos del municipio de Sorocachi en el año 1992). Esto significa que

Gráfico 8.16
Oruro: Índice de crecimiento de consumidores e inversión de la prefectura en electrificación (1997=100)



al menos en el 90% de los municipios de Oruro han mejorado los indicadores de salud, educación y/o ingresos de sus habitantes en comparación con el año 1992 (cuadro 8.12).

En segundo lugar, también ha disminuido, aunque muy levemente, la brecha de bienestar entre el municipio de Oruro (que es la capital del departamento) y los otros municipios del departamento. De los 33 municipios, 12 (6%) reportan una reducción de la diferencia entre el valor de su respectivo IDH y el IDH de la ciudad de Oruro, que es el más alto del departamento.

Finalmente, se establece que las mejoras registradas en los indicadores municipales de desarrollo humano del departamento de Oruro resultan moderados en comparación con el desempeño que han tenido en este mismo período otros departamentos del país, ya que 15 de los 34 municipios (43%) han subido su ubicación en el ranking del IDH municipal entre los años 1992 y 2005.

La evolución de los componentes del IDH de los municipios del departamento de Oruro en el período 1992-2005 se presenta en el cuadro 8.13. Se ha producido en Bolivia, en general, un mejoramiento tendencial en las condiciones de salud de la población, incluyendo el departamento de Oruro. La trayectoria que presenta el Índice de Esperanza de Vida revela que las condiciones de salud de la población han mejorado, particularmente en la ciudad de Oruro, comparativamente más que en el país.

Cuadro 8.13
Oruro: Hogares por disponibilidad de energía eléctrica en el área rural, 1992, 2001, 2005 (en porcentaje de hogares)

| Disponibilidad de energía eléctrica | 1992 | 2001 | 2005 |
|-------------------------------------|--------|--------|--------|
| ÁREA RURAL | 100,00 | 100,00 | 100,00 |
| Tiene | 11,96 | 21,81 | 33,65 |
| No tiene | 88,04 | 78,19 | 66,35 |

Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Nacional de Estadística. Los datos de 1992 y 2001 corresponden a los censos de población. Las cifras de 2005 provienen de la Encuesta de Hogares 2005.

Estas tendencias son el resultado de varios factores: reflejan las ampliaciones de cobertura y otros esfuerzos por elevar la calidad del servicio en el sistema público de salud, así como efectos generales del desarrollo económico y la elevación gradual de las condiciones de vida y el saneamiento; incluso la urbanización por sí misma contribuye a elevar la calidad de vida de la población.

Por otra parte, en el conjunto de los municipios de Oruro el índice de educación también presenta una tendencia positiva componente que mayor progreso ha experimentado es el índice de educación. La variación 1992-2005 fue de 0,058 puntos, menor que la variación nacional (0,094). y la ciudad de Oruro presenta mayor progreso (0,089)

Cuadro 8.14
Oruro: Municipios de departamento según variación en el Índice Municipal de Desarrollo Humano (IDH) período 1992 - 2005

| | Municipios | |
|--|------------|-------------|
| | Número | Porcentaje* |
| TOTAL MUNICIPIOS | 35 | 100% |
| COMPARACIÓN HORIZONTAL | | |
| Municipios con IDH mayor que en el período anterior | 32 | 91% |
| COMPARACIÓN INTRADEPARTAMENTAL - BRECHA INTERMUNICIPAL | | |
| Municipios que acortaron la brecha de IDH con respecto a la ciudad capital | 2 | 6% |
| COMPARACIÓN NACIONAL - RANKING | | |
| Municipios que subieron su posición en el ranking nacional | 15 | 43% |

* En cada caso, los porcentajes se calculan sobre el total de municipios. Fuente: Elaboración propia con base en cuadro A-III-, Anexo III.

Cuadro 8.15
Oruro: Índices de los componentes del IDH de municipios del departamento por años 1992, 2001, 2005

| Componentes | Índices | | | Puntos de variación 1992-2005 |
|--|---------|-------|-------|-------------------------------|
| | 1992 | 2001 | 2005 | |
| ÍNDICE DE ESPERANZA DE VIDA | | | | |
| Capital de departamento | 0,500 | 0,645 | 0,717 | 0,217 |
| Promedio de municipios excluida la capital | 0,447 | 0,548 | 0,602 | 0,155 |
| Índice de Esperanza de Vida - Bolivia | 0,567 | 0,638 | 0,672 | 0,105 |
| ÍNDICE DE EDUCACIÓN | | | | |
| Capital de departamento | 0,799 | 0,870 | 0,888 | 0,089 |
| Promedio de municipios excluida la capital | 0,640 | 0,664 | 0,698 | 0,058 |
| Índice de Educación - Bolivia | 0,682 | 0,748 | 0,776 | 0,094 |
| ÍNDICE DE INGRESOS | | | | |
| Capital de departamento | 0,453 | 0,542 | 0,556 | 0,103 |
| Promedio de municipios excluida la capital | 0,343 | 0,383 | 0,383 | 0,040 |
| Índice de Ingresos - Bolivia | 0,441 | 0,537 | 0,558 | 0,117 |

Por último, el nivel de ingresos también experimentó una mejoría. En la ciudad de Oruro el incremento fue mayor que en el resto de los municipios aunque inferior al que se alcanzó a nivel nacional.

Este conjunto de indicadores señala, de modo muy grueso, un progreso en las tendencias en el desarrollo humano del departamento de Oruro, que son resultado de los esfuerzos concurrentes realizados por diversas entidades del sector público y otros organismos para incidir de manera directa sobre estos ámbitos, así como de la evolución de otros aspectos del desenvolvimiento de la economía y la sociedad, que indirectamente también contribuyen a una mejora en las condiciones de vida de la población. Las actuaciones de la Prefectura de Oruro, que de manera muy tangencial se dirigen a la atención de los componentes sociales del desarrollo, probablemente han tenido una incidencia más bien indirecta en su evolución.

8.5. Consideraciones finales

- i. El Departamento de Oruro tiene una economía pequeña, centrada principalmente en la explotación y exportación de minerales y con escasa diversificación hacia otros rubros. Su aporte al PIB nacional es modesto aportando en el 2007 con el 4,9% y, sin embargo, las exportaciones de este departamento representan casi el 20% de las exportaciones nacionales en esta misma gestión, por lo que Oruro, junto con Tarija, Santa Cruz y Potosí se encuentra entre los departamentos de Bolivia con mayor orientación hacia el mercado externo.
- ii. En este contexto, el presupuesto de ingresos de la Prefectura de Oruro representa, en promedio, el 6,5% del presupuesto destinado a las prefecturas; proporción mayor a la contribución de su población a la población total del país (que se sitúa en torno al 4,5% de la población boliviana).
- iii. También esta prefectura se ha beneficiado con un incremento significativo de sus ingresos a partir del 2005 explicado como efecto de las mayores recaudaciones generadas por el nuevo marco legal del sector de hidrocarburos, así como por el incremento en las regalías mineras producto de la reactivación de esta actividad propiciada por la elevación de los precios de los minerales en el mercado internacional.
- iv. La principal fuente de ingresos de la Prefectura de Oruro es el TGN, responsable, en promedio, del 53% de los ingresos ejecutados. Sin embargo

la importancia de esta fuente ha disminuido en los últimos años desde el 58% en 1996 hasta el 39% en la gestión 2007.

- v. Los Recursos de Hidrocarburos que en 1996 representaban apenas el 6% del presupuesto de ingresos de la Prefectura de Oruro (por co-participación en el IEHD), han adquirido una importancia preponderante a partir del 2005, pues a partir de ese año se añaden a su presupuesto de ingresos los recursos de co-participación en el IDH de tal manera que, en el año 2007, los recursos de esta fuente representan el 34% de los ingresos de esta prefectura.
- vi. Es de notar que si bien el Departamento de Oruro se beneficia de los recursos que general el sector de hidrocarburos, al no ser un departamento productor de este recurso, la elevación en las recaudaciones fiscales provenientes de este recurso se traduce en incrementos de menor proporción en sus ingresos en comparación con los percibidos por los departamentos productores. Sin embargo, en la medida en que se ha producido un incremento sustancial de las regalías mineras, los ingresos de esta prefectura no han quedado rezagados en la misma medida que en otras regiones no productoras de estos recursos naturales.
- vii. El gasto ejecutado por la prefectura en este período sumó USD 559,4 millones. Los recursos de hidrocarburos financiaron el 16% del gasto (USD 90,9 millones). Dos tercios de este último monto fueron destinados a inversiones y un tercio se asignó a gasto corriente. En el gasto corriente (gastos sin proyectos) que constituye la porción mayoritaria del gasto de la prefectura (USD 392 millones), los recursos por hidrocarburos representan el 7%, mientras que en el financiamiento de las inversiones (que sumaron USD 167 millones en todo el período) esta fuente aportó, significativamente, con un 37% (es decir, USD 61,9 millones).
- viii. La inversión ejecutada por la Prefectura de Oruro estuvo orientada principalmente a la pro-visión de Infraestructura; componente que representa el 57% del valor invertido en el período y dentro de este rubro sobresalen la inversión en infraestructura de transportes y en infraestructura de electricidad. Los recursos de hidrocarburos han aportado USD 49 millones a este rubro, representando el 52% del monto total invertido en Infraestructura.

- ix. La inversión en caminos ha tenido como resultado una mayor longitud disponible de carreteras y caminos, especialmente de tierra y ripio. Y las inversiones en infraestructura de electricidad se han traducido un crecimiento importante de la tasa de cobertura de electricidad en área rural: desde 12% en 1992 a 21% en 2001 y en el 2005 llega a 33%. Sin embargo, dada el significativo déficit en la disponibilidad de este servicio, se precisan mayores inversiones para llegar al 76% de cobertura domiciliaria rural en el año 2015, tal como se compromete en las metas del milenio.
- x. El Índice de desarrollo humano muestra que ha mejorado la situación de los municipios con relación a períodos anteriores (32 de 35 municipios tienen en el 2005 un IDH mayor que en el 92); sin embargo, la brecha con la ciudad de Oruro continúa siendo importante, ya que sólo 2 de 35 municipios acortaron la brecha entre el 92 y 2005.

9. Finanzas de la Prefectura del departamento de Potosí

9.1. Contexto departamental

El departamento de Potosí se encuentra ubicado, junto con Oruro y parte de La Paz, en la meseta altiplánica andina al suroeste de Bolivia a una altitud de entre 3.200 y 4.400 msnm. Hasta 1994, la ciudad de Potosí, con una altitud de 3.826,7 msnm, fue la segunda ciudad más alta del mundo.

En el año 2007, el PIB del departamento alcanzó a 1.556 millones de Bs (en valores de 1990), habiendo experimentado un incremento de 12,9% con relación al año anterior, muy superior al crecimiento del PIB nacional (4,6%) en esta gestión. Sin embargo, la participación de Potosí en la economía boliviana no es significativa; en el 2007 aportó con el 5,5% al PIB nacional. En cambio, las exportaciones de este departamento representan casi el 16% de las exportaciones nacionales en la misma gestión, por lo que Potosí, junto con Tarija, Santa Cruz y Oruro, se encuentra entre los departamentos de Bolivia con mayor orientación hacia el mercado externo.

El departamento de Potosí representa la más antigua tradición minera de Bolivia. Los cuantiosos yacimientos de plata del Cerro Rico, descubiertos luego de la conquista europea de América, hicieron de esta región una de las economías más pujantes del mundo en la época colonial por la explotación de minerales. Sin embargo, desde la segunda mitad del siglo XX, principalmente en los últimos 20 años, la minería de Potosí, centrada principalmente en la producción de estaño, plata, plomo y zinc, ha tenido cada vez menos protagonismo en el escenario económico del país, si

bien logró una notable recuperación en los años recientes por la elevación de los precios internacionales de los minerales.

Al interior del departamento, la minería continúa siendo la principal actividad económica. En el año 2007 contribuyó con el 39% al PIB departamental, seguida de lejos por los Servicios de la Administración Pública, con una participación del 12% (que en años anteriores fue más significativa) y el rubro de Transporte y Almacenamiento y Comunicaciones (8,9%).

Potosí tiene una base económica escasamente diversificada; por sus condiciones geográficas, con gran parte de su territorio semidesértico y bajas temperaturas, la actividad agropecuaria, con algunos cultivos de altura y la cría de camélidos y ganado ovino, está poco desarrollada, habiendo representado en 2007 el 9,1% del PIB departamental. La manufactura es extremadamente incipiente (3,4%) y está concentrada, principalmente, en el rubro de alimentos (1,2%). Las industrias asociadas con la transformación de minerales (0,2%) tienen poca trascendencia en la actividad económica del departamento, reflejando de manera patente la persistencia del patrón extractivo que caracteriza a la minería boliviana.

Con una extensión territorial de 118,2 mil km² de superficie (10,8% del territorio nacional), el departamento cuenta entre sus riquezas naturales el Salar de Uyuni, volcanes activos, ecosistemas lacustres y salares, propicios para el desarrollo del turismo.

En el año 2007, Potosí contaba con cerca de 777 mil habitantes (7,9% de la población de Bolivia) y

una densidad poblacional de 6,57 habitantes por km², cifras que sitúan a este departamento entre los de menor población del país, aunque por encima de Chuquisaca, Oruro, Tarija, Beni y Pando. La tasa de crecimiento poblacional del departamento de Potosí (1,01% anual en el período intercensal 1992-2001) se encuentra muy por debajo del promedio nacional (2,74%), lo que denota condiciones de empleo e ingreso poco atractivas para retener y/o atraer a la población. Así, el PIB per cápita departamental no sólo es inferior al promedio nacional (1,16 mil USD y 1,82 mil USD, respectivamente, en el año 2007), sino que es el más bajo de todos los departamentos de Bolivia.

En materia social, el departamento de Potosí presenta rezagos evidentes. La mortalidad infantil es elevada, estimándose que para el año 2007 fue de 67,1 por mil nacidos vivos, muy por encima del promedio nacional de 46,5 (INE, 2008). Varios municipios del departamento figuran entre los más pobres del país; así, según el Censo de Población y Vivienda de 2001 la pobreza extrema alcanza al 79%, el más alto del país.

Es evidente que Potosí, cuyas riquezas mineras han nutrido la economía de otras regiones de Bolivia, requiere de medidas urgentes de política económica y social tendentes a dinamizar la economía y mejorar las condiciones de vida de la población.

9.2. Ingresos de la Prefectura de Potosí

a) Magnitud y evolución de los ingresos de la prefectura

Los ingresos administrados por la Prefectura de Potosí sumaron un total de 1,73 mil millones de Bs (valores constantes de 1990) en el período comprendido entre 1996 y 2007. Entre el inicio y el final de este período, los ingresos experimentaron una elevación del 108%, pasando desde 120,19 millones de Bs hasta 249,93 millones de Bs, siempre en moneda constante de 1990 (cuadro 9.1).

Entre 1996 y 2004 los ingresos anuales se contrajeron en algunos años (reduciéndose en -10,7% en 1997, por ejemplo) y aumentaron en otros años a tasas moderadas (variando entre 0,3% y 8,9%). Es a partir de 2005 que los ingresos experimentan un franco incremento, aumentando a razón del 35% anual, como efecto de las mayores recaudaciones generadas por la actividad en favor del Estado boliviano que también beneficiaron a Potosí en el marco del régimen de co-participación del Impuesto Directo a los Hi-

drocarburos (IDH) establecido en la Ley 3058, así como por el incremento en las regalías mineras producto de la reactivación de esta actividad en el departamento.

Por otra parte, los ingresos que esta prefectura percibe representan una décima parte del total de los recursos administrados por las nueve prefecturas departamentales, proporción que se ha mantenido con muy pocas variaciones a lo largo del período considerado.

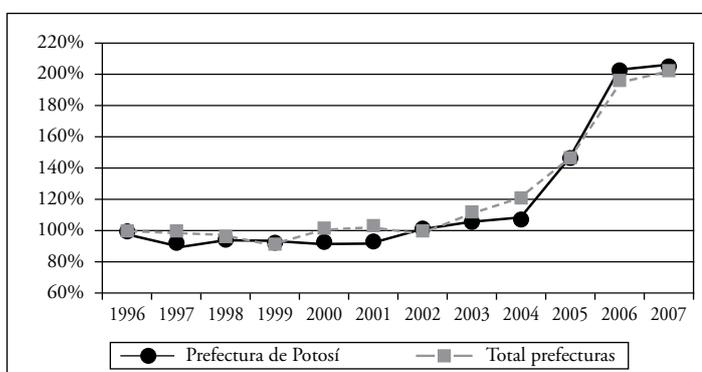
La dinámica que han seguido los ingresos de la prefectura se aprecia también en el gráfico 9.1, mostrando una tendencia similar al comportamiento de los ingresos del conjunto de las prefecturas: muy

Cuadro 9.1
Potosí: Ingresos ejecutados por la prefectura
(en millones de bolivianos de 1990)

| Año | Prefectura de Potosí | | Participación en total ingresos prefecturas |
|----------------------------|----------------------|-----------------|---|
| | Monto | Variación anual | |
| 1996 | 120,19 | | 10,0% |
| 1997 | 107,29 | -10,7% | 9,1% |
| 1998 | 115,24 | 7,4% | 9,7% |
| 1999 | 112,05 | -2,8% | 10,2% |
| 2000 | 110,67 | -1,2% | 9,3% |
| 2001 | 111,00 | 0,3% | 9,0% |
| 2002 | 120,85 | 8,9% | 10,3% |
| 2003 | 128,44 | 6,3% | 9,5% |
| 2004 | 130,89 | 1,9% | 9,0% |
| 2005 | 177,31 | 35,5% | 10,0% |
| 2006 | 244,23 | 37,7% | 10,5% |
| 2007 | 249,93 | 2,3% | 10,3% |
| Variación % 2007/1996 | | 108% | |
| Crecimiento promedio anual | | 9% | |

Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

Gráfico 9.1
Índices de crecimiento de los ingresos ejecutados:
Prefectura de Potosí y total prefecturas
(1996=100)



Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

tenuas variaciones entre 1996 y 2004 y crecimiento acelerado a partir del año 2005.

b) Programación y ejecución de ingresos

Los ingresos percibidos por las entidades del sector público en cada gestión, entre ellas la Prefectura de Potosí, parten de una primera programación que se incorpora al Presupuesto General de la Nación (PGN) para su aprobación mediante ley financiera de la gestión correspondiente. Por tanto, los presupuestos de ingresos aprobados por esta instancia constituyen una primera referencia de la programación que, en el curso de cada gestión, sufren reajustes formales en su magnitud y, finalmente, se concretan en determinados flujos de recursos hacia las respectivas entidades del sector público.

En el caso de la Prefectura de Potosí, no se tiene registro de modificaciones realizadas a los presupuestos de ingresos aprobados en el período 1996-2001; en cambio, entre el 2002 y el 2007 se registran modificaciones que incrementan los montos presupuestados (cuadro 9.2).

Por otra parte, la ejecución presupuestaria de ingresos es consistentemente elevada; en promedio alcanza al 91% y en todos los años es superior al 84% de los presupuestos programados/ajustados en todos los años. Comparados los porcentajes de ejecución de la Prefectura de Potosí con los que presenta el conjunto de prefecturas, se establece un buen desempeño relativo de esta prefectura: solamente cuatro de los 12 años considerados (los años 98, 2000, 2001 y 2004) presenta porcentajes de ejecución ligeramente por debajo de la ejecución de todas las prefecturas y, por el contrario, la mayoría de las gestiones presenta porcentajes de ejecución superiores a este total.

Es posible afirmar, entonces, que si bien este indicador de eficiencia de la ejecución presupuestaria de la Prefectura de Potosí sufre una cierta oscilación a lo largo del período 1996-2007, en el contexto del conjunto de las prefecturas presenta un comportamiento satisfactorio, predominando los años en que el porcentaje de ejecución de este departamento supera al porcentaje calculado sobre el total de las prefecturas del país.

Por otra parte, en el gráfico 9.2 puede observarse la significación de los ingresos captados por la Prefectura del departamento de Potosí con relación a su población, así como con relación al promedio nacional.

Los ingresos per cápita de la Prefectura de Potosí, en valores constantes, permanecieron casi estáticos entre los años 1996 y 2004, y ligeramente por debajo del promedio de ingresos per cápita de todas las prefecturas, por lo que no presenta diferencias importantes. Empero, los años 2005 y 2007 experimentan un incremento importante siguiendo la tendencia de las prefecturas pero ligeramente por debajo de éstas, lo que revela que otras prefecturas, posiblemente de los departamentos productores de hidrocarburos, incrementaron sus ingresos en mayor proporción que Potosí.

c) Fuentes de ingresos de la Prefectura de Potosí

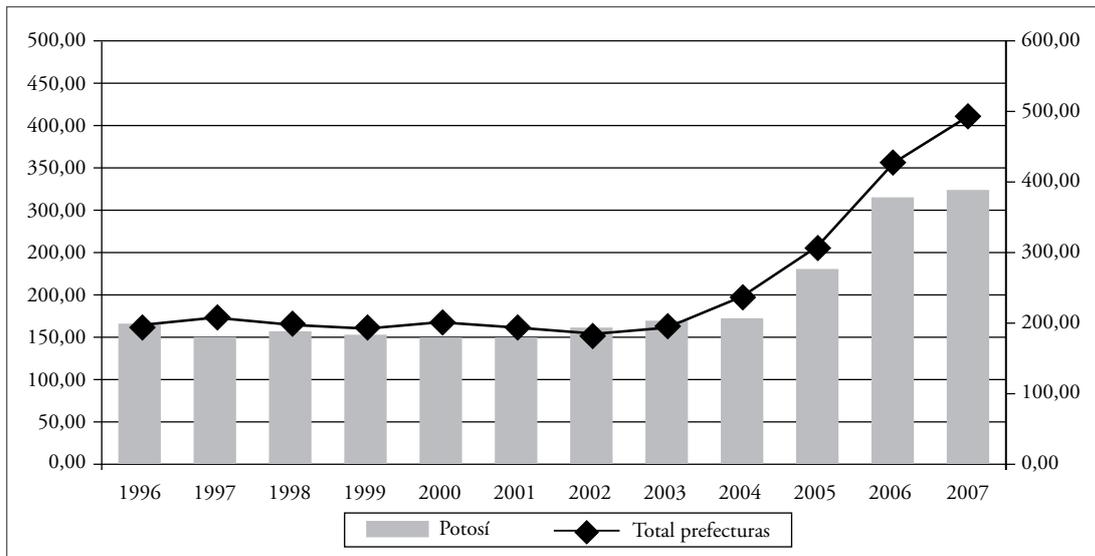
Las fuentes de ingresos de la Prefectura de Potosí son internas (transferencias del Tesoro General de la Nación, recursos de hidrocarburos y otros recursos), así como externas. Los montos, en términos constantes, que se registran para cada una de estas fuentes a lo largo del período 1996-2007 se presentan en el cuadro 9.3.

Cuadro 9.2
Prefectura de Potosí: Presupuesto de ingresos aprobado, ajustado y ejecutado
(en millones de bolivianos de 1990)

| Año | Ingresos aprobados | Modificaciones | Ingresos ajustados | Ingresos ejecutados | % ejecución presupuestaria (*) | Desviación sobre % ejecución total prefecturas |
|------|--------------------|----------------|--------------------|---------------------|--------------------------------|--|
| 1996 | 116,91 | 0,00 | 116,91 | 120,19 | 102,8% | 11,8% |
| 1997 | 114,17 | 0,00 | 114,17 | 107,29 | 94,0% | 5,5% |
| 1998 | 126,26 | 0,00 | 126,26 | 115,24 | 91,3% | -1,2% |
| 1999 | 119,08 | 0,00 | 119,08 | 112,05 | 94,1% | 3,3% |
| 2000 | 125,54 | 0,00 | 125,54 | 110,67 | 88,2% | -2,3% |
| 2001 | 128,78 | 0,00 | 128,78 | 111,00 | 86,2% | -4,5% |
| 2002 | 125,80 | 11,76 | 137,56 | 120,85 | 87,9% | 12,0% |
| 2003 | 126,63 | 22,90 | 149,52 | 128,44 | 85,9% | 0,5% |
| 2004 | 120,21 | 34,58 | 154,79 | 130,89 | 84,6% | -0,8% |
| 2005 | 142,74 | 50,61 | 193,34 | 177,31 | 91,7% | 7,4% |
| 2006 | 190,52 | 70,51 | 261,03 | 244,23 | 93,6% | 8,4% |
| 2007 | 248,63 | 17,69 | 266,32 | 249,93 | 93,8% | 8,2% |

Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.
(*) Ingresos ejecutados respecto de los ingresos ajustados.

Gráfico 9.2
Prefectura de Potosí: Ingresos per cápita
(en bolivianos de 1990)



Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

i. Ingresos por Transferencias del TGN

Según se aprecia en el cuadro 9.3, los recursos administrados por la Prefectura de Potosí provienen principalmente de transferencias del Tesoro General de la Nación (TGN) realizadas en su favor por el gobierno central. Las cifras, en valores constantes, muestran un aumento sostenido de estas asignaciones (desde 78,64 millones de bolivianos en 1996 hasta 109,72 millones de Bs en 2007).

Cuadro 9.3
Potosí: Ingresos ejecutados por la prefectura
según fuente por años
(en millones de bolivianos de 1990)

| Años | Recursos internos | | | Recursos externos | Total |
|-----------------------|---------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------|----------|
| | Transfe-rencias TGN | Recursos hidrocar-buros | Otros recursos internos | | |
| 1996 | 78,64 | 8,45 | 14,29 | 18,80 | 120,19 |
| 1997 | 77,60 | 9,03 | 17,07 | 3,59 | 107,29 |
| 1998 | 76,33 | 10,00 | 20,92 | 7,99 | 115,24 |
| 1999 | 82,16 | 9,95 | 8,53 | 11,42 | 112,05 |
| 2000 | 80,60 | 9,05 | 9,48 | 11,54 | 110,67 |
| 2001 | 83,08 | 10,27 | 4,86 | 12,79 | 111,00 |
| 2002 | 91,56 | 9,73 | 9,88 | 9,68 | 120,85 |
| 2003 | 99,58 | 6,97 | 9,31 | 12,58 | 128,44 |
| 2004 | 96,38 | 6,42 | 11,86 | 16,23 | 130,89 |
| 2005 | 96,60 | 36,54 | 18,47 | 25,70 | 177,31 |
| 2006 | 108,14 | 67,99 | 57,15 | 10,95 | 244,23 |
| 2007 | 109,72 | 58,19 | 69,44 | 12,58 | 249,93 |
| Total | 1.080,40 | 242,60 | 251,25 | 153,85 | 1.728,10 |
| % variación 1996-2007 | 40% | 588% | 386% | -33,9% | 108% |

Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

En el gráfico 9.3 puede observarse el peso específico de cada una de las fuentes analizadas a lo largo del período 1996-2007. El TGN provee, en promedio, el 63% de los ingresos de la prefectura, aunque esta participación llega a un máximo de 78% en el año 2001 y baja hasta alrededor del 40% en los últimos años.

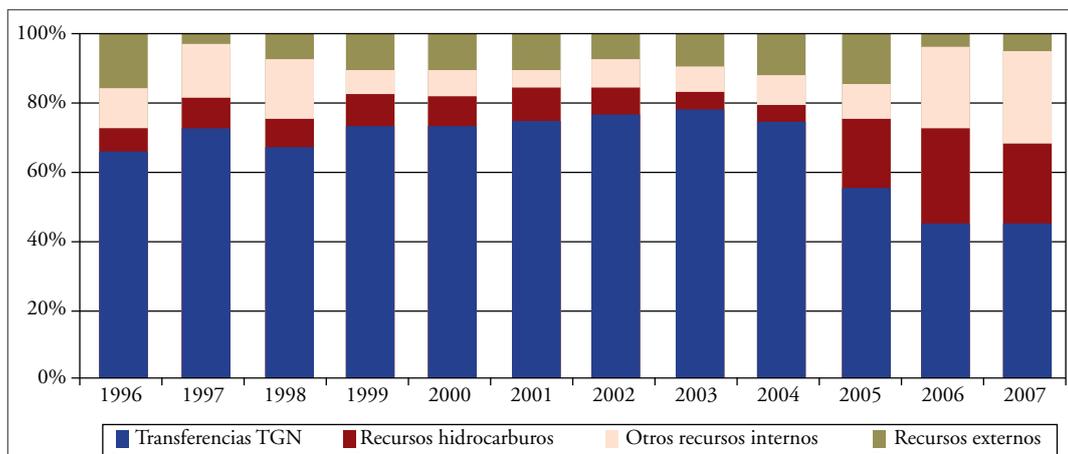
ii. Ingresos provenientes de la renta de hidrocarburos

Aunque el departamento de Potosí no es productor de hidrocarburos, la prefectura percibe ingresos provenientes de dicha fuente. Se trata de recursos que le asigna el gobierno central por co-participación en el IEHD y en el IDH de acuerdo con las disposiciones legales vigentes en esta materia. Puede apreciarse en el cuadro 9.4 que la magnitud absoluta de estos recursos, en valores constantes (Bs de 1990), se ha quintuplicado entre 1996 y 2007 (desde 8,45 millones hasta 58,19 millones de Bs).

En términos de la contribución de esta fuente a los ingresos totales de la prefectura, puede apreciarse un notable incremento de su peso relativo en los últimos tres años del período considerado, pues mientras en el período 1996-2004 se situaba en torno al 7% con algunas oscilaciones, entre 2005 y 2007 dicha participación pasa al 21%, 28% y 23%, respectivamente (gráfico 9.3).

Los ingresos recaudados por IEHD en los 12 años suman un total de 110 millones de Bs, que anualmente significan un ingreso de 8 a 10 millones de Bs en valores constantes (cuadro 9.4). Por su parte, el IDH recaudado, desde su aplicación entre el 2005 y 2007, alcanza a 132 millones de Bs, por lo que su aporte

Gráfico 9.3
Prefectura de Potosí: Fuentes de ingresos
(en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

explica en gran medida la tendencia creciente de los ingresos de esta prefectura. Es evidente, entonces, que las nuevas políticas adoptadas en materia de hidrocarburos han repercutido favorablemente en las finanzas de la Prefectura de Potosí, multiplicando anualmente la disponibilidad de recursos por este concepto.

Por otra parte, es de notar que es muy modesta la magnitud de los recursos captados por la Prefectura de Potosí provenientes de esta fuente, si se la compara con el conjunto de las nueve prefecturas departamentales (gráfico 9.4).

Cuadro 9.4
Prefectura de Potosí: Composición de los ingresos por hidrocarburos
(en millones de bolivianos de 1990)

| Años | TGN - Impuesto Especial a Hidrocarburos y Derivados | TGN - Impuesto Directo a los Hidrocarburos | Total |
|------------|---|--|--------|
| 1996 | 8,45 | | 8,45 |
| 1997 | 9,03 | | 9,03 |
| 1998 | 10,00 | | 10,00 |
| 1999 | 9,95 | | 9,95 |
| 2000 | 9,05 | | 9,05 |
| 2001 | 10,27 | | 10,27 |
| 2002 | 9,73 | | 9,73 |
| 2003 | 6,97 | | 6,97 |
| 2004 | 6,42 | | 6,42 |
| 2005 | 9,06 | 27,48 | 36,54 |
| 2006 | 10,20 | 57,79 | 67,99 |
| 2007 | 11,35 | 46,84 | 58,19 |
| Total | 110,48 | 132,11 | 242,60 |
| Porcentaje | 46% | 54% | 100% |

Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

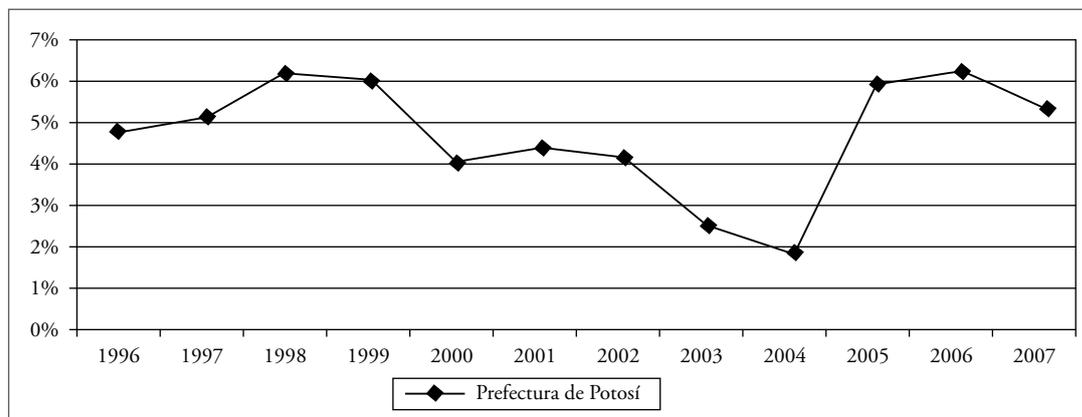
La recaudación de ingresos por hidrocarburos de la Prefectura de Potosí (242,6 millones de Bs en todo el período) representa apenas el 5% de las recaudaciones por este concepto logradas por el conjunto de las prefecturas (4.814,16 millones de Bs), aunque esta participación ha venido fluctuando anualmente entre el 1,8% (año 2004) y el 6,3% de las recaudaciones (año 2006).

iii. Otras fuentes de ingresos

Además de las fuentes analizadas, la Prefectura de Potosí obtiene ingresos de otras fuentes internas, así como de fuentes externas en magnitudes que, en conjunto, contribuyen con el 24% de los ingresos de dicha entidad. Los ingresos provenientes de *Otros recursos internos* (principalmente de organismos internos diferentes del TGN, regalías mineras y otros recursos específicos de la prefectura) representan el 15% de las recaudaciones, presentan un comportamiento estable los años 1996-1999 y bajan notablemente su participación en los años 1999-2003, para subir nuevamente los años 2005-2007. En el año 2007, los recursos internos superan las recaudaciones por hidrocarburos y representan el 23% de los ingresos de la prefectura.

Los recursos obtenidos de *Fuentes externas* representan una porción minoritaria pero de cierta significación en el presupuesto de ingresos de la Prefectura de Potosí (9% de los ingresos). Las cifras anuales presentan bruscos cambios en algunos años; por ejemplo, en 1996 suman 18,9 millones de Bs (siempre a precios constantes de 1990) y el año siguiente, 1997, bajan a 3,59 millones de Bs, y el año 2005 llegan a un

Gráfico 9.4
Potosí: Participación de la prefectura en los Ingresos por
Hidrocarburos percibidos por todas las prefecturas de Bolivia
(en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

pico de 25,7 millones de Bs. Los organismos externos que mayor contribución realizaron en el período (en términos de donaciones y/o préstamos) fueron la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Programa Mundial de Alimentos (PMA), la Unión Europea y el Banco Interamericano de Desarrollo. También se registran recursos provenientes de UNICEF, Banco Mundial, Japón, Dinamarca, Holanda y España.

9.3. Gasto de la Prefectura de Potosí

a) Tendencias generales del gasto

El gasto ejecutado por la Prefectura de Potosí en el año 2007 fue de 230,52 millones de Bs (en valores constantes), 92% más elevado que en 1996 (120,19 millones de Bs). En este período el gasto experimentó, en promedio, un crecimiento de 8% anual (cuadro 9.5).

En general, se elevaron más los gastos de funcionamiento (114%) que las erogaciones en proyectos de inversión (45%).

Las tendencias del gasto de la Prefectura de Potosí parecen explicarse, primariamente, por la dinámica de las recaudaciones fiscales nacionales que, a su vez, se asocian fuertemente con las tendencias registradas en las recaudaciones de la actividad de hidrocarburos. Estas últimas, como se vio en el capítulo 2, han estado determinadas por los regímenes de regalías y tributación establecidos en las leyes de hidrocarburos 1689 (de abril de 1996) y 3058 (de mayo del año 2005). Sin embargo, el gasto de la Prefectura de Potosí crece menos que las recaudaciones totales o hidrocarburíferas del gobierno boliviano.

En el gráfico 9.5 pueden apreciarse las tendencias muy similares que exhiben los índices de crecimiento

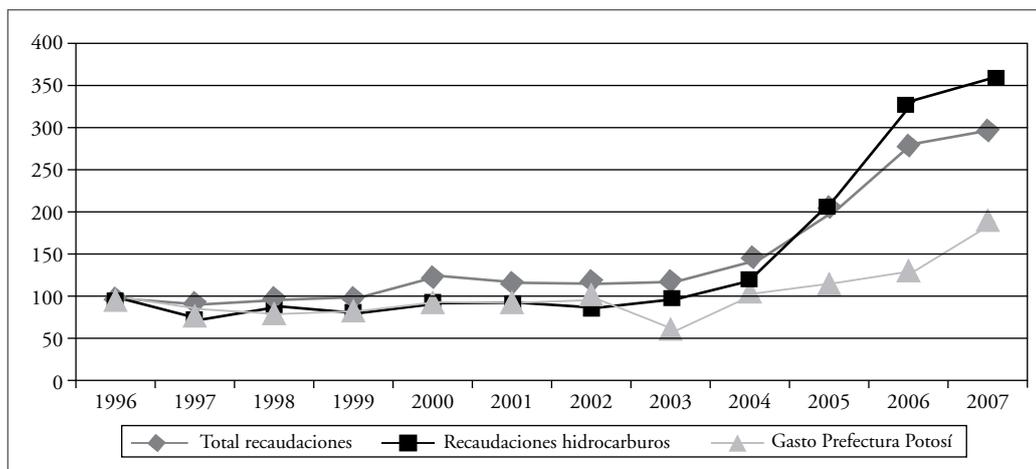
de las recaudaciones impositivas nacionales totales (*Total recaudaciones*), las recaudaciones generadas por la actividad de los hidrocarburos (*Recaudaciones hidrocarburos*) y, asimismo, del gasto total ejecutado por la Prefectura de Potosí (*Gasto Prefectura Potosí*) en el período 1996-2007. Se distingue un primer período de 1996 a 2003 en el que tanto las recaudaciones por hidrocarburos como las recaudaciones totales permanecen casi estáticas; y un segundo período, entre 2004 y 2007, en el que ambas categorías

Cuadro 9.5
Potosí: Gasto ejecutado por la prefectura
según tipo de gasto por años
(en millones de bolivianos de 1990)

| Años | Inversión | | Gasto corriente | | Total | |
|----------------------------|-----------|-----|-----------------|-----|----------|------|
| | Monto | % | Monto | % | Monto | % |
| 1996 | 38,28 | 32% | 81,91 | 68% | 120,19 | 100% |
| 1997 | 13,46 | 12% | 97,64 | 88% | 111,09 | 100% |
| 1998 | 22,61 | 23% | 74,72 | 77% | 97,34 | 100% |
| 1999 | 23,08 | 22% | 84,15 | 78% | 107,22 | 100% |
| 2000 | 24,34 | 21% | 89,21 | 79% | 113,55 | 100% |
| 2001 | 31,51 | 27% | 86,39 | 73% | 117,90 | 100% |
| 2002 | 18,18 | 15% | 101,45 | 85% | 119,63 | 100% |
| 2003 | 9,53 | 13% | 66,51 | 87% | 76,05 | 100% |
| 2004 | 19,54 | 15% | 108,89 | 85% | 128,42 | 100% |
| 2005 | 11,57 | 8% | 128,53 | 92% | 140,10 | 100% |
| 2006 | 29,47 | 19% | 128,60 | 81% | 158,07 | 100% |
| 2007 | 55,53 | 24% | 174,99 | 76% | 230,52 | 100% |
| Total | 297,09 | 20% | 1.222,98 | 80% | 1.520,08 | 100% |
| Variación % 2007/1996 | 45% | | 114% | | 92% | |
| Crecimiento anual promedio | 4% | | 9% | | 8% | |

Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda

Gráfico 9.5
Bolivia: Índices de crecimiento de recaudaciones del sector público y
del gasto de la Prefectura de Potosí
(1996=100)



Fuente: Elaboración propia con base en INE y Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

de recaudaciones inician una tendencia ascendente, explicada en primer término por el aumento de los volúmenes de producción y exportación de hidrocarburos en Tarija, a lo que posteriormente se sumó la aplicación del nuevo régimen de regalías e impuestos establecido en la Ley 3058, así como la elevación de los precios de exportación de hidrocarburos.

Las trayectorias seguidas por las recaudaciones totales y por hidrocarburos en favor del Estado boliviano son muy semejantes entre sí, y lo son también con la tendencia del gasto de la Prefectura de Potosí en el período 1996-2002. A partir del año 2004, y particularmente entre el 2005 y 2007, la tendencia del gasto de la prefectura es menos expansiva debido a que Potosí no está entre los departamentos productores de hidrocarburos y, en consecuencia, la elevación en las recaudaciones fiscales provenientes de esta fuente no se traduce en incrementos de igual proporción sobre los ingresos y gastos de esta prefectura. Esto implica que la distribución interna de la mayor recaudación no tiende a favorecer a un departamento que no es productor de hidrocarburos, como Potosí, cuya participación en el total de los recursos y gastos prefecturales, como ya se ha visto, ha tendido a disminuir. Sin embargo, en la medida en que se ha producido un incremento sustancial de las regalías mineras, la capacidad de gasto de la prefectura no ha quedado rezagada en la misma medida que otras regiones no productoras de recursos naturales.

Considerando la clasificación por tipo de gasto, se establece que, en promedio, un 20% de los recursos gastados se destinaron a ejecutar *Proyectos*

de inversión, con un mínimo de 8% (2005) y un máximo de 32% (1996), mientras que los *Gastos de funcionamiento* representan alrededor del 80% de los gastos realizados por esta entidad. A lo largo del período 1996-2007 se advierte un crecimiento moderado de las inversiones y más acelerado en el caso de los gastos corrientes (con un promedio anual de 4% y 9%, respectivamente).

b) Gasto corriente

De acuerdo con los criterios de clasificación utilizados en este estudio para analizar el *Gasto corriente* (*Gastos sin proyectos*, de acuerdo con la nomenclatura utilizada por el Ministerio de Hacienda) se distinguen, principalmente, los *Salarios del personal en educación y salud*, gastos que absorben el 74,6% del presupuesto de *gasto corriente* y cerca del 60% de todo el gasto de la prefectura (cuadro 9.6).

Por otra parte, el componente de *Salarios para educación y salud* ha experimentado un incremento a lo largo de casi todo el período, más acentuado a partir del año 2004, acompañando y determinando la tendencia creciente que presenta el conjunto del gasto de la prefectura (gráfico 9.6). Entre 1996 y 2007, la masa salarial destinada a salud y educación se elevó desde 63,08 hasta 108,68 millones de Bs.

Con relación al área de salud, se establece que la masa salarial para personal en salud se incrementó desde 7,98 hasta 14,38 millones de Bs entre los años 1997 y 2007, lo que representa una variación positiva del 80% en este período; entretanto, el personal en salud se redujo en un 23%, resultando en una

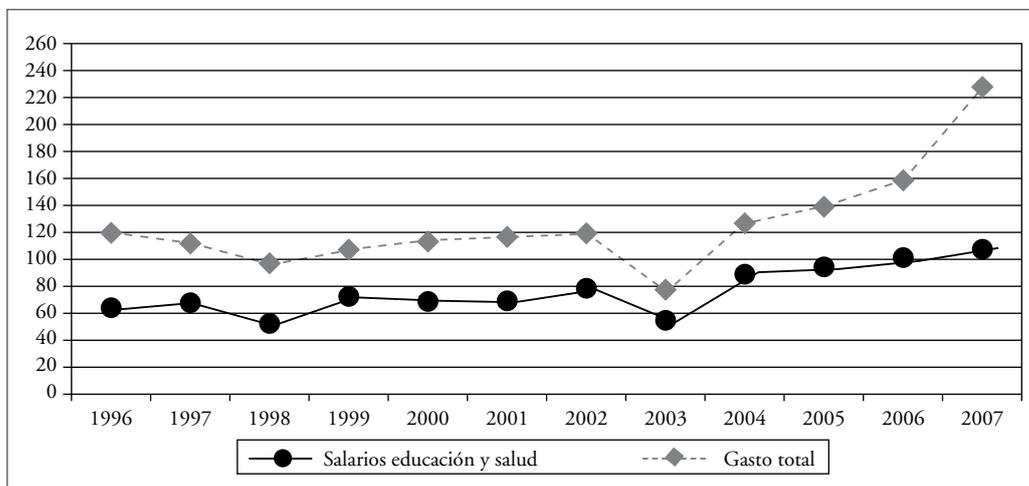
Cuadro 9.6
Potosí: Estructura del gasto corriente ejecutado por la prefectura según componente
(en porcentaje)

| Componentes | 1996-98* | 1999-01* | 2002-04* | 2005 | 2006 | 2007 |
|------------------------------|----------|----------|----------|--------|--------|--------|
| Administración y servicios | 4% | 5% | 6% | 3% | 6% | 5% |
| Salarios educación y salud | 72% | 80% | 79% | 72% | 78% | 62% |
| Otros servicios | 9% | 10% | 8% | 20% | 13% | 28% |
| No especificado | 15% | 5% | 6% | 5% | 2% | 5% |
| Total | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| Total millones de Bs de 1990 | 84,75 | 86,58 | 92,28 | 128,53 | 128,60 | 174,99 |
| Total millones de USD | 39,83 | 42,17 | 44,22 | 65,55 | 68,49 | 100,90 |

* Promedios trienales.

Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

Gráfico 9.6
Potosí: Gasto total y gasto en salarios para educación y salud
ejecutados por la prefectura
(en millones de bolivianos de 1990)



Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

elevación sustantiva del salario promedio anual. El aumento de la masa salarial no se explica, entonces, por el incremento en el personal en salud, sino que son otros los factores que han debido incidir en esta tendencia positiva de estas erogaciones realizadas por la prefectura.

Cuadro 9.7
Potosí: Gasto ejecutado por la prefectura en el área
de salarios a personal en salud

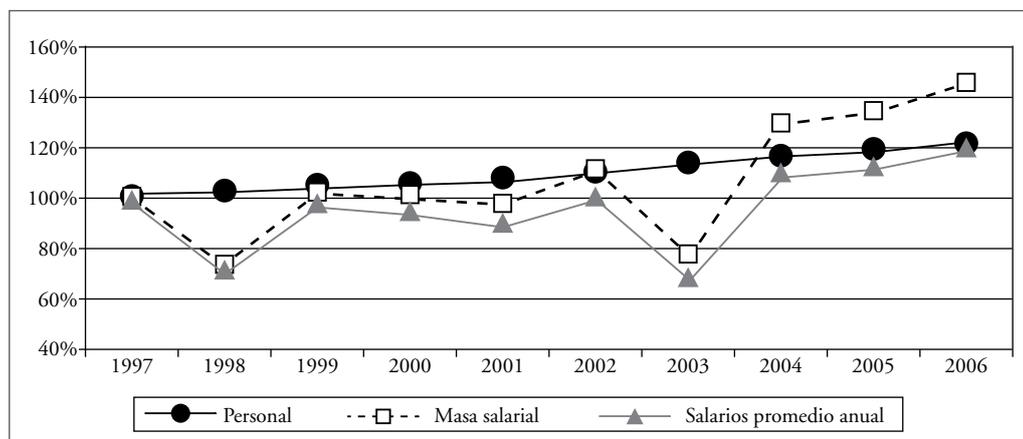
| | Años | | Variación 1997-2007 % |
|---|----------|-----------|-----------------------------|
| | 1997 | 2007 | |
| Masa salarial (millones de Bs de 1990) | 7,98 | 14,38 | 80% |
| Personal en salud | 1.056 | 813 | -23% |
| Salario promedio anual (Bs de 1990) | 7.556,82 | 17.687,58 | 134% |

Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda y Ministerio de Salud.

Por otra parte, el gasto en salarios de personal en el sector educativo significó una elevación de la masa salarial (en un 46% entre 1997 y 2006), acompañada por un incremento menos que proporcional en el personal (de 22%), por lo que el salario promedio anual también sufrió un cierto aumento (de 20%). Las tendencias registradas a lo largo del período se aprecian en el gráfico 9.7, que incluye en las cifras de personal en educación a docentes, directores y personal administrativo de los niveles inicial, primaria y secundaria.

Por otra parte, *Otros servicios* participa con alrededor del 13% del *gasto corriente*, ubicándose segundos en importancia al interior de este componente. Su peso específico dentro de esta categoría ha subido desde 9% en los primeros años hasta el 28% en el año 2007. En términos absolutos, el incremento es muy significativo partiendo desde 2,99 millones de Bs en 1996 hasta 49,06 millones de Bs en el año 2007 (a precios de

Gráfico 9.7
Potosí: Índices de crecimiento de personal y salarios en el sector educativo
(1997=100)



Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda y Ministerio de Educación.

1990). Se incluyen aquí gastos de la prefectura relacionados con los programas sectoriales de infraestructura de transportes, desarrollo agrícola, desarrollo productivo, salud, deportes y otros (cuadro 9.6 y Anexo III).

Finalmente, los gastos de *Administración y servicios* están destinados, principalmente, a financiar el funcionamiento de la prefectura, así como los servicios de seguridad y orden público. De igual manera, se incluyen aquí transferencias a otros niveles del sector público y la atención de obligaciones financieras. Este componente absorbe, en promedio, el 5% del *gasto corriente*, que implica una erogación anual de entre 3,92 millones de Bs (en 1996) y 9,08 millones (en el año 2007).

c) Gastos en proyectos de inversión

Las inversiones ejecutadas por la Prefectura de Potosí han tenido una trayectoria accidentada en el período: los primeros años se situaron en torno a 4,78 millones de Bs, sufrieron una contracción entre los años 2002-2004, para lograr un nuevo repunte los años 2006 y 2007 (con 29,47 millones de Bs y 55,53 millones, respectivamente) (cuadro 9.8).

Por otra parte, la inversión ejecutada por la Prefectura de Potosí representa una fracción variable de la totalidad de la inversión pública realizada en este departamento. En los años 1996-2001, estas inversiones representan, en promedio, un tercio de la inversión pública departamental. En los años 2002-2004 la participación de la inversión prefectural en la inversión pública en el departamento descendió a la mitad (15%) y llegó a su punto más bajo en 2005 con el 10% de participación, para recuperarse los años subsiguientes, subiendo hasta

el 25% en 2007. Las variaciones en la importancia relativa de las inversiones de la prefectura se explican principalmente por oscilaciones en sus magnitudes absolutas, como puede verse en el cuadro 9.8.

Los recursos de la prefectura se han orientado principalmente a la provisión de *Infraestructura*, componente que representa el 43% del valor invertido en el período. Le siguen las inversiones en proyectos de apoyo a la producción y en proyectos de apoyo al sector social con 25% y 20%, respectivamente.

En los primeros años del período estudiado, las inversiones se distribuyen en proyectos de *Apoyo a la producción*, *Infraestructura* y *Apoyo al sector social*, principalmente, con asignaciones variables entre estos sectores. Los años 2006 y 2007 la inversión tiende a concentrarse principalmente en proyectos de *Infraestructura*, llegando a absorber dos tercios de la inversión en este último año.

i. Inversión en infraestructura

Al interior del sector de *Infraestructura* sobresalen la inversión en *infraestructura de transportes* y en *infraestructura de electricidad* que absorben, cada uno en promedio, la mitad de los recursos destinados a *Infraestructura* (poco más de 60 millones de Bs cada uno), mientras que la inversión en *infraestructura de recursos hídricos* es prácticamente inexistente. Anualmente se ha invertido un promedio de 5,1 millones de Bs en la construcción de vías de transporte de carreteras y caminos; sin embargo, la magnitud de estas asignaciones presenta amplias oscilaciones a lo largo de los 12 años, como puede advertirse en el gráfico 9.8.

Entre las obras que comprende el rubro de *Infraestructura de transportes* figuran proyectos de apertura de

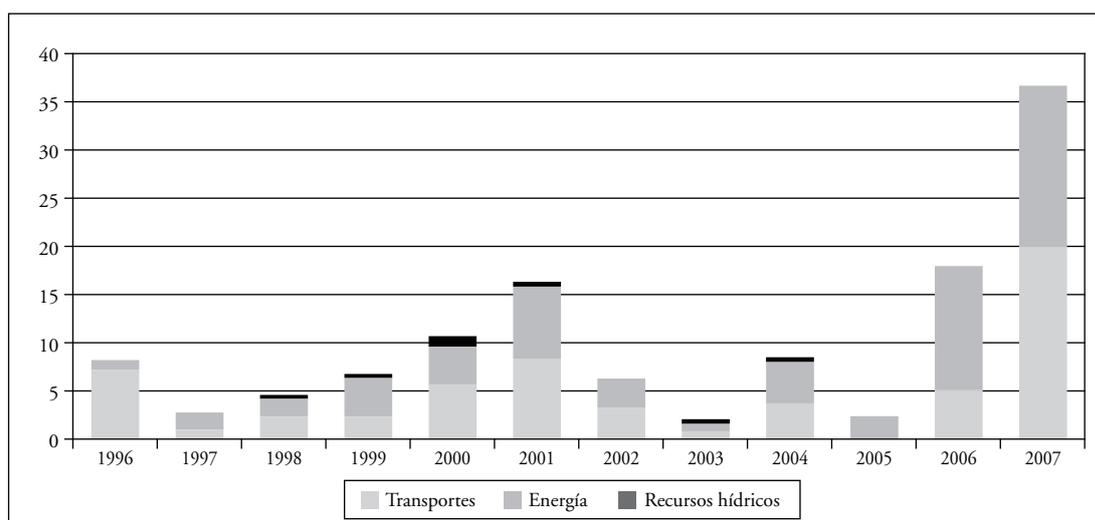
Cuadro 9.8
Potosí: Estructura del gasto en proyectos de inversión ejecutado por la prefectura según sector de asignación
(en porcentaje)

| Sector | Años | | | | | | TOTAL |
|--|----------|----------|----------|-------|-------|-------|--------|
| | 1996-98* | 1999-01* | 2002-04* | 2005 | 2006 | 2007 | |
| Apoyo producción | 35% | 31% | 35% | 14% | 7% | 11% | 25% |
| Infraestructura | 21% | 43% | 35% | 21% | 61% | 66% | 43% |
| Social | 34% | 13% | 10% | 24% | 23% | 18% | 20% |
| Multisectorial | 2% | 2% | 12% | 25% | 3% | 2% | 4% |
| Protección y otros | 9% | 11% | 8% | 16% | 6% | 3% | 8% |
| Total | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| Total millones de Bs de 1990 | 24,78 | 26,31 | 15,75 | 11,57 | 29,47 | 55,53 | 297,09 |
| Total millones de USD | 11,48 | 12,82 | 7,55 | 5,90 | 15,69 | 32,02 | 149,16 |
| % sobre total inversión pública en el departamento | 32% | 31% | 15% | 10% | 21% | 25% | 19% |

* Se refieren a promedios trienales.

Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda e Instituto Nacional de Estadística, 2005, 2008.

Gráfico 9.8
Potosí: Inversión en infraestructura ejecutada por la prefectura según subsectores
(en millones de bolivianos de 1990)



Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda

caminos, de construcción y/o asfaltado de caminos y de construcción de puentes vehiculares, entre los que se puede mencionar la apertura de los caminos: Thapaña Pampa - Mormuntiri, Pararani - Sarcuri, Tinguipaya - Torcori - Malmisa, el asfaltado del camino Llallagua - Uncía, la construcción de los caminos Churitaca - Toro Toro, Esquina Grande - Yanalpa, y el mejoramiento de caminos como Julaca - S.P. Quemez - Empexa - Abra Napa, Sacaca - Bolívar, Thapaya - Toro Toro, Uyuni - Huancarani. También cabe mencionar el proyecto de ampliación y mejoramiento del aeropuerto Capitán Rojas de Potosí.

Es de notar, a diferencia de otros departamentos, el énfasis que ha puesto la Prefectura de Potosí en

impulsar proyectos de electrificación rural con una inversión muy similar a la inversión en infraestructura de transportes (60,3 millones de Bs). En tal sentido, este rubro ha mantenido su importancia, y, en algunos años, ha sobrepasado en valor las inversiones en infraestructura de transportes, lo que tendría que reflejarse en un aumento de la cobertura de este servicio en el área rural del departamento.

Asimismo, se han identificado más de 200 proyectos de electrificación rural impulsados por la Prefectura de Potosí en los últimos 12 años. Por la magnitud de la inversión ejecutada, se puede mencionar la línea de transmisión eléctrica Tupiza-Villazón,

los proyectos de electrificación rural Ayllus Chullpa, electrificación rural Vitichi, Yawisla zona Altavitichi, Caiza, Toropalca, Taquiña, Ckara Ckara Riberalta y Tawa Llica, entre varios otros.

i. Inversión en apoyo al sector productivo

La inversión de *Apoyo al sector productivo* alcanza al 26% de las inversiones realizadas en el período. La asignación de recursos a este componente ha mostrado una tendencia decreciente: desde el 35% en los años 1996-1999 hasta el 7% en el año 2006, y 11% en el 2007. Bajo este componente se han ejecutado proyectos de apoyo al sector agropecuario, a turismo, a la industria y otros.

Entre 1996 y 2007 se invirtió un total de 76,5 millones de Bs en *Apoyo al sector productivo*, de los cuales 73,39 Bs fueron absorbidos por el rubro *agropecuario* en proyectos de riego, así como en programas de desarrollo rural, entre los que se puede mencionar los programas Desarrollo Agrícola Minka, Desarrollo Rural en Áreas Deprimidas (DRIPAD), Desarrollo Agropecuario Cotagaita San Juan del Oro, Apoyo al sector agropecuario Potosí, así como algunos proyectos de investigación y extensión para mejoramiento genético de especies vegetales y animales, rehabilitación de tierras, control de plagas y otros similares.

ii. Otras inversiones

Las inversiones de apoyo al *sector social* también reciben la atención de la Prefectura de Potosí, aunque su participación muestra una tendencia decreciente: desde el 34% del total de las inversiones de la prefectura en 1996 hasta el 18% en el año 2007. Este componente reúne las inversiones en *Salud y seguridad social, Educación, Saneamiento básico, Urbanismo, Cultura, Recreación y servicios comunitarios*.

En el período 1996-2007 se invirtió un total de 59,76 millones de Bs, que se asignaron principalmente a *Saneamiento básico* (26,63 millones de Bs), destacándose el proyecto de Aducción Agua Potable Río San Juan - ciudad de Potosí, *Salud y seguridad social* (con 15,75 millones de Bs), destacándose los proyectos de vigilancia epidemiológica, de *Cultura, Recreación y servicios comunitarios* en la construcción y/o refacción de templos, restauración de patrimonio cultural y otros.

Los otros componentes del programa de inversiones ejecutado por la prefectura se refieren a *Proyectos multisectoriales*, que incluyen *Medioambiente y Estudios para el desarrollo*, y, por otro lado, las inversiones en *Protección social*, que reúne proyectos de do-

tación de infraestructura y equipamiento para grupos vulnerables de la población (niños, pobres, ancianos y otros), así como programas de emergencia.

d) Los recursos de hidrocarburos en el financiamiento del gasto de la prefectura

En el período 1996-2007, los recursos provenientes de hidrocarburos destinados al gasto de la Prefectura de Potosí sumaron un total de 83,42 millones de USD. De este total, el 44% se destinó a *Proyectos de inversión* (36,4 millones de USD) y el 56% (47,02 millones de USD) se asignó a Gasto corriente (*Gasto sin proyectos*).

Por otra parte, el gasto ejecutado por la prefectura en este mismo período sumó 762,72 millones de USD. Esto significa que los recursos de hidrocarburos sólo financiaron un 11% del gasto (83,42 millones de USD) y que la parte mayoritaria (89%) se financió con otras fuentes, principalmente TGN y otros recursos internos y externos (679,3 millones de USD).

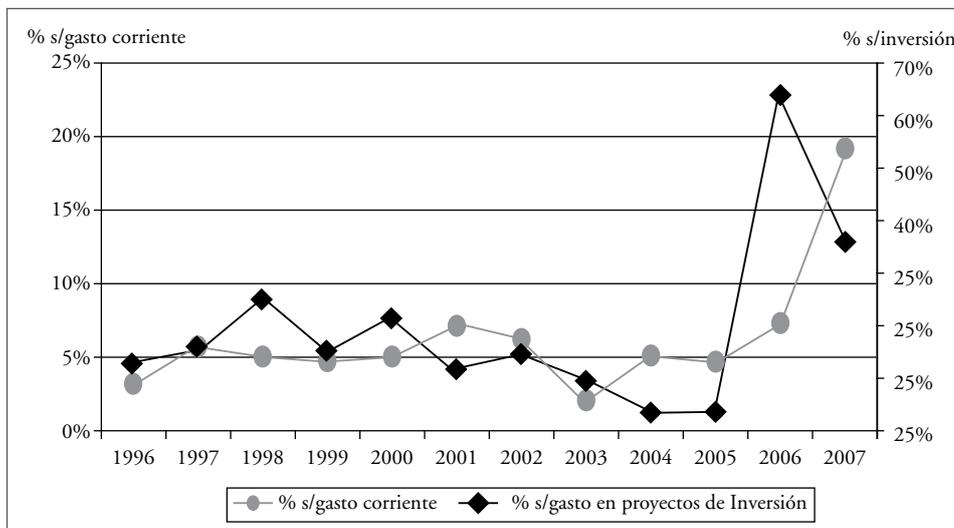
Si bien en el conjunto del gasto los recursos de los hidrocarburos no parecen determinantes para la Prefectura de Potosí, su importancia difiere según el tipo de gasto. En el *gasto corriente (gastos sin proyectos)*, los recursos por hidrocarburos representan, en promedio, 8%, mientras que en el financiamiento de las inversiones esta fuente aportó con un 24% en el período. En la gráfica que sigue se puede apreciar la evolución en la participación porcentual de los recursos de los hidrocarburos al interior de cada uno de estos componentes del gasto.

Se aprecia, por ejemplo, que en los años 1996 y 1997 los recursos de hidrocarburos financiaron poco más del 20% de las inversiones realizadas por la prefectura. También se observa que en los años 2001 y 2002 no se destinaron recursos de esta fuente a los proyectos de inversión, y que los años 2006 y 2007 los recursos provenientes de los hidrocarburos permitieron financiar el 35% y el 68% de las inversiones de la prefectura. En cambio, a lo largo de todo el período, en el *gasto corriente (gasto sin proyectos)* los recursos de los hidrocarburos representan porciones muy pequeñas (entre el 3% y el 9%) del total de gastos dentro de este componente.

i. Los recursos de hidrocarburos en el gasto corriente de la prefectura

Dentro del grupo de *Gastos sin proyectos*, los fondos cuyo origen son los hidrocarburos presentan cierta relevancia en el financiamiento de otros *servicios*, donde han financiado el 47% de estos gastos en el período 1996-2007.

Gráfico 9.9
Potosí: Participación de los recursos de hidrocarburos
en el financiamiento del gasto ejecutado por la prefectura según tipo de gasto
(en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

Cuadro 9.9
Potosí: Gasto corriente ejecutado por la prefectura según
componentes y participación de los recursos
de hidrocarburos 1996-2007
(en millones de dólares)

| Sector | Gasto ejecutado (millones de USD) | | |
|----------------------------|-----------------------------------|-------------------------------|---|
| | Total gasto sin proyectos | Con recursos de hidrocarburos | Porcentaje Rec. Hidroc/ Total gasto s/p |
| Administración y servicios | 30,84 | 4,05 | 13,12% |
| Salarios educación y salud | 455,72 | 0,43 | 0,10% |
| Otros servicios | 85,36 | 39,40 | 46,16% |
| No especificado | 41,64 | 3,14 | 7,54% |
| Total | 613,57 | 47,02 | 7,66% |

Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

También se observa que un 13% de los gastos en *Administración y servicios*, donde se incluyen el funcionamiento de la Prefectura se financian con los recursos de los hidrocarburos.

La participación de los recursos de hidrocarburos en los gastos realizados al interior de estos componentes del gasto presenta un comportamiento variable a lo largo del período. Estas fluctuaciones pueden apreciarse en el gráfico 9.10.

Los recursos de hidrocarburos presentan una participación fluctuante al interior de los componentes del gasto que, para el caso de *Otros servicios*, por ejemplo, van desde el 4% en 1996 hasta un máximo

de 51% el año siguiente. En el año 2007 financiaron el 49% de los gastos realizados en este componente.

ii. Los recursos de hidrocarburos en los proyectos de inversión de la prefectura

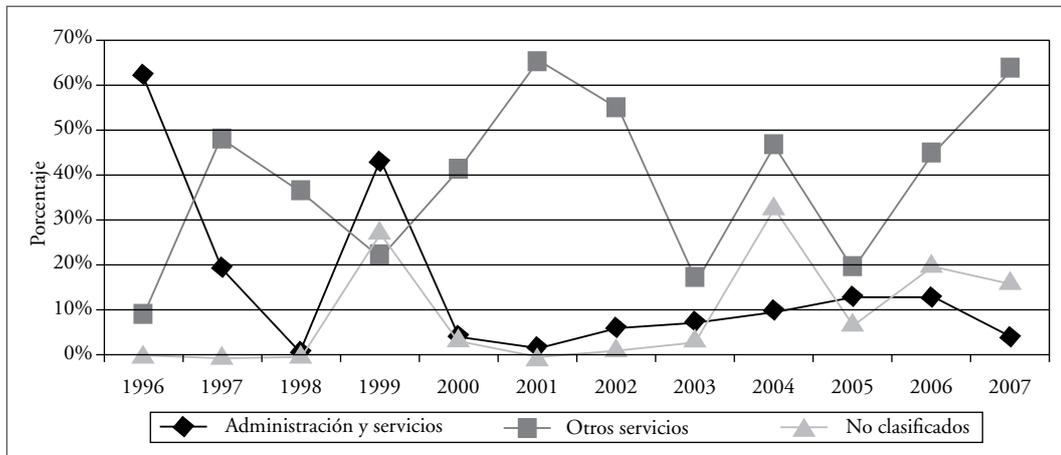
Los recursos de hidrocarburos destinados a la inversión se han concentrado principalmente en la ejecución de proyectos de *infraestructura* (26,09 millones de USD), le siguen de lejos las inversiones en el *sector social* (4,54 millones de USD) y en *apoyo a la producción* (43 millones de USD) y en *protección social* (1,15 millones de USD) (cuadro 9.10).

Cuadro 9.10
Potosí: Inversión ejecutada por la prefectura en proyectos de inversión según sectores y participación de los recursos de hidrocarburos 1996-2007
(en millones de dólares)

| Sector | Inversión ejecutada (millones de USD) | | |
|-----------------------|---------------------------------------|---|---|
| | Total inversión ejecutada | Inversión con recursos de hidrocarburos | Porcentaje Rec. Hidroc/ Total inversión |
| Apoyo a la producción | 37,22 | 4,31 | 11,58% |
| Infraestructura | 63,59 | 26,09 | 41,02% |
| Social | 29,66 | 4,54 | 15,31% |
| Multisectorial | 6,57 | 0,12 | 1,84% |
| Protección y otros | 11,87 | 1,15 | 9,68% |
| Varios | 0,25 | 0,19 | 76,33% |
| Total | 149,16 | 36,40 | 24,40% |

Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

Gráfico 9.10
Potosí: Participación de los recursos de hidrocarburos en el gasto corriente
de la prefectura según categorías
(en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

Al interior de cada sector de asignación de las inversiones, los recursos de hidrocarburos tienen una participación diferente: en *Infraestructura* representan el 41% de las inversiones, mientras que en los otros sectores no tienen un peso preponderante (entre el 1,8% y el 15% de las inversiones realizadas al interior de los respectivos sectores).

A lo largo del período 1996-2007, la participación de los recursos de hidrocarburos en el financiamiento de las inversiones de cada uno de estos sectores ha variado visiblemente. En el gráfico 9.11 se aprecia la evolución de esta participación al interior de los principales sectores.

En *Infraestructura*, los recursos de los hidrocarburos contribuyeron con porciones relativamente modestas: en 1996, con el 46% de la inversión realizada en *Infraestructura*, y en el año 2005 su aporte bajó al 0,12%. En los últimos dos años (2006 y 2007), en cambio, esta fuente aporta con el 88% y el 35%, respectivamente, de las inversiones en *Infraestructura*.

9.4. Gasto de la prefectura y desarrollo departamental

En este apartado se relaciona el gasto ejecutado por la Prefectura de Potosí en el período 1996-2007 con la evolución seguida por las principales variables económico-sociales del departamento. A este efecto se consideran indicadores globales de desempeño de la economía departamental, se analizan las variables más directamente vinculadas con los principales sectores de focalización del gasto de

la prefectura y se concluye con una mirada a la evolución de las condiciones de vida en el departamento.

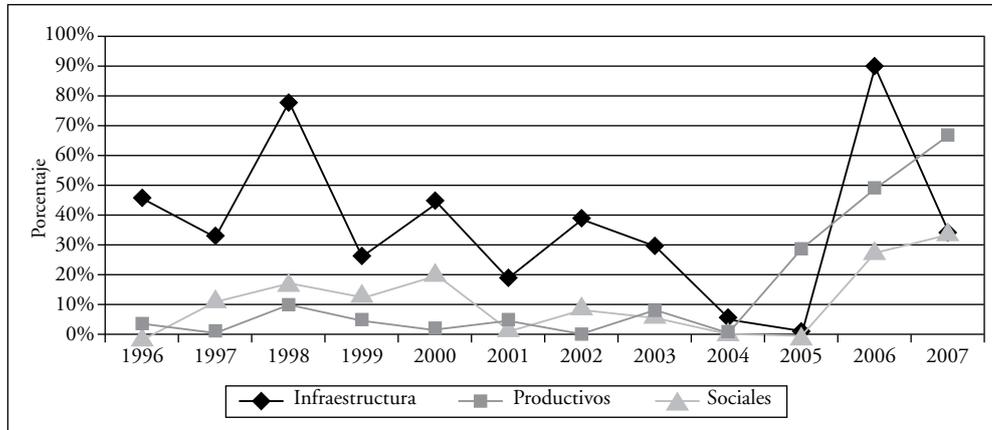
Dada la presencia de otros niveles de gobierno que también intervienen (gobierno central y gobiernos municipales), no es posible observar los efectos y repercusiones del gasto público sobre la situación socioeconómica en términos de relaciones causales. Sólo se analizarán algunos datos disponibles a fin de ofrecer una interpretación del posible impacto del gasto público de la prefectura, y en particular el originado en recursos relacionados con hidrocarburos sobre la economía, la sociedad y el bienestar de la población asentada en este departamento.

a) Gasto de la Prefectura de Potosí y crecimiento económico departamental

La relación entre el gasto de la Prefectura de Potosí y el crecimiento económico departamental lejos de ser lineal y directa, presenta una especial complejidad que resulta de las mediaciones entre las condiciones macroeconómicas generales, la predominante orientación de la economía departamental hacia el mercado externo.

El desempeño económico del Departamento de Potosí, medido en términos de su producto interno, fue variable en el período estudiado. El PIB, en valores constantes de 1990, se elevó en 49% en el lapso de doce años (1996-2007) arrojando un incremento anual promedio de 4%, mayor al ritmo de crecimiento de su población (1,01% en el 2007). Entre tanto, el año 2007 el PIB nacional presentó un incremento

Gráfico 9.11
Potosí: Participación de los recursos de hidrocarburos
en la inversión de la prefectura según categorías
(en porcentaje)



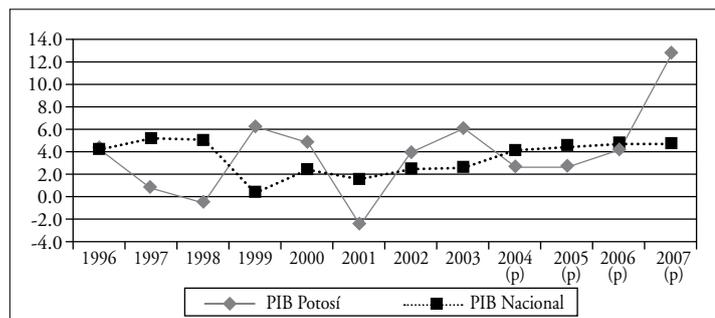
Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

del 45% con respecto a su valor en 1996, lo que representa un incremento anual promedio de 3,8% en el período (INE, 2005 y 2008).

La economía del Departamento de Potosí tiene una modesta presencia en la economía boliviana; el PIB departamental representa aproximadamente el 5% del PIB nacional. En el período considerado la dinámica económica de Potosí presenta tendencias contrapuestas a las del PIB nacional en algunos años. Así, mientras entre 1997 y 1998 el crecimiento de la economía potosina se desaceleraba (0,9% y -0,6%), el PIB nacional presentaba una mayor dinámica (4,9% y 5,0% respectivamente); por el contrario, en los dos años subsiguientes (1999, 2000) el PIB de Potosí creció a un ritmo mayor (6,1% y 4,9%) mientras el PIB nacional apenas creció en 0,4% y 2,5% en esos mismos años. En la última gestión 2007, la economía de Potosí creció notablemente (12,9%) como consecuencia del repunte de los precios de los minerales en el mercado internacional, ritmo muy superior al del PIB nacional (4,6%) (gráfico 9.12).

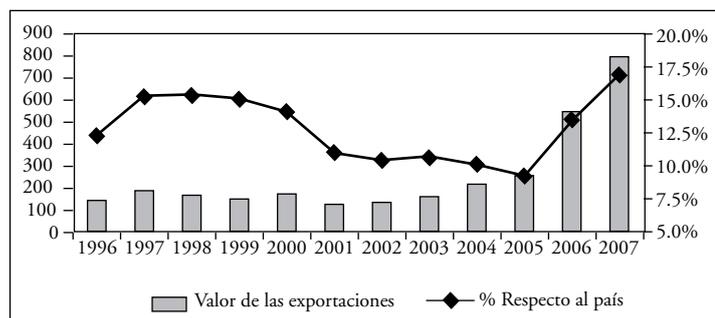
Al interior de la economía de Potosí, las actividades económicas que, por su peso en el PIB tuvieron incidencia positiva (con tasas de crecimiento iguales o superiores al promedio departamental) fueron las de Construcción, Comercio, Servicios de la administración pública y Transportes (cuadro 9. 11). Es de notar que también las Comunicaciones también crecieron de

Gráfico 9.12
Bolivia: Crecimiento del PIB nacional y departamento de Potosí
(en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda, INE, 2005, 2008.

Departamento de Potosí - Evaluación de las exportaciones
(millones de dólares y % nacional 1996-2007)



Basado en datos del instituto Nacional de Estadísticas (INE)

manera notable, especialmente en el período 1996-2003, en el que alcanzaron una tasa de crecimiento promedio del 20,8%, como resultado del levantamiento del monopolio estatal sobre las comunicaciones que hasta entonces había estado vigente.

Por otra parte, la minería, principal sustento de la economía potosina (pues da cuenta del 39% del PIB departamental), creció a un ritmo de 3,2% anual, menor que el promedio departamental (3,8%). Sin embargo, se evidencia un comportamiento muy recesivo en el período 1996-2003, en el que la minería creció apenas a razón de 0,1% anual, seguido de un período expansivo (2004-2007), en el que la tasa de crecimiento anual promedio llega a 9,3%

A pesar de lo anterior, las exportaciones de minerales y derivados, principales productos exportables de Potosí (pues representan más del 90% del valor de las exportaciones de este Departamento), tienen una presencia significativa en las exportaciones nacionales (entre el 9% y el 17% del valor total exportado) siendo de notar la tendencia francamente creciente

en el volumen total de las exportaciones a partir del año 2004.

En cuanto a la Agricultura, que contribuye con el 9% del PIB departamental, se aprecia un crecimiento modesto (2,5% anual), aunque relativamente estable, a lo largo del período 1996-2007.

Finalmente, si bien con muy limitada presencia en el PIB, algunos rubros de la industria manufacturera mantuvieron cierto dinamismo; entre ellos los productos de minerales no metálicos (7,7%), bebidas y tabaco (5,6%) y otras industrias manufactureras (5%).

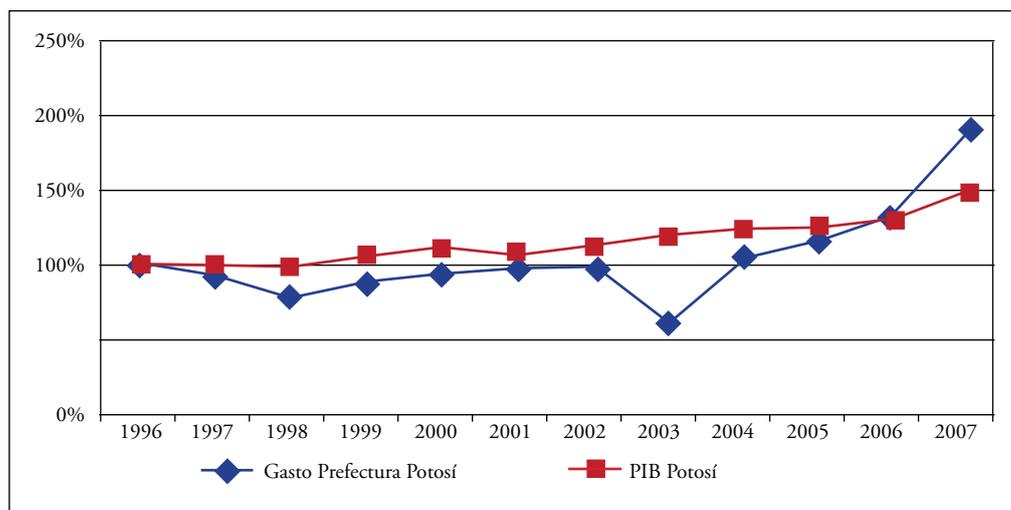
Considerando en conjunto la evolución de la economía potosina y del gasto ejecutado por la correspondiente prefectura se aprecia que, con excepción de la gestión 2007, ésta última tiene un comporta-

Cuadro 9.11
Potosí: Crecimiento Producto Interno Bruto según actividad económica por períodos
(en porcentaje)

| ACTIVIDAD ECONÓMICA | Crecimiento promedio 1996-2003 | Crecimiento promedio 2004-2007 | Crecimiento promedio 1996-2007 | Participación en el PIB 2007 ^(p) |
|---|--------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|---|
| PRODUCTO INTERNO BRUTO (a precios de mercado) | 2,9 | 5,6 | 3,8 | 100,0 |
| Derechos s/importaciones, IVA nd, IT y otros impuestos indirectos | 2,3 | 8,7 | 4,4 | 3,7 |
| PRODUCTO INTERNO BRUTO (a precios básicos) | 3,0 | 5,6 | 3,8 | 96,3 |
| SECTOR PRIMARIO | 2,7 | 2,0 | 2,5 | 48,2 |
| 1. Agricultura, silvicultura, caza y pesca | 2,7 | 2,0 | 2,5 | 9,1 |
| 2. Extracción de minas y canteras | 0,1 | 9,3 | 3,2 | 39,1 |
| - Minerales metálicos y no metálicos | 0,1 | 9,3 | 3,2 | 39,1 |
| SECTOR SECUNDARIO | 11,5 | 33,8 | 19,0 | 9,5 |
| 3. Industrias manufactureras | 2,0 | 4,5 | 2,8 | 3,4 |
| - Alimentos | 0,2 | 3,6 | 1,4 | 1,2 |
| - Bebidas y tabaco | 4,7 | 7,5 | 5,6 | 0,1 |
| - Textiles, prendas de vestir y productos de cuero | 2,1 | 1,1 | 1,8 | 0,7 |
| - Madera y productos de madera | 2,0 | 1,3 | 1,8 | 0,1 |
| - Productos de minerales no metálicos | 8,1 | 6,9 | 7,7 | 0,2 |
| - Otras industrias manufactureras | 3,5 | 8,0 | 5,0 | 1,0 |
| 4. Electricidad, gas y agua | 4,5 | 4,6 | 4,6 | 1,1 |
| 5. Construcción | 5,0 | 24,7 | 11,6 | 4,9 |
| SECTOR TERCARIO | 30,7 | 17,7 | 26,4 | 39,5 |
| 6. Comercio | 4,4 | 4,1 | 4,3 | 7,4 |
| 7. Transporte, almacenamiento y comunicaciones | 8,0 | 2,7 | 6,2 | 8,9 |
| - Transporte y almacenamiento | 6,8 | 2,7 | 5,4 | 7,8 |
| - Comunicaciones | 20,8 | 3,0 | 14,8 | 1,1 |
| 8. Establecimientos financieros, seguros, bienes inmuebles y servicios prestados a las empresas | 4,0 | 3,9 | 4,0 | 6,4 |
| 9. Servicios comunales, sociales, personales y domésticos | 2,2 | 1,1 | 1,8 | 2,6 |
| 10. Restaurantes y hoteles | 2,1 | 1,4 | 1,9 | 2,1 |
| 11. Servicios de la administración pública | 10,0 | 4,4 | 8,2 | 12,1 |
| Servicios bancarios imputados | 47,8 | 23,5 | 39,7 | -0,8 |

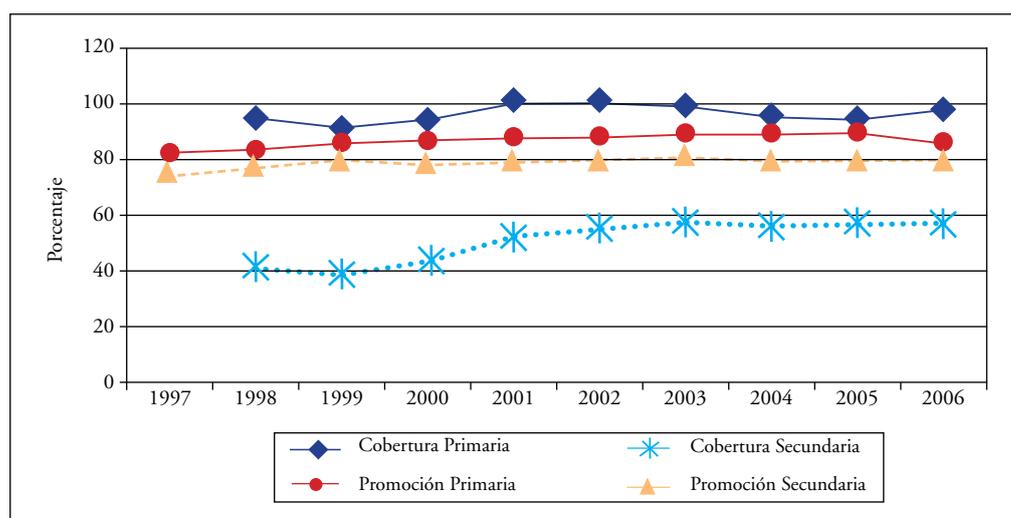
Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda, INE, 2005, 2008.

Gráfico 9.13
Potosí: °índices de crecimiento de la economía y gasto de la prefectura
(1996=100)



Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda, INE, 2005, 2008.

Gráfico 9.14
Potosí: tasas de cobertura y promoción escolar
(en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Nacional de Estadística, 2008.

miento menos dinámico y presenta contracciones más pronunciadas que el PIB departamental (la más fuerte en el año 2003, en el que el volumen del gasto llegó apenas al 63% de la magnitud ejecutada en el año 1996). En este contexto, el gasto ejecutado por la Prefectura de Potosí no parece tener una influencia perceptible sobre las tendencias de la economía departamental, tal como se aprecia en el gráfico (9.13).

Es este escenario, el gasto de la Prefectura de Potosí habrá tenido un efecto dinamizador limita-

do sobre algunos sectores en los que esta entidad focalizó sus actuaciones, escasamente perceptible, empero, en las magnitudes y macro-tendencias del conjunto de la economía de Potosí.

b) Gasto de la prefectura en educación

La parte más importante y trascendente del gasto de la Prefectura de Potosí en el departamento es el pago de salarios al sector educativo público, que tiene cobertura sobre todos los establecimientos de enseñanza primaria, secundaria y superior no universitaria.

A pesar de tener esta responsabilidad, la prefectura no tiene una participación decisiva en la gestión del sector educativo. Las inversiones en infraestructura escolar son realizadas mayormente por los municipios (aunque a veces con co-financiación prefectural) y la gestión educativa propiamente dicha es manejada por el Ministerio de Educación del gobierno central. Si bien las prefecturas tienen por ley participación en la gestión educativa, ello no ha sido posible hasta el momento. La prefectura opera, por lo tanto, más bien como una agencia de pago que como una agencia estatal con responsabilidad política e institucional sobre el sector educativo. Pese a ello, corresponde hacer algún análisis sobre el desenvolvimiento de la educación en el departamento, ya que en parte los resultados obtenidos en asistencia escolar y en los niveles educativos alcanzados por los niños y jóvenes serán resultado del gasto de la prefectura en ese ámbito, incluyendo también su participación en proyectos de inversión municipales de infraestructura escolar.

La primera comprobación que cabe es que entre 1997 y 2006 (último dato disponible), la tasa de escolarización en las edades correspondientes a la escuela primaria permanecieron en nivel similar, en cambio mejoró perceptiblemente la cobertura escolar en el nivel de educación secundaria desde 41% en 1998 hasta 58% en el año 2006 (un incremento total del 41% entre ambas gestiones).

Es posible que una parte del aumento de las tasas de asistencia secundaria se deba al creciente porcentaje de población urbana, pues en las zonas rurales la oferta de educación secundaria es restringida. Por otra parte, si esa mayor afluencia de estudiantes guarda relación con el gasto público en educación, debe relacionarse sobre todo con el gasto en edu-

cación secundaria y no con el gasto educativo en general.

Esto es lo que parece haber ocurrido en el caso de Potosí, ya que precisamente se puede advertir que el número de docentes y directores del nivel secundario se incrementó en mayor proporción al nivel primario. En 1997 el número de docentes en secundaria fue de 1,33 mil, y para el año 2006 sumaron 1,9 mil, habiéndose incrementado en un 47% con respecto al año inicial. Entretanto, el número de los docentes de primaria aumentó solamente en un 20,1% en el período.

Estas cifras permiten concluir que el creciente gasto corriente en educación, reflejado en el aumento de la masa salarial y en el número de docentes, tuvo un efecto importante no sólo en el mantenimiento de la oferta educativa primaria en niveles cercanos al crecimiento de la demanda (por el crecimiento vegetativo de la población en edad escolar), sino que paralelamente mejoró la oferta en el nivel secundario, lo que se tradujo en una mejora sustancial de la cobertura educativa en este nivel.

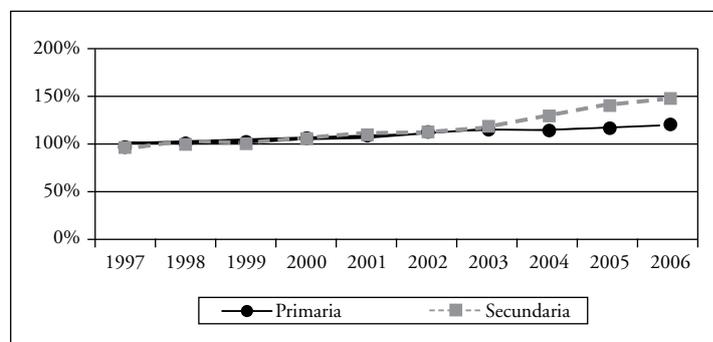
c) Gasto de la prefectura en proyectos de inversión

Como ya se vio anteriormente, la Prefectura de Potosí destinó el 43% de su presupuesto de inversiones a ejecutar proyectos de *Infraestructura*. Dentro de este componente, la *Infraestructura de transportes* absorbe el 50% de los recursos y, cerca del 49% se dedican a *Electrificación rural*.

i. Inversión en infraestructura de transportes

Las inversiones en infraestructura caminera son las más importantes de la Prefectura de Potosí, alcanzando en promedio al 50% del total de las inversiones. Esta asignación de recursos ha dado como resultado un crecimiento de la red vial de Potosí que alcanza al 4% entre los años 2000 y 2007. La red fundamental, que está a cargo de la administración caminera del gobierno central, aumentó en un 61%; la red departamental, responsabilidad de la prefectura, aumentó en un 101%, y la municipal, a cargo de los municipios, disminuyó en un 12%. La disminución de los caminos de la red municipal se explica por la transferencia realizada, de los municipios a la prefectura, de los caminos de ripio y de tierra. El incremento de la red departamental se debe más bien a la construcción de nuevos caminos que a la transferencia de caminos que formaban parte de la red municipal de los municipios a la prefectura.

Gráfico 9.15
Potosí: Índice de crecimiento de docentes según niveles del sistema educativo (1997=100)



Fuente: Elaboración propia con base en SIE, Ministerio de Educación e Instituto Nacional de Estadística, 2008.

Cuadro 9.12
Potosí: Red vial en el departamento según clasificación, tipo de rodadura y extensión
2000 - 2007

| Clasificación de la red vial | Tipo de rodadura | Extensión en el departamento de Potosí (km) | | | |
|------------------------------|------------------|---|--------|-----------|--------|
| | | 2000 | 2007 | Variación | Var. % |
| Fundamental | Total | 1.091 | 1.758 | 667 | 61,1% |
| | Pavimento | 138 | 289 | 151 | 109,4% |
| | Ripio | 728 | 1.183 | 455 | 62,5% |
| | Tierra | 225 | 286 | 61 | |
| Departamental | Total | 904 | 1.820 | 916 | 101,3% |
| | Pavimento | 2 | 0 | -2 | |
| | Ripio | 664 | 454 | -210 | -31,6% |
| | Tierra | 238 | 1.366 | 1.128 | 473,9% |
| Municipal | Total | 9.490 | 8.361 | -1.129 | -11,9% |
| | Pavimento | 2 | 2 | 0 | 0,0% |
| | Ripio | 1.149 | 1.088 | -61 | -5,3% |
| | Tierra | 8.339 | 7.271 | -1.068 | -12,8% |
| Total red vial | Total | 11.485 | 11.939 | 454 | 4,0% |
| | Pavimento | 142 | 291 | 149 | 104,9% |
| | Ripio | 2.541 | 2.725 | 184 | 7,2% |
| | Tierra | 8.802 | 8.923 | 121 | 1,4% |

Fuente: Administradora Boliviana de Carreteras - Instituto Nacional de Estadística.

La red departamental a cargo de la prefectura creció considerablemente en parte por la construcción de nuevos caminos.

Los caminos pavimentados aumentaron en 454 kilómetros, los cuales fueron construidos por los niveles municipal y nacional.

La red departamental de caminos de tierra aumentó en 121 kilómetros, por contribución mayoritaria de la prefectura.

La expansión de la red vial ha de tener, sin duda, un efecto positivo sobre todas las actividades económicas del departamento, pero es difícil apreciar el impacto en un tiempo tan breve, además que las cifras disponibles no son lo suficientemente detalladas.

Otro inconveniente para evaluar el impacto es la inexistencia de datos precisos sobre la localización de los caminos ampliados o mejorados en correlación con la localización de las actividades económicas. Ese tipo de análisis requiere de un estudio especial.

ii. Inversión en electrificación

Otro rubro importante de inversión de la Prefectura de Potosí, que se desprende de las atribuciones funcionales establecidas en la Ley 1654 de Descentralización Administrativa, es el desarrollo de la infraestructura para la transmisión y provisión de energía eléctrica en el área rural del Departamento.

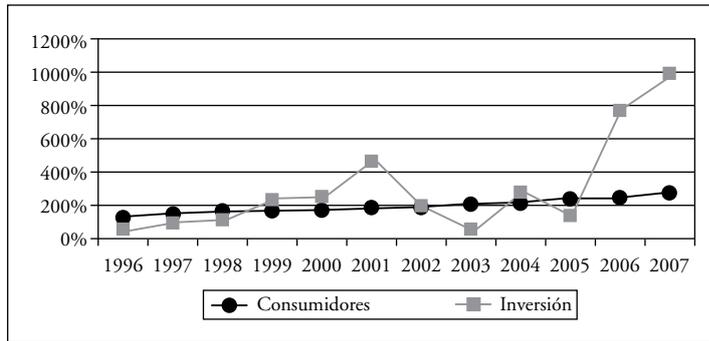
Estas inversiones se han elevado sostenidamente entre 1996 y 2001, en el período 2002-2003 descienden en términos absolutos para recuperarse de manera significativa las gestiones 2006 y 2007. Por su parte, en este mismo período se incrementó en forma moderada pero constante el número de consumidores de energía eléctrica (según reporte de SEPSA, la empresa que suministra este servicio en el Departamento de Potosí) y recién a partir de los años 2004 en adelante se aprecia un considerable aumento de este índice aunque muy por debajo del aumento de las inversiones (véase gráfico 9.16). Esta situación podría deberse, en parte, a que los sectores geográficos más accesibles han sido cubiertos, de modo que la inversión necesaria para hacer llegar energía a las localidades rurales dispersas y/o más remotas, es cada vez mayor

Cuadro 9.13
Potosí: Hogares por disponibilidad de energía eléctrica
en el área rural, 1992, 2001, 2005
(en número de hogares y porcentaje)

| Disponibilidad de energía eléctrica | 1992 | 2001 | 2005 |
|-------------------------------------|---------|---------|---------|
| Hogares rurales | 105.857 | 120.949 | 125.697 |
| Tiene | 10,67% | 15,08% | 20,97% |
| No tiene | 89,33% | 84,92% | 79,03% |

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística. Los datos de 1992 y 2001 corresponden a los censos de población. Las cifras de 2005 provienen de la Encuesta de Hogares 2005.

Gráfico 9.16
Potosí: Índice de crecimiento de consumidores
e inversión de la prefectura en Electrificación rural
(1997=100)



Por otra parte, los esfuerzos de inversión en electrificación rural que se han realizado se expresan en un incremento efectivo de la cobertura de energía eléctrica tanto en términos absolutos como relativos, ya que la tasa de cobertura se incrementó entre 1992 y 2001 desde 11% a 15% respectivamente, llegando al 21% de los hogares rurales en el año 2005.

Sin embargo, todavía persiste una elevada brecha en el acceso a energía eléctrica, ya que en el año 2005 cerca de 99 mil hogares del área rural (79%) continuaban privados de este servicio. Considerando que entre las metas del milenio para el año 2015 se pretende elevar la cobertura domiciliaria al 76% de los hogares rurales, lo que implica realizar al menos 69 mil nuevas conexiones domiciliarias entre el 2005 y el 2015, será preciso incrementar fuertemente la inversión, muy por encima de los niveles en que se ha situado la mayor parte del período estudiado.

d) Gasto de la prefectura en desarrollo humano

La evolución que ha seguido el Índice de Desarrollo Humano (IDH) en los municipios del departamento de Potosí entre los años 1992 y 2005, cortes temporales para los cuales se dispone de datos oficiales, ofrece una aproximación a la dimensión social/humana del desarrollo en dicho departamento pues sintetiza en un solo índice (el IDH) tres indicadores representativos del grado de bienestar de la población: la esperanza de vida, el nivel educativo y los ingresos de la población.

El análisis comparativo de los IDH municipales en las dos gestiones permite establecer, en primer lugar, que se ha producido una mejora generalizada en la situación de bienestar de los municipios entre ambos períodos, ya que de los 38 municipios potosinos, 37

reportan una mejoría en sus IDH con relación al período anterior. Esto significa que al menos en el 97% de los municipios de Potosí han mejorado los indicadores de salud, educación y/o ingresos de sus habitantes en comparación con el año 1992 (cuadro 9.14).

En cambio ha disminuido, en menor grado, la brecha de bienestar entre el municipio de Potosí (que es la capital del departamento) y los otros municipios del departamento. De los 38 municipios, 5 (13%) reportan una reducción de la diferencia entre el valor de su respectivo IDH y el IDH de la ciudad de Potosí, que es el más alto del departamento.

Finalmente, se establece que las evidentes mejoras registradas en los indicadores municipales de desarrollo humano del departamento de Potosí resultan modestas en comparación con el desempeño que han tenido en este mismo período otros departamentos del país, ya que sólo ocho municipios de Potosí (21%) han subido su ubicación en el ranking del IDH municipal entre 1992 y 2005.

La evolución de los componentes del IDH de los municipios del departamento de Potosí en el período 1992-2005 se presenta en el cuadro 9.15. En general, se ha producido en Bolivia un mejoramiento tendencial en las condiciones de salud de la población, incluyendo el departamento de Potosí. La trayectoria que presenta el Índice de Esperanza de Vida revela que las condiciones de salud de la población han mejorado, particularmente en la ciudad de Potosí, aunque comparativamente menos que en el resto del país.

Cuadro 9.14
Potosí: Municipios del departamento según variación
en el Índice Municipal de Desarrollo Humano (IDH)
período 1992-2005

| | Municipios | |
|--|------------|-------------|
| | Número | Porcentaje* |
| TOTAL MUNICIPIOS | 38 | 100% |
| COMPARACIÓN HORIZONTAL | | |
| Municipios con IDH mayor que en el período anterior | 37 | 97% |
| COMPARACIÓN INTRADEPARTAMENTAL - BRECHA INTERMUNICIPAL | | |
| Municipios que acortaron la brecha de IDH con respecto a la ciudad capital | 5 | 13% |
| COMPARACIÓN NACIONAL - RANKING | | |
| Municipios que subieron su posición en el ranking nacional | 8 | 21% |

* En cada caso, los porcentajes se calculan sobre el total de municipios.
Fuente: Elaboración propia con base en cuadro A-III-, Anexo III.

Cuadro 9.15
Potosí: Índices de los componentes del IDH de municipios del departamento
por los años 1992, 2001, 2005

| Componentes | Índices | | | Puntos de variación 1992-2005 |
|---|---------|-------|-------|-------------------------------|
| | 1992 | 2001 | 2005 | |
| ÍNDICE DE ESPERANZA DE VIDA | | | | |
| Capital departamento | 0,517 | 0,626 | 0,678 | 0,161 |
| Promedio municipios excluido capital | 0,434 | 0,514 | 0,555 | 0,120 |
| Índice de Esperanza de Vida Bolivia | 0,567 | 0,638 | 0,672 | 0,105 |
| ÍNDICE DE EDUCACIÓN | | | | |
| Capital de departamento | 0,753 | 0,818 | 0,849 | 0,096 |
| Promedio de municipios excluido capital | 0,519 | 0,595 | 0,625 | 0,106 |
| Índice de Educación de Bolivia | 0,682 | 0,748 | 0,776 | 0,094 |
| ÍNDICE DE INGRESOS | | | | |
| Capital de departamento | 0,423 | 0,555 | 0,576 | 0,153 |
| Promedio de municipios excluido capital | 0,294 | 0,324 | 0,318 | 0,023 |
| Índice de Ingresos de Bolivia | 0,441 | 0,537 | 0,558 | 0,117 |

Estas tendencias son el resultado de varios factores: reflejan las ampliaciones de cobertura y otros esfuerzos por elevar la calidad del servicio en el sistema público de salud, así como efectos generales del desarrollo económico y la elevación gradual de las condiciones de vida y el saneamiento. Incluso la urbanización por sí misma contribuye a elevar las condiciones de vida de la población.

Por otra parte, en el conjunto de los municipios de Potosí, el índice de educación también ha experimentado progreso. La variación 1992-2005 fue de 0,106 puntos, mayor que la variación nacional (0,094) y que la de la ciudad de Potosí (0,096).

Por último, el nivel de ingresos también experimentó una mejoría. En la ciudad de Potosí el incremento fue mayor que en el resto de los municipios y también superior al que se alcanzó a nivel nacional.

Este conjunto de indicadores señala, de modo muy grueso, un progreso en las tendencias en el desarrollo humano del departamento de Potosí, que son el resultado de los esfuerzos concurrentes realizados por diversas entidades del sector público y otros organismos para incidir de manera directa sobre estos ámbitos, así como de la evolución de otros aspectos del desenvolvimiento de la economía y la sociedad que indirectamente también contribuyen a una mejora en las condiciones de vida de la población. Las actuaciones de la Prefectura de Potosí, que de manera muy tangencial se dirigen a la atención de los componentes sociales del desarrollo, probablemente han tenido una incidencia más bien indirecta en su evolución.

9.5. Consideraciones finales

- i. La participación de Potosí en la economía boliviana no es significativa; en el 2007 aportó con el 5,5% al PIB de Bolivia. En cambio, las exportaciones de este departamento representan casi el 16% de las exportaciones nacionales en la misma gestión, por lo que Potosí, junto con Tarija, Santa Cruz y Oruro se encuentra entre los departamentos de Bolivia con mayor orientación hacia el mercado externo.
- ii. Potosí tiene una base económica escasamente diversificada; la principal actividad económica es la Minería que representa el 39% del PIB departamental en el año 2007. Por sus condiciones de altitud, clima semidesértico y bajas temperaturas, la actividad agropecuaria, con algunos cultivos de altura y la cría de camélidos y ganado ovino, está poco desarrollada representando en el 2007 el 9,1% del PIB departamental. La Manufactura es extremadamente incipiente (3,4%) y está concentrada, principalmente, en la rama de alimentos (1,2%); las industrias asociadas con la transformación de minerales (0,2%) tienen poca trascendencia en la actividad económica del departamento, reflejando de manera patente la persistencia del patrón extractivo que caracteriza a la minería boliviana.
- iii. En este contexto, la Prefectura de Potosí se ha desempeñado a partir de un presupuesto de ingresos modesto y sujeto a algunas contracciones en algunos años. También esta prefectura se ha beneficiado con un incremento significativo de

- sus ingresos a partir del 2005, explicado como efecto de las mayores recaudaciones generadas por la actividad a favor del Estado boliviano que también beneficiaron a Potosí en el marco del régimen de co-participación del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) establecido en la Ley 3058, así como por el incremento en las regalías mineras producto de la reactivación de esta actividad en el departamento.
- iv. En términos per cápita, los ingresos de la Prefectura de Potosí, permanecieron casi estáticos entre los años 1996 y 2004 y ligeramente por debajo del promedio de ingresos per cápita de todas las prefecturas en un contexto de un crecimiento poblacional muy limitado. En cambio, los años 2005 y 2007, las disponibilidades por habitante a cargo de esta prefectura experimentaron un incremento importante siguiendo la tendencia de las otras prefecturas pero ligeramente por debajo de éstas, lo que revela que otras prefecturas, posiblemente de los departamentos productores de hidrocarburos, incrementaron sus ingresos en mayor proporción que Potosí.
 - v. La principal fuente de ingresos de la Prefectura de Potosí es el TGN, responsable, en promedio, del 63% de los ingresos ejecutados. Es de notar, sin embargo que su importancia disminuye drásticamente en los últimos años situándose en 40%
 - vi. Los Recursos de Hidrocarburos representan, a partir del 2005, porciones crecientes del presupuesto de ingresos de esta prefectura (entre el 21% y 28% de los ingresos), en contraste con el bajo peso que tenía en las gestiones anteriores. Sin embargo, esta fuente apenas representa el 5% de las recaudaciones por este concepto que captan las prefecturas de Bolivia.
 - vii. Las trayectorias seguidas por las recaudaciones totales y por hidrocarburos a favor del Estado boliviano son muy semejantes entre sí, y lo son también con la tendencia del gasto de la Prefectura de Potosí en el período 1996-2003. A partir del año 2004, y particularmente entre el 2005 y 2007, la tendencia del gasto de la prefectura es menos expansiva debido a que Potosí no está entre los departamentos productores de hidrocarburos y, en consecuencia, la elevación en las recaudaciones fiscales provenientes de los hidrocarburos no se traduce en incrementos de igual proporción sobre los ingresos y gastos de esta prefectura. Esto implica que la distribución interna de la mayor recaudación no tiende a favorecer un departamento que no es productor de hidrocarburos, como Potosí, cuya participación en el total de recursos y gastos prefecturales, como ya se ha visto, ha tendido a disminuir. Sin embargo, en la medida en que se ha producido un incremento sustancial de las regalías mineras, la capacidad de gasto de la prefectura no ha quedado rezagada en la misma medida que otras regiones no productoras de recursos naturales.
 - viii. El gasto ejecutado por la prefectura en este período sumó 762,72 millones USD. Los recursos de hidrocarburos financiaron el 11% del gasto (83,42 millones USD) En el gasto corriente (gastos sin proyectos), los recursos por hidrocarburos representan el 8% en promedio, mientras que en el financiamiento de las inversiones esta fuente aportó con un 24% en el período.
 - ix. En promedio, un 20% de los recursos gastados en el período 1996-2007 se destinaron a ejecutar proyectos de inversión, con un mínimo de 8% (2005) y un máximo de 32% (1996), mientras que los gastos de funcionamiento representan alrededor del 80% de los gastos realizados por esta entidad. A lo largo del período 1996-2007 se advierte un crecimiento moderado de las inversiones y más acelerado en el caso de los gastos corrientes (con un promedio anual de 4% y 9%, respectivamente).
 - x. Los principales componentes del gasto de funcionamiento de la prefectura son los salarios del personal en educación y salud, que representan alrededor del 75% del gasto corriente. Con relación al área de salud, se establece que la masa salarial para personal en salud se incrementó entre los años 1997 y 2007, mientras el personal en salud se redujo por lo que este incremento se tradujo en una elevación sustantiva del salario promedio anual. El aumento de la masa salarial no se explica, entonces, por el incremento en el personal en salud si no que son otros los factores que han debido incidir en esta tendencia positiva de estas erogaciones realizadas por la prefectura. Por su parte, el gasto en salarios de personal en el sector educativo significó una elevación de la masa salarial acompañada por un incremento menos que proporcional en el personal, por lo que el salario promedio anual también sufrió un cierto aumento aunque más moderado que el experimentado en el área de salud.
 - xi. La inversión ejecutada por la Prefectura de Potosí representa una fracción variable (entre el 10% y

- el 33%) de la inversión pública total ejecutada en este Departamento y estuvo orientada principalmente a la provisión de Infraestructura; componente que representa el 43% del valor invertido en el período. Le siguen las inversiones en proyectos de apoyo a la producción y en proyectos de apoyo al sector social con 25% y 20% respectivamente.
- xii. Al interior del sector de Infraestructura sobresalen la inversión en infraestructura de transportes y en infraestructura de electricidad que absorben, cada uno en promedio, la mitad de los recursos destinados a Infraestructura (poco más de 31 millones USD cada uno). Anualmente se ha invertido un promedio de 2,6 millones USD en la construcción de vías de transporte de carreteras y caminos; sin embargo, la magnitud de estas asignaciones presenta amplias oscilaciones a lo largo de los 12 años.
- xiii. Los sectores y rubros en que se ha concentrado la inversión con recursos de hidrocarburos son: Infraestructura (41% del gasto proviene de RRHHID), Social (aportando con el 15%) y apoyo productivo (con el 12% de aporte a la inversión en este sector).
- xiv. La inversión en caminos ha tenido como resultado una mayor longitud disponible de carreteras y caminos. Y las inversiones en infraestructura de electricidad se han traducido un crecimiento importante de la tasa de cobertura de electricidad en área rural: desde 11% en 1992 a 15% en 2001 y en el 2005 llega a 21%. Sin embargo, dada el significativo déficit en la disponibilidad de este servicio, se precisan inversiones cuantiosas para llegar al 76% de cobertura domiciliaria rural en el año 2015, tal como se compromete en las metas del milenio.
- xv. El Índice de desarrollo humano muestra que ha mejorado la situación de los municipios con relación a períodos anteriores (37 de 38 municipios tienen en el 2005 un IDH mayor que en el 92); sin embargo, la brecha con la ciudad de Potosí continúa siendo importante, ya que sólo 5 de 38 municipios acortaron la brecha entre el 92 y 2005. Finalmente, el departamento continúa rezagado en el ranking nacional en esta materia (sólo 8 de 38 municipios mejoró su posición en el ranking en el período considerado).

10. Finanzas de la Prefectura del departamento de Tarija

10.1. Contexto departamental

El departamento de Tarija es el más pequeño de todo el país con una superficie de 37.623 km², que representa el 3,42% del territorio nacional. Su clima es diverso, variando desde el frío en la zona andina en el occidente del departamento, hasta el cálido en la zona del Chaco seco en el oriente, pasando por el templado en los valles.

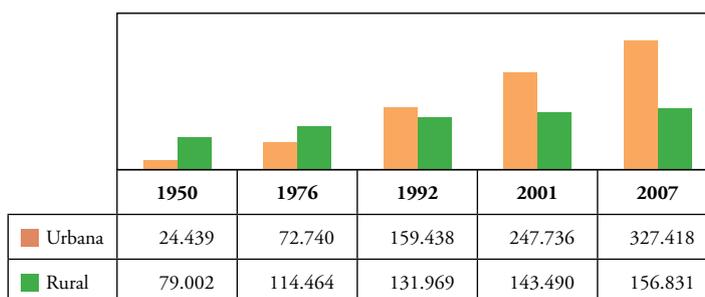
La población estimada del departamento para diciembre de 2007 alcanza a 484.249 habitantes, que constituye el 4,9% de la población nacional. La tasa anual de crecimiento entre los censos de 1992 y 2001 fue de 3,18%, la misma que es creciente con relación a los censos de 1976 y 1992, y se ubica por encima de la tasa de crecimiento nacional (2,74%).

Tarija tiene una densidad poblacional de 12,9 habitantes por kilómetro cuadrado al año 2007, un poco superior a la media del país, que es de 8,95 habitantes por kilómetro cuadrado.

Para el año 2007, el 67,6% de la población de Tarija habita en áreas urbanas (ver gráfico 10.1), una proporción algo mayor a la población urbana de todo país (65,1%), lo que se explica por el importante desarrollo de ciudades intermedias como Yacuiba, Bermejo y Villamontes, que acogían al 36% de la población del departamento en sus jurisdicciones municipales.

Las áreas rurales del departamento de Tarija han presentado una tasa de crecimiento muy baja (0,9%) entre los censos de 1992 y 2001, la misma que es muy

Gráfico 10.1
Tarija: Evolución de la población urbana y rural



Basado en datos del Instituto Nacional de Estadística (INE)
Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística.

inferior a la tasa de crecimiento de las áreas rurales de todo el país (1,42%), denotando o bien fenómenos migratorios muy intensos o la presencia de problemas en la actividad económica que se desarrolla en las regiones rurales.

El Producto Interno Bruto de Tarija, el año 2007, representó el 10,6% del PIB de Bolivia; habiendo incrementado su participación considerablemente, pues en 1996 el PIB tarijeño sólo representaba el 4,7% del Producto Interno Bruto nacional. La tasa de crecimiento anual promedio del PIB de Tarija para el período 1996-2007 fue 10,9%, el más alto de todos los departamentos de Bolivia y tres veces por encima del promedio nacional (3,4%).

Los sectores más importantes de la economía de Tarija el año 2007 son los de Servicios (45,4%) y Extracción de petróleo crudo y gas natural (33,7%). Muy por debajo de estos dos sectores se ubican los Servicios

públicos y comunales y los de Transporte y comercio (7%), y luego las actividades productivas de Agricultura (3,7%) e Industria manufacturera (3,2%).

A pesar de que las actividades agropecuarias e industriales registran una pérdida de importancia relativa en el Producto Interno Bruto, estos dos sectores económicos registraron un significativo desarrollo. En los últimos 12 años, el PIB agropecuario creció en 29% a precios constantes y el industrial en 18%. Por su parte, el sector de extracción de hidrocarburos, en el período 1996-2007, se multiplicó en 10 veces a precios constantes de 1990 y 64 veces a precios corrientes. En 1996, la actividad petrolera en Tarija sólo representaba el 4,3% del PIB departamental y en 2007 constituye el 33,7%

El valor de las exportaciones del departamento, desde el año 2005, se constituye en el más importante entre los nueve departamentos del país. El año 2007 representaron el 30,5% del total exportado por Bolivia, mientras que el año 1996 las exportaciones tarijeñas sólo constituían el 8,5%. En los últimos cinco años, más del 99% del valor exportado por Tarija proviene del sector de hidrocarburos.

Tarija es un departamento en el que las condiciones de vida de la población son muy diferentes entre las áreas rurales y la capital del departamento. El Índice de Desarrollo Humano¹ para el departamento (0,65 para el año 2001) se encuentra por encima del promedio nacional (0,64 para ese año) y, comparando con otros departamentos, solamente Santa Cruz registró un índice superior (0,67).

A nivel municipal, en el departamento de Tarija no se aprecian las diferencias que priman en otros departamentos. Por ejemplo, el municipio de Cercado (donde se encuentra la capital del departamento) exhibe un Índice de Desarrollo Humano de Bolivia (0,694) que ubica a ese municipio en el puesto número ocho a nivel nacional; luego se encuentran tres municipios con valores iguales al promedio nacional (Yacuiba, Villamontes y Bermejo) y los otros siete municipios del departamento tienen índices que varían entre 0,600 y 0,466, siendo el municipio de Yunchará el que presenta el menor Índice de Desarrollo Humano.

En lo referente a la pobreza extrema, Tarija se encuentra entre los dos departamentos de mayor nivel de pobreza en el contexto nacional, con el 32,8% de su población considerada en situación de pobreza extrema para el año 2001. Solamente el departamento de Santa Cruz presenta un índice de pobreza menor que Tarija (25,1%), en tanto que los otros siete de-

partamentos tienen menores niveles de ingresos o de consumo en sus poblaciones².

Según el INE, el año 2001 el 48% de la población de Tarija estaba en situación de pobreza³. La ciudad de Tarija presentaba el 30% de su población con necesidades básicas insatisfechas en el censo de 2001, y la sección municipal de Yunchará tenía clasificada al 97,5% de su población como marginal, indigente y con pobreza moderada.

10.2. Ingresos de la Prefectura de Tarija

a) Ingresos presupuestados por la Prefectura y municipios de Tarija

En el período 1996-2007, el presupuesto de las entidades que constituyen la administración territorial en el departamento de Tarija (prefectura y todos los gobiernos municipales) se incrementó en 343% en moneda constante, lo que ha permitido ampliar sustancialmente la inversión de ambos grupos de instituciones regionales.

Los ingresos de la Prefectura de Tarija se incrementaron sostenidamente a partir del inicio de las exportaciones de gas natural a la República del Brasil hasta la gestión 2007, registrando un 433% de incremento bruto en todo el período, como se visualiza en el cuadro 10.1.

La participación de la prefectura en los ingresos programados para los dos grupos de entidades que forman parte de la administración pública territorial (prefectura y gobiernos municipales) fue del 74% al inicio del período, fluctuando en diferentes gestiones hasta alcanzar un máximo del 90% en el año 2006. El promedio de los ingresos prefecturales en los últimos 12 años fue del 79% y los 11 gobiernos municipales del departamento administraron el 21% de los recursos públicos.

Por otra parte, en los últimos años las inversiones y el gasto público a cargo de la prefectura del departamento registraron un aumento significativo respecto al total del presupuesto agregado del sector público. En la gestión 2007, el presupuesto de la Prefectura de Tarija representó el 3,9% del presupuesto nacional, mientras que en 2001 sólo representaba el 1,1%

La observación precedente ha supuesto que la Prefectura de Tarija modifique sustancialmente su lógica de administración para adecuarse al impacto del notable incremento en sus ingresos, que demanda mayores exigencias en términos de planificación de proyectos de inversión y seguimiento administrativo y operativo.

Cuadro 10.1
Tarija: Presupuestos programados por prefectura y gobiernos municipales
 (en millones de bolivianos de 1990)

| Gestión | Presupuesto prefectura | Presupuesto municipios | Total | % Participación prefectura | % Pref. Tarija Total prefecturas | % Pref. Tarija P.G.N. |
|---------|------------------------|------------------------|--------|----------------------------|----------------------------------|-----------------------|
| 1996 | 112,41 | 39,38 | 151,80 | 74,1% | 8,5% | 1,1% |
| 1997 | 120,85 | 44,52 | 165,37 | 73,1% | 9,1% | 1,1% |
| 1998 | 107,11 | 29,14 | 136,25 | 78,6% | 8,4% | 1,0% |
| 1999 | 107,56 | 48,98 | 156,53 | 68,7% | 8,9% | 0,9% |
| 2000 | 110,86 | 38,00 | 148,86 | 74,5% | 8,4% | 1,0% |
| 2001 | 102,42 | 34,75 | 137,17 | 74,7% | 7,6% | 1,0% |
| 2002 | 122,61 | 36,92 | 159,53 | 76,9% | 9,0% | 1,2% |
| 2003 | 132,12 | 42,15 | 174,27 | 75,8% | 9,4% | 1,3% |
| 2004 | 169,14 | 39,95 | 209,09 | 80,9% | 12,1% | 1,7% |
| 2005 | 264,24 | 32,96 | 297,20 | 88,9% | 16,7% | 2,3% |
| 2006 | 550,27 | 56,44 | 606,71 | 90,7% | 24,3% | 4,3% |
| 2007 | 598,99 | 73,61 | 672,60 | 89,1% | 22,5% | 3,9% |

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública. Ministerio de Hacienda.

El incremento del presupuesto de la Prefectura de Tarija, a su vez, ha convertido a esta institución, desde el año 2006, en la que administra el mayor volumen de recursos. Hasta entonces, sus similares de La Paz y Santa Cruz gestionaron los mayores presupuestos a nivel de las prefecturas del país.

El presupuesto programado por la Prefectura de Tarija en 1996 representó el 8,5% del presupuesto de las nueve prefecturas de Bolivia y, luego de las medidas de ajuste en los impuestos y precios de los hidrocarburos de exportación, en las gestiones 2006 y 2007, constituyó el 24,3% y el 22,5%, respectivamente (ver gráfico 10.2).

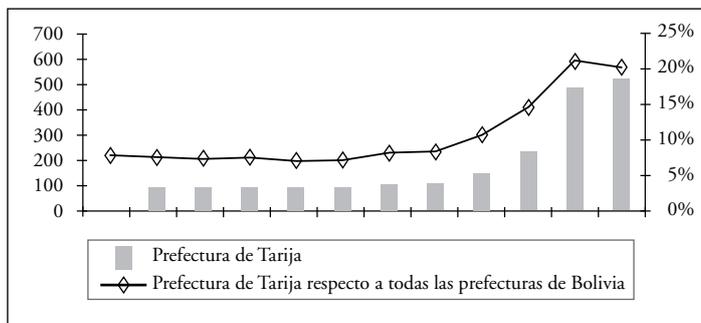
b) Evolución de los ingresos de la prefectura del departamento 1996-2007

Los presupuestos ejecutados por la Prefectura de Tarija registraron un incremento promedio del 13% anual en el período 1996-2004, y a partir de ello el crecimiento fue exponencial. Entre 1996 y 2007 el presupuesto prefectural de Tarija, en moneda constante, se incrementó en 346% (ver cuadro 10.2).

En el período 1996-2007 el indicador de eficiencia en la ejecución presupuestaria de los ingresos de la Prefectura del departamento de Tarija es irregular, presentando sus niveles máximos los años 2000 y 2001, a un año de haberse iniciado las exportaciones de gas a Brasil, lo que indica la existencia de dificultades para programar los nuevos ingresos de la entidad.

El nivel mínimo de este indicador se presentó en la gestión 2005, que coincide con la aplicación de la Ley 3058, contexto en el que, naturalmente, las nuevas condiciones de ingresos por regalías y por el

Gráfico 10.2
Presupuesto de la Prefectura de Tarija respecto a todas las prefecturas de Bolivia
 (millones de bolivianos de 1990)



Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

Impuesto Directo a los Hidrocarburos no estuvieron previstas para la la formulación del presupuesto de dicha gestión. El promedio registrado en el indicador de ejecución de ingresos fue de 92,5%, constituyendo la segunda prefectura de mayor grado de ejecución de ingresos programados a nivel nacional.

La dinámica que siguieron los ingresos ejecutados por la Prefectura de Tarija se aprecia en el gráfico 10.3, que compara este indicador con el conjunto de las prefecturas del país.

c) Fuentes de ingreso de la prefectura del departamento 1996-2007

Los ingresos de las prefecturas de los departamentos están definidos en el régimen económico y financiero de la Ley de Descentralización (Ley 1654 - 28 de julio de 1995). Los 10 rubros de fuentes de recursos que establece esta ley pueden agruparse en cuatro grandes categorías:

- a. Transferencias realizadas por el Tesoro General de la Nación.

- b. Recursos provenientes de los hidrocarburos (regalías, IEHD, IDH).
- c. Otras fuentes internas (regalías mineras, forestales y otras fuentes nacionales).
- d. Recursos externos (donaciones y créditos).

Los ingresos de la Prefectura de Tarija entre 1996 y 2007 pueden agruparse en tres grandes fuentes: las transferencias del Tesoro General de la Nación, los recursos provenientes de los hidrocarburos, y un último grupo constituido por financiamiento externo y otros recursos específicos de origen nacional (ver cuadro 10.3).

En el período 1996-2007, las variaciones registradas en las cuatro fuentes de ingresos de la prefectura del departamento, a diferencia de los otros departamentos de Bolivia, son muy diferentes. Las transferencias del Tesoro General de la Nación aumentaron

en 44%; la renta proveniente de los hidrocarburos registró un incremento del 1.530%; y las otras fuentes internas y externas del presupuesto disminuyeron en 83% y en 34%, respectivamente.

i. Transferencias del TGN

Las transferencias del TGN a las prefecturas de departamento son realizadas para cubrir las necesidades de los sistemas de educación y salud públicas y los costos de los programas de asistencia social del departamento. Estos recursos representaron en promedio el 31,7% de los recursos de la Prefectura de Tarija; sin embargo, en la gestión 2007 sólo constituyeron el 14%

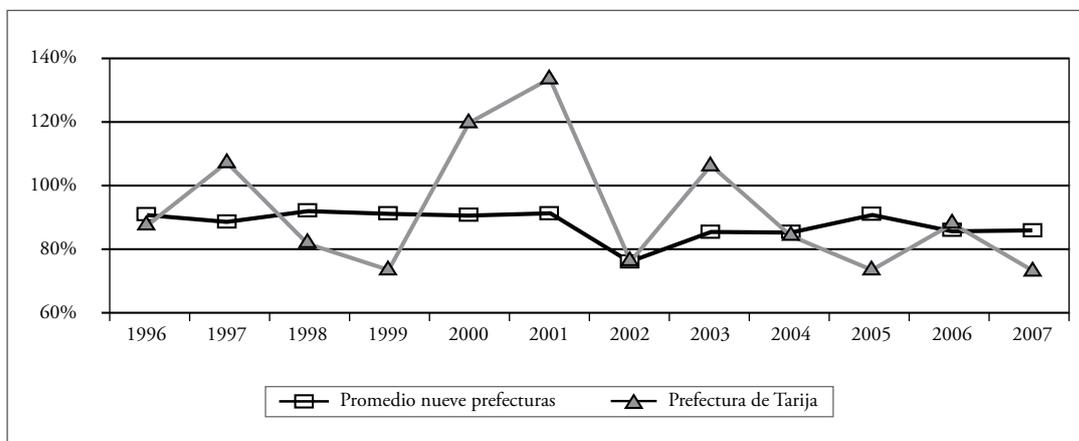
La Ley de Descentralización Administrativa confiere a las prefecturas la función de “administrar, supervisar y controlar, por delegación del go-

Cuadro 10.2
Tarija: Presupuesto de ingresos aprobado, ajustado y ejecutado
(en millones de bolivianos de 1990)

| Gestión | Presupuesto de ingresos | | | | % de ejecución presupuestaria | Desviación s/total |
|---------|-------------------------|----------------|----------|-----------|-------------------------------|--------------------|
| | Aprobado | Modificaciones | Ajustado | Ejecutado | | |
| 1996 | 112.41 | 0.00 | 112.41 | 99.09 | 88,1% | -2,9% |
| 1997 | 120.85 | 0.00 | 120.85 | 129.36 | 107,0% | 18,6% |
| 1998 | 107.11 | 0.00 | 107.11 | 88.11 | 82,3% | -10,2% |
| 1999 | 107.56 | 0.00 | 107.56 | 79.60 | 74,0% | -16,8% |
| 2000 | 110.86 | 0.00 | 110.86 | 133.81 | 120,7% | 30,2% |
| 2001 | 102.42 | 0.00 | 102.42 | 138.45 | 135,2% | 44,4% |
| 2002 | 122.61 | 17.50 | 140.11 | 107.34 | 76,6% | 0,7% |
| 2003 | 132.12 | 23.75 | 155.87 | 167.14 | 107,2% | 21,8% |
| 2004 | 169.14 | 57.32 | 226.46 | 191.87 | 84,7% | -0,6% |
| 2005 | 264.25 | 106.58 | 370.83 | 269.65 | 72,7% | -11,6% |
| 2006 | 550.27 | 20.13 | 570.40 | 504.33 | 88,4% | 3,3% |
| 2007 | 598.99 | 8.89 | 607.88 | 442.84 | 72,8% | -12,8% |

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

Gráfico 10.3
Evolución de los ingresos ejecutados Prefectura de Tarija y total de prefecturas



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

Cuadro 10.3
Tarija: Fuentes de ingreso de la Prefectura
(en millones de bolivianos de 1990)

| Gestión | Transferencias TGN | Recursos hidrocarburos | Otros recursos internos | Recursos externos | Total |
|-----------------------|--------------------|------------------------|-------------------------|-------------------|--------|
| 1996 | 43,82 | 22,65 | 22,55 | 10,07 | 99,09 |
| 1997 | 42,16 | 22,11 | 54,12 | 10,97 | 129,36 |
| 1998 | 39,64 | 17,38 | 26,46 | 4,62 | 88,11 |
| 1999 | 34,05 | 15,42 | 18,94 | 11,20 | 79,60 |
| 2000 | 74,00 | 22,90 | 12,41 | 24,50 | 133,81 |
| 2001 | 55,76 | 35,82 | 28,99 | 17,87 | 138,45 |
| 2002 | 46,34 | 46,93 | 10,14 | 3,93 | 107,34 |
| 2003 | 48,92 | 86,57 | 12,53 | 19,13 | 167,14 |
| 2004 | 39,26 | 138,70 | 11,64 | 2,27 | 191,87 |
| 2005 | 33,48 | 214,45 | 16,30 | 5,42 | 269,65 |
| 2006 | 55,30 | 445,08 | 1,89 | 2,06 | 504,33 |
| 2007 | 63,16 | 369,25 | 3,80 | 6,63 | 442,84 |
| % variación 1996-2007 | | | | | |
| | 44,1% | 1530,4% | -83,1% | -34,2% | 346,9% |

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

bierno nacional, los recursos humanos y las partidas presupuestarias asignadas al funcionamiento de los servicios personales de educación, salud y asistencia social, en el marco de las políticas y normas para la provisión de estos servicios”; sin embargo, la tuición efectiva de la prefectura sobre los Servicios Departamentales de Educación (Seduca) y de Salud (Sedes) no se ha logrado aplicar por un conflicto irresuelto con los gremios de ambos sectores, que se oponen a la descentralización administrativa de estos servicios.

ii. Ingresos provenientes de hidrocarburos

En la actualidad, la principal fuente de recursos para la Prefectura de Tarija es la renta de los hidrocarburos. Ésta se compone de regalías e impuestos a esos recursos naturales no renovables (IEHD e IDH). Estos ingresos aumentaron de Bs 22,6 millones de 1990 el año 1996, a Bs 369 millones de 1990 en la gestión 2007, totalizando en los 12 años analizados Bs 1.437 millones de 1990, equivalentes a 756 millones de USD.

El incremento de la renta de los hidrocarburos para la Prefectura de Tarija tiene lugar a partir del inicio de las exportaciones de gas natural a Brasil en 1999. Los ingresos por hidrocarburos dependen del volumen producido y los precios variables que se han modificado desde entonces, beneficiando al departamento significativamente, ya que los campos San Alberto y Sábalo aportaron en 2007 aproximadamente el 75% de la corriente de gas de exportación.

En 1996, los ingresos provenientes del sector hidrocarburos representaban el 23% del total de ingresos de la prefectura, porcentaje que se mantuvo más o menos constante hasta el año 2001, a partir del cual se incrementó hasta representar el 88% en la gestión 2006 y haber disminuido a un 83% en 2007.

Los ingresos por hidrocarburos en favor de la Prefectura de Tarija presentaron variaciones en los tres componentes que conforman esta fuente de recursos. El Impuesto Especial a los Hidrocarburos y Derivados (IEHD), a precios constantes, se incrementó en 58% en el período, que corresponde a un 5% anual aproximadamente, equivalente al incremento del consumo de combustibles. Por su parte, las regalías registraron un incremento del 1.674% en los últimos 12 años (ver cuadro 10.4).

Cuadro 10.4
Tarija: Composición de la renta de hidrocarburos
(en millones de bolivianos de 1990)

| Gestión | IEHD | IDH | Regalías | Total HC |
|------------------|-------|-------|----------|----------|
| 1996 | 5,76 | | 16,89 | 22,65 |
| 1997 | 6,42 | | 15,69 | 22,11 |
| 1998 | 7,34 | | 10,05 | 17,38 |
| 1999 | 7,75 | | 7,67 | 15,42 |
| 2000 | 7,29 | | 15,60 | 22,90 |
| 2001 | 7,12 | | 28,71 | 35,82 |
| 2002 | 6,73 | | 40,19 | 46,93 |
| 2003 | 5,61 | | 80,95 | 86,57 |
| 2004 | 5,08 | | 133,62 | 138,70 |
| 2005 | 26,01 | 33,91 | 154,53 | 214,45 |
| 2006 | 10,44 | 58,61 | 376,03 | 445,08 |
| 2007 | 9,13 | 60,48 | 299,64 | 369,25 |
| % 2007 | 2,5% | 16,4% | 81,1% | 100,0% |
| Var. 2007 / 1996 | 59% | 78% | 1.674% | 1.530% |

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

La información obtenida del Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública fue corregida con los reportes de coparticipación del Impuesto Directo a los Hidrocarburos, que en el caso de este departamento se muestran incompletos en la principal fuente utilizada para este informe.

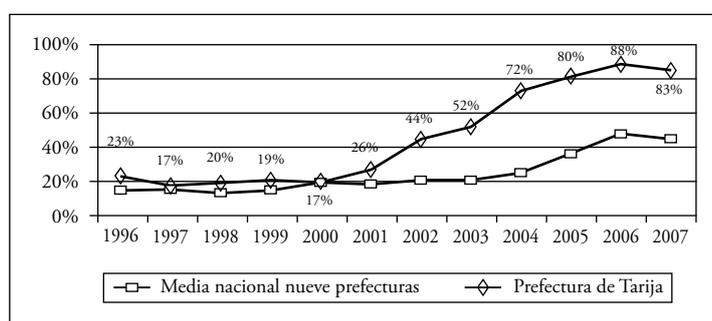
Las regalías constituyen la principal fuente de ingresos de la prefectura del departamento, habiendo llegado a representar el 75% de los recursos prefecturales en la gestión 2006.

En el año 2007, el IEHD representó el 2,5% de los ingresos provenientes de los hidrocarburos; el IDH constituyó el 16,4%; y las regalías alcanzaron al 81% de la renta de los hidrocarburos.

Los tres componentes de la renta de los hidrocarburos, de la cual participan las prefecturas del país, han pasado a tener cada vez más importancia en los ingresos de todas las prefecturas de Bolivia; sin embargo, en el caso de Tarija se verifica que esta importancia es aún mayor (ver gráfico 10.4).

Los ingresos provenientes de los hidrocarburos (regalías, IEHD e IDH), con relación al presupuesto total de ingresos de la prefectura del departamento, representaron el 88% el año 2006, mientras que en 2001 sólo alcanzaban al 17%

Gráfico 10.4
Tarija: Importancia relativa de los ingresos provenientes de hidrocarburos



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

iii. Otras fuentes de ingreso

Las fuentes externas de financiamiento de la Prefectura de Tarija en el período 1996-2007 fueron muy irregulares y llegaron a representar en promedio el 7,5% del total de ingresos. En la gestión 2000 se logró contratar créditos y donaciones externas, de tal manera que el 18% del total de los recursos administrados por la prefectura provinieron del exterior del país.

La Prefectura de Tarija administra el mayor volumen de recursos desde la gestión 2006; sin embargo, el nivel de apalancamiento de fondos externos para el desarrollo del departamento, en las dos últimas gestiones, fue marginal (entre el 1% y 1,5% del total de su presupuesto).

A pesar de lo anotado, en los 12 años analizados la Prefectura de Tarija ha logrado captar recursos considerables de dos importantes entidades crediticias (la Corporación Andina de Fomento y el Banco Interamericano de Desarrollo) y de cuatro fuentes bilaterales y multilaterales (la Agencia Japonesa de Cooperación Internacional JICA, la Unión Europea, el Programa Mundial de Alimentos y la República

Popular de China). En estas seis fuentes se concentró el 77% de los recursos externos.

La irregularidad que se presentó en el peso específico de los recursos externos en el presupuesto de la Prefectura de Tarija refleja la ausencia de una política dirigida a captar otras fuentes de recursos para el financiamiento del desarrollo del departamento.

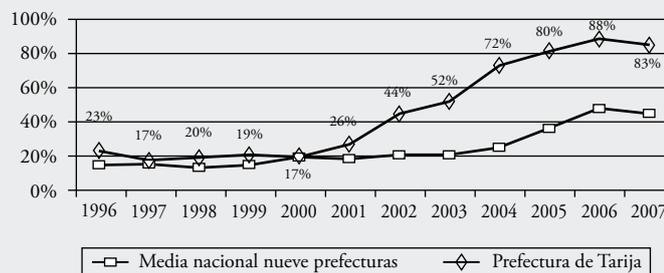
Finalmente, las otras fuentes internas que constituyen el presupuesto de la Prefectura del departamento de Tarija han disminuido sustancialmente desde 1996.

En principio, las transferencias de otras entidades públicas contribuyeron a la liquidación de la antigua Corporación de Desarrollo y luego esos recursos fueron perdiendo importancia en el financiamiento prefectural.

La tendencia nacional de estas fuentes de financiamiento de las prefecturas muestra una disminución sostenida, por lo que se puede constatar que a 12 años de inaugurado el proceso de descentralización administrativa no se han podido consolidar como potenciales fuentes del financiamiento de las inversiones de las prefecturas los “otros organismos financiadores del gobierno”, como el Banco Central de Bolivia, el Fondo Nacional de Desarrollo Regional, otros fondos de financiamiento, las otras fuentes de regalías por la explotación de recursos naturales y los aportes de la comunidad, que son, de manera general, las fuentes de ingreso consideradas en este grupo de recursos.

Importancia relativa de las principales fuentes de financiamiento de la Prefectura de Tarija

Tarija: Evolución de las Principales Fuentes de Ingreso de las prefecturas (1996-1997)



La renta de los hidrocarburos para la Prefectura de Tarija en la actualidad es la más importante, comparada con las que perciben las otras ocho prefecturas de Bolivia. En la gestión 2006 constituyó el 40% de los ingresos provenientes de los hidrocarburos.

Cuadro 10.5
Tarija: Evolución de los gastos de la prefectura
(en millones de bolivianos de 1990)

| Gestión | Gastos ejecutados (millones Bs 1990) | Crecimiento anual | Gasto per cápita (Bs 1990) |
|------------------------------------|--------------------------------------|-------------------|----------------------------|
| 1996 | 99,09 | | 279 |
| 1997 | 129,36 | 30,6% | 354 |
| 1998 | 88,11 | -31,9% | 234 |
| 1999 | 79,60 | -9,7% | 206 |
| 2000 | 133,81 | 68,1% | 337 |
| 2001 | 124,98 | -6,6% | 305 |
| 2002 | 107,34 | -14,1% | 255 |
| 2003 | 167,14 | 55,7% | 385 |
| 2004 | 191,87 | 14,8% | 430 |
| 2005 | 235,74 | 22,9% | 514 |
| 2006 | 504,33 | 113,9% | 1.069 |
| 2007 | 444,30 | -11,9% | 917 |
| Variación promedio anual 1996-2007 | | 21,1% | 19,1% |

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

10.3. Gastos de la Prefectura de Tarija

a) Tendencias generales del período

Desde la entrada en vigencia de la Ley de Descentralización Administrativa, que determinó las competencias de las prefecturas de departamento, los gastos devengados de la Prefectura de Tarija tuvieron la evolución que muestra el cuadro 10.5.

En los 12 años de vigencia de la Ley 1654, los gastos ejecutados por la prefectura alcanzaron a Bs 2.306 millones de 1990, equivalentes a 1.184 millones de USD. El presupuesto de gastos presentó un crecimiento promedio de 21,1% anual en moneda constante, y el gasto per cápita de la prefectura departamental creció en 19,1% promedio anual.

Antes de la puesta en vigencia de la nueva Ley de Hidrocarburos, el promedio de los gastos prefecturales entre 1996 y 2004 fue de Bs 126 millones de 1990; mientras que entre los años 2005 y 2007, por la mejora en los precios para el gas natural y las medidas adoptadas en el sector hidrocarburos, ascendió a Bs 394 millones de de 1990, habiéndose triplicado la capacidad de inversión prefectural.

b) Capacidad de gasto de la Prefectura de Tarija

La capacidad de gasto de la Prefectura de Tarija, medida como la relación entre los ingresos efectivamente obtenidos en una gestión y el total de gastos devengados en la misma, fue de un 99,2% en los 12 años analizados (ver cuadro 10.6).

Cuadro 10.6
Tarija: Evolución de la capacidad de gasto de la prefectura
(en millones de bolivianos de 1990)

| Gestión | Ingresos ejecutados (millones Bs 1990) | Gastos ejecutados anual (millones Bs 1990) | Gastos / Ingresos |
|---------|--|--|-------------------|
| 1996 | 99,09 | 99,09 | 100,0% |
| 1997 | 129,36 | 129,36 | 100,0% |
| 1998 | 88,11 | 88,11 | 100,0% |
| 1999 | 79,61 | 79,60 | 100,0% |
| 2000 | 133,81 | 133,81 | 100,0% |
| 2001 | 138,45 | 124,98 | 90,3% |
| 2002 | 107,34 | 107,34 | 100,0% |
| 2003 | 167,14 | 167,14 | 100,0% |
| 2004 | 191,87 | 191,87 | 100,0% |
| 2005 | 269,65 | 235,74 | 87,4% |
| 2006 | 504,33 | 504,33 | 100,0% |
| 2007 | 442,83 | 444,30 | 100,3% |

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

La Prefectura de Tarija es la que presenta mayor regularidad entre las nueve prefecturas del país en este indicador de la gestión presupuestaria.

c) Gastos de funcionamiento e inversión

Los gastos de las prefecturas se han dividido en dos grandes grupos: funcionamiento e inversión. Los gastos de funcionamiento comprenden los pagos por servicios personales, gastos en bienes y servicios, gastos financieros, transferencias y otros similares. Los gastos de inversión comprenden los gastos de adquisición de bienes de capital, gastos en construcciones, gastos de ejecución de proyectos de inversión y, finalmente, los costos de preinversión.

La estructura del gasto de la Prefectura de Tarija, en sus componentes de proyectos de inversión y otros gastos recurrentes, evolucionó como muestra el cuadro 10.7.

El presupuesto total de gastos de la Prefectura de Tarija, a precios constantes, creció en 348% entre 1996 y 2007. La tasa anual de crecimiento del presupuesto de gastos es tres veces y media mayor a la tasa de crecimiento promedio registrada en las nueve prefecturas, que alcanzó a 6,4%

Hasta la gestión 2005, en el conjunto del gasto prefectural una parte minoritaria se destinó a proyectos de inversión. El porcentaje para inversiones osciló en los 12 años observados entre un máximo de 63% (2006) y un mínimo de 20% (2003), con una media ponderada de 31,5%

La tendencia observada desde el año 2005 hasta 2007, que está asociada al mayor aporte de financiación proveniente de la renta de los hidrocarburos, es de un

Cuadro 10.7
Tarija: Gastos prefecturales por tipo de gasto y fuente de recursos
(en millones de bolivianos de 1990)

| Gestión | Proyectos de inversión | | | Gasto sin proyectos | | | Total | | |
|---------|---------------------------|---------------|----------|---------------------------|---------------|----------|---------------------------|---------------|--------|
| | Recursos de hidrocarburos | Otras fuentes | Subtotal | Recursos de hidrocarburos | Otras fuentes | Subtotal | Recursos de hidrocarburos | Otras fuentes | Total |
| 1996 | 12,02 | 26,76 | 38,78 | 6,43 | 53,87 | 60,30 | 18,45 | 80,63 | 99,09 |
| 1997 | 8,77 | 22,85 | 31,62 | 14,54 | 83,20 | 97,75 | 23,31 | 106,05 | 129,36 |
| 1998 | 5,79 | 21,53 | 27,32 | 14,39 | 46,41 | 60,80 | 20,18 | 67,94 | 88,11 |
| 1999 | 6,21 | 20,31 | 26,52 | 4,43 | 48,66 | 53,09 | 10,64 | 68,97 | 79,60 |
| 2000 | 9,53 | 26,25 | 35,79 | 9,55 | 88,47 | 98,02 | 19,09 | 114,72 | 133,81 |
| 2001 | 15,82 | 18,52 | 34,33 | 15,21 | 75,44 | 90,65 | 31,02 | 93,96 | 124,98 |
| 2002 | 18,42 | 5,25 | 23,67 | 18,80 | 64,87 | 83,67 | 37,22 | 70,12 | 107,34 |
| 2003 | 29,13 | 4,84 | 33,97 | 37,87 | 95,30 | 133,18 | 67,00 | 100,14 | 167,14 |
| 2004 | 38,97 | 3,86 | 42,84 | 56,80 | 92,23 | 149,04 | 95,78 | 96,10 | 191,87 |
| 2005 | 51,30 | 7,07 | 58,37 | 40,02 | 137,34 | 177,37 | 91,33 | 144,41 | 235,74 |
| 2006 | 307,44 | 8,38 | 315,82 | 137,64 | 50,87 | 188,51 | 445,08 | 59,25 | 504,33 |
| 2007 | 187,95 | 5,12 | 193,07 | 185,10 | 66,13 | 251,23 | 373,05 | 71,25 | 444,30 |

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

crecimiento importante en la proporción destinada a inversiones, pudiendo destacarse que en la gestión 1996 se canalizaron 55% más fondos para inversiones que todo el monto acumulado entre 1996 y 2005. Por su parte, en la gestión 2007, a pesar de haberse reducido el monto de inversiones, también se alcanzó al monto acumulado entre 1996 y 2005.

Para la Prefectura de Tarija, los recursos provenientes de los hidrocarburos son determinantes, tanto para proyectos de inversión como para el financiamiento del gasto corriente.

Hasta la gestión 2000, los recursos de hidrocarburos financiaron el 26% de las inversiones realizadas por la prefectura y, desde entonces, esta proporción fue incrementándose hasta representar el 98% en las dos últimas gestiones (2006-2007). En esta prefectura, los recursos provenientes de hidrocarburos fueron determinantes en la financiación de proyectos de inversión, permitiendo financiar en los 12 años analizados el 60% de las inversiones departamentales.

El gasto prefectural corriente, que también en los 12 años fue financiado en un 50% por recursos provenientes de hidrocarburos, puede clasificarse en dos grandes categorías: los gastos de administración (incluyendo una pequeña porción de gastos no especificados) y el pago de salarios para servicios de salud y educación.

Los gastos de administración engloban aquellos destinados a cumplir todas las funciones de gestión definidas en la Ley 1654, tales como administrar los recursos económicos y financieros y los bienes de dominio y uso departamental; formular y ejecutar

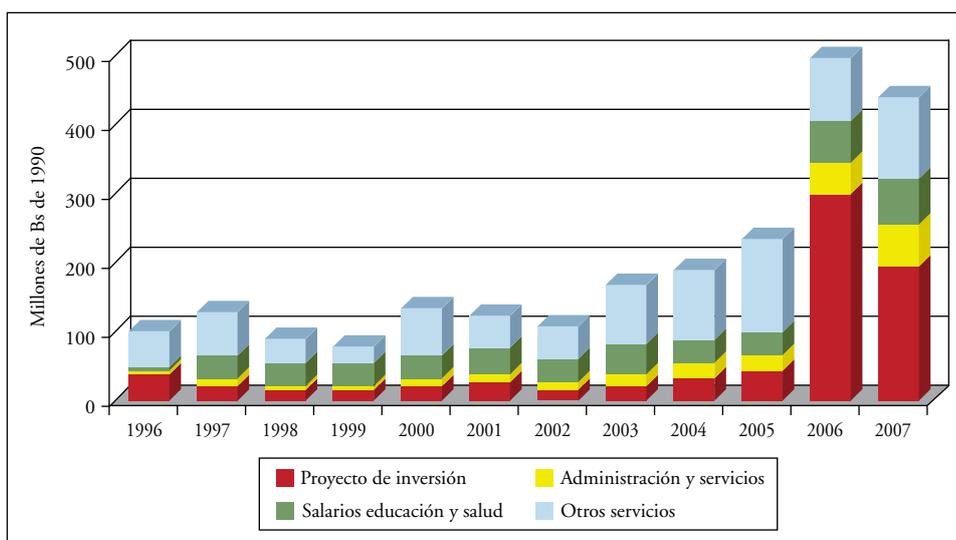
los planes departamentales de desarrollo económico y social; administrar, supervisar y controlar, por delegación del gobierno nacional, los recursos humanos y las partidas presupuestarias asignadas al funcionamiento de los servicios personales de educación, salud y asistencia social, deportes, cultura, turismo, agropecuarios y vialidad, con excepción de aquellos que son de atribución municipal, preservando la integridad de las políticas nacionales en estos sectores; elaborar el proyecto de presupuesto departamental de conformidad a las normas nacionales y ejecutar el mismo en el marco de las normas del Sistema Nacional de Administración Financiera y Control Gubernamental.

La Ley de Descentralización Administrativa, en sus artículos 21 y 22, establece un límite máximo para los gastos administrativos: 15% del total de gastos de las prefecturas. Entre 1996 y 2007, en promedio, los gastos de administración representaron el 9,8% del total del presupuesto de gastos de la prefectura del departamento y el 13,2% si se excluyeran los gastos en salarios para educación y salud.

En la gestión 2007, el porcentaje de gastos de administración alcanzó a 16,5%, siendo la única gestión de las 12 analizadas en la que los gastos administrativos excedieron el límite establecido en la Ley 1654, del 15% para gastos de administración.

El gráfico 10.5 muestra la evolución de los principales grupos de gasto de la Prefectura de Tarija, sobresaliendo el incremento en el monto destinado a inversiones en las dos últimas gestiones, así como los recursos destinados a los servicios de educación y salud.

Gráfico 10.5
Prefectura de Tarija: Evolución de los principales grupos de gasto



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda, y de Prefectura de Tarija para la gestión 2006.

d) Gastos por sector socioeconómico

La Prefectura del departamento de Tarija ha introducido modificaciones sustanciales en la asignación de sus gastos, desde la actual gestión (2005), que coincide con el incremento de ingresos por efecto de la nueva política de hidrocarburos. En ese escenario, se elaboraron un nuevo Plan de Desarrollo, un Plan Estratégico y un Plan de Ordenamiento Territorial 2006-2025, que orientan las inversiones a partir de entonces.

En el cuadro 10.8 se presenta la evolución del gasto prefectural por sectores agregados y a precios

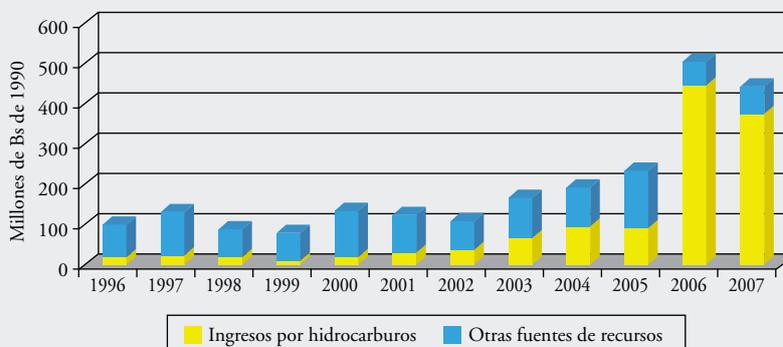
constantes, pudiéndose observar las tendencias que guiaron la asignación de recursos antes y después de la gestión 2005.

Los gastos en los sectores de infraestructura y gastos sociales registran los incrementos más importantes en las dos últimas gestiones (2006 y 2007), constituyendo ésta la principal modificación de la gestión de inversiones de la prefectura, originada en el incremento de recursos provenientes de los hidrocarburos.

En el año 2007, las inversiones de apoyo a la producción (agropecuaria, industrial y otros) registran

Entre 1996 y 2005, los ingresos provenientes de los hidrocarburos contribuyeron a financiar en promedio el 27,5% del gasto de la Prefectura de Tarija, tanto de inversiones como de gasto corriente, mientras que entre los años 2006 y 2007 la renta de los hidrocarburos financió en promedio el 86% del gasto prefectural.

Tarija: Fuentes de financiamiento del total del gasto de la prefectura



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda, y de Prefectura de Tarija para la gestión 2006.

Cuadro 10.8
Tarija: Gasto prefectural por sector socioeconómico
(en millones de bolivianos de 1990)

| Gestión | Productivos | Infraestructura | Sociales | Multisectoriales | Protección y otros | Administración y SS | N/E | Total |
|---------|-------------|-----------------|----------|------------------|--------------------|---------------------|--------|--------|
| 1996 | 40,88 | 16,86 | 7,31 | 8,34 | 3,71 | 5,73 | 16,26 | 99,09 |
| 1997 | 5,18 | 18,27 | 43,83 | 10,36 | 3,73 | 9,50 | 38,49 | 129,36 |
| 1998 | 20,08 | 8,51 | 38,35 | 5,43 | 3,72 | 8,60 | 3,42 | 88,11 |
| 1999 | 16,55 | 6,46 | 36,27 | 2,39 | 4,28 | 4,51 | 9,15 | 79,60 |
| 2000 | 9,79 | 26,42 | 41,96 | 2,11 | 5,23 | 8,15 | 40,14 | 133,81 |
| 2001 | 6,25 | 24,45 | 42,49 | 2,19 | 4,47 | 17,01 | 28,13 | 124,98 |
| 2002 | 6,23 | 17,00 | 47,53 | 1,42 | 4,43 | 7,95 | 22,78 | 107,34 |
| 2003 | 21,93 | 23,42 | 51,86 | 2,11 | 4,55 | 17,36 | 45,91 | 167,14 |
| 2004 | 12,95 | 30,32 | 47,24 | 1,48 | 5,15 | 21,35 | 73,37 | 191,87 |
| 2005 | 12,74 | 49,92 | 36,10 | 0,55 | 2,18 | 21,74 | 112,51 | 235,74 |
| 2006 | 32,98 | 147,07 | 89,31 | 22,89 | 5,45 | 98,03 | 108,60 | 504,33 |
| 2007 | 107,64 | 106,96 | 112,37 | 15,15 | 8,66 | 74,16 | 19,35 | 444,30 |

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

un incremento sustancial, caracterizando también un cambio significativo en el accionar del sector público, que desde 1996 realizó muy pocas inversiones en la esfera productiva, y en el actual Plan Estratégico Institucional de la Prefectura del departamento de Tarija se define como prioritario.

En las gestiones 2005 y 2006 se efectivizaron importantes “transferencias” realizadas a los gobiernos municipales para la realización de inversiones concurrentes en diferentes sectores económicos, que en esas gestiones fueron clasificados como “no especificados” en la clasificación sectorial del gasto. Sin embargo, desde la gestión 2007 esas transferencias sí fueron clasificadas en los sectores económicos respectivos.

Las tendencias observadas en los proyectos multisectoriales y de protección social de grupos vulnerables tienen mucha irregularidad en los 12 años analizados, pero cobran importancia en las dos últimas gestiones. Cada uno de estos programas representa en promedio el 2,9% del total de gastos de la prefectura de las 12 gestiones.

En el cuadro 10.9 se presenta la composición porcentual del gasto prefectural por sectores o grandes categorías programáticas, agrupadas para los fines del presente análisis.

Siguiendo la agregación de gastos por sectores que presenta la tabla precedente, la fracción financiada con recursos de hidrocarburos en cada uno de los sectores de asignación del gasto, se puede apreciar en el cuadro 10.10.

Analizando el detalle de los subsectores de financiamiento de la Prefectura de Tarija, se pueden

destacar algunas tendencias que pueden explicar las modificaciones en las prioridades políticas de asignación del gasto de esta entidad.

i. Apoyo productivo

El gasto total dirigido al sector productivo disminuyó sustancialmente desde 1996 hasta el año 2005 y posteriormente se incrementó notoriamente hasta la gestión 2007. En los 12 años analizados, el gasto prefectural para apoyo al desarrollo productivo del departamento alcanzó a Bs 293 millones de 1990 (152 millones de USD), y en las gestiones 2006-2007 se invirtió algo más del 50% de todas las inversiones en este grupo de asignación.

En este grupo de gasto de la Prefectura de Tarija, en el sector agropecuario se invirtieron Bs 120 millones de 1990 (63 millones de USD), que representan el 41% de las inversiones de apoyo productivo.

Existe un grupo de *otras inversiones de apoyo productivo*, entre las que se ha clasificado a un conjunto de actividades realizadas por el Programa PMA-País, además que existe un pequeño monto de inversiones de apoyo al sector turismo (1,3% del total del gasto para apoyo productivo).

Como se ha mencionado, los recursos de hidrocarburos canalizados para este grupo de gastos de la Prefectura de Tarija en los últimos cuatro años han contribuido a financiar más del 85% de los emprendimientos de apoyo a la producción en el departamento de Tarija, constituyendo ésta una modificación sustancial en las políticas de la institución, derivadas del incremento de ingresos provenientes de la renta de los hidrocarburos.

Cuadro 10.9
Tarija: Porcentaje de gastos según sector socioeconómico

| Gestión | Productivos | Infraestructura | Sociales | Multisectoriales | Protección y otros | Administración y SS | N/E |
|---------|-------------|-----------------|----------|------------------|--------------------|---------------------|-------|
| 1996 | 41,3% | 17,0% | 7,4% | 8,4% | 3,7% | 5,8% | 16,4% |
| 1997 | 4,0% | 14,1% | 33,9% | | 2,9% | 7,3% | 29,8% |
| 1998 | 22,8% | 9,7% | 43,5% | 6,2% | 4,2% | 9,8% | 3,9% |
| 1999 | 20,8% | 8,1% | 45,6% | 3,0% | 5,4% | 5,7% | 11,5% |
| 2000 | 7,3% | 19,7% | 31,4% | 1,6% | 3,9% | 6,1% | 30,0% |
| 2001 | 5,0% | 19,6% | 34,0% | 1,7% | 3,6% | 13,6% | 22,5% |
| 2002 | 5,8% | 15,8% | 44,3% | 1,3% | 4,1% | 7,4% | 21,2% |
| 2003 | 13,1% | 14,0% | 31,0% | 1,3% | 2,7% | 10,4% | 27,5% |
| 2004 | 6,8% | 15,8% | 24,6% | 0,8% | 2,7% | 11,1% | 38,2% |
| 2005 | 5,4% | 21,2% | 15,3% | 0,2% | 0,9% | 9,2% | 47,7% |
| 2006 | 6,5% | 29,2% | 17,7% | 4,5% | 1,1% | 19,4% | 21,5% |
| 2007 | 24,2% | 24,1% | 25,3% | 3,4% | 1,9% | 16,7% | 4,4% |
| | 13,6% | 17,4% | 29,5% | 2,9% | 3,1% | 10,2% | 22,9% |

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda y Prefectura de Tarija para datos de la gestión 2006.

En los 12 años estudiados, las inversiones de apoyo a la producción comprometieron un total de 53,5 millones de dólares provenientes de hidrocarburos.

ii. Infraestructura

El gasto de la prefectura del departamento en infraestructura se centra básicamente en la construcción y mantenimiento de caminos de la red departamental; en segundo lugar, en la ampliación de las redes de distribución de energía eléctrica en áreas rurales, y en tercer lugar, en la gestión de recursos hídricos y manejo de cuencas.

Desde que se aprobó la Ley de Descentralización, con algunas variaciones entre los años 1998-1999, este

grupo de actuación prefectural fue el segundo en importancia en lo que a gasto institucional se refiere, después de la atención a los servicios de educación y salud.

En los 12 años analizados, el gasto acumulado en infraestructura alcanzó a 476 millones de Bs de 1990 (248 millones de USD).

Tarija ocupa el segundo lugar entre las nueve prefecturas del país (después de Santa Cruz) en inversiones acumuladas entre 1996 y 2007 para diversas infraestructuras. De esta manera, se ha traducido el rol de la prefectura descrito en el plan estratégico y en el plan de ordenamiento territorial, y se ha contribuido a ampliar sustancialmente la red vial del

Cuadro 10.10
Tarija: Porcentaje de gastos financiado con recursos provenientes de los hidrocarburos

| Gestión | Productivos | Infraestructura | Sociales | Multisectoriales | Protección y otros | Administración y SS | N/E | Total |
|---------|-------------|-----------------|----------|------------------|--------------------|---------------------|-------|-------|
| 1996 | 4,6% | 37,7% | 34,9% | 8,6% | 29,0% | 63,8% | 13,6% | 18,6% |
| 1997 | 38,5% | 41,8% | 7,1% | 8,6% | 45,1% | 56,5% | 6,9% | 18,0% |
| 1998 | 50,9% | 5,8% | 4,2% | 3,8% | 44,7% | 47,2% | 56,2% | 22,9% |
| 1999 | 14,9% | 34,3% | 5,2% | 4,5% | 26,0% | 58,0% | 2,5% | 13,4% |
| 2000 | 23,8% | 22,2% | 3,0% | 32,8% | 35,8% | 66,3% | 4,1% | 14,3% |
| 2001 | 23,6% | 53,1% | 5,0% | 27,3% | 33,9% | 46,1% | 2,5% | 11,1% |
| 2002 | 37,2% | 99,6% | 3,9% | 57,1% | 35,4% | 99,8% | 25,4% | 34,7% |
| 2003 | 21,2% | 97,2% | 6,0% | 54,2% | 52,5% | 98,3% | 34,6% | 40,1% |
| 2004 | 89,9% | 98,7% | 16,2% | 88,0% | 46,1% | 100,0% | 29,3% | 49,9% |
| 2005 | 84,9% | 90,1% | 7,2% | 91,1% | 46,4% | 98,9% | 8,8% | 38,7% |
| 2006 | 78,1% | 90,0% | 95,0% | 95,0% | 95,0% | 95,0% | 80,0% | 88,3% |
| 2007 | 99,2% | 98,4% | 41,1% | 99,3% | 72,6% | 100,0% | 99,7% | 84,0% |

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda, y Prefectura de Tarija para datos de la gestión 2006.

departamento para lograr la integración física como soporte a las principales relaciones territoriales del departamento.

Los tres grupos de inversiones en infraestructura comprometieron el 17% del presupuesto general de gastos de la prefectura en 1996, mientras que el año 2007 constituyeron el 24%, después de haber representado el 29% en la gestión 2006.

La principal actividad ejecutada en este sub-grupo de gastos es la referida a caminos de la red departamental (Bs 399 millones de 1990, equivalentes a 208 millones de USD), los que demandaron el 84% de los recursos destinados a infraestructura entre 1996 y el año 2007.

El segundo rubro de inversiones en infraestructura está constituido por la ampliación de la red de distribución de electricidad en regiones rurales, al que se destinó el 9% de los gastos de este sector de asignación del gasto prefectural. Estas actividades fueron ejecutadas a lo largo de los últimos 12 años; sin embargo, entre el 2006 y 2007 se realizaron el 60% de las inversiones acumuladas y el 40% restante fue invertido entre 1996 y 2005.

En los 12 años analizados, el total de inversiones canalizadas para la ampliación de la red de energía eléctrica del departamento ascendió a Bs 44 millones de 1990 (24 millones de USD), con los que se incrementó sustancialmente la participación de la prefectura en el capital social de la empresa de distribución del fluido eléctrico en este departamento.

El tercer grupo de inversiones de infraestructura en el departamento de Tarija está constituido por obras en el subsector de recursos hídricos. El monto acumulado de inversiones en este sector representa el 7% del gasto en infraestructura y comprometió un total de Bs 32,5 millones de 1990 (15,5 millones de USD) entre 1996 y 2007.

Los recursos de hidrocarburos canalizados para la construcción de infraestructura por la Prefectura de Tarija, en los 12 años analizados, ascienden a 194 millones de USD. También en este período, los recursos provenientes de hidrocarburos contribuyeron a financiar el 78% del monto invertido en los tres grupos de infraestructura.

iii. Sector social

Los gastos recurrentes que realizó la prefectura del departamento en el sector social fueron los más significativos del conjunto del gasto prefectural.

Este sector de asignación del gasto engloba a cinco categorías programáticas, a los que se ha canalizado la mayor cantidad de recursos públicos, luego de las medidas de ajuste que restringieron la participación

del Estado en sectores productivos y priorizaron la inversión pública en el sector social.

Las cinco categorías programáticas del sector social son: Salud y Seguridad Social; Educación; Saneamiento Básico; Urbanismo y Otros, en los que se engloba cultura, recreación, servicios comunitarios e inversiones a favor de grupos vulnerables.

En los 12 años analizados, el sector social acumulativamente recibió un total de Bs 595 millones de 1990 (303 millones de USD). De este monto, la educación fiscal obtuvo el 65%, la salud pública el 21% y el 14% restante fue asignado a inversiones en saneamiento básico y mejoramiento urbano (5%), y otros servicios sociales y comunitarios dirigidos a grupos vulnerables (indígenas, mujeres, discapacitados), con el 9%

La dinámica que ha presentado el gasto social en el departamento permite destacar las siguientes características de este sub-grupo de asignación del gasto público:

El gasto corriente en el sector educación se ha incrementado, entre 1996 y el año 2007, de Bs 30 millones a Bs 58 millones de 1990. Este gasto ha crecido sostenidamente a una tasa del 7,7% promedio anual en los últimos 12 años, mientras que la tasa de crecimiento poblacional del departamento, entre los censos de 1992 y 2001, fue solamente del 3,2%

Por su parte, el gasto en los servicios de salud públicos ha registrado una modificación sustancial a partir de la gestión 2006, con la puesta en práctica del Seguro Universal de Salud Autónomo de Tarija (SUSAT), que constituye el primer seguro de salud gratuito en el territorio nacional.

Hasta la gestión 2005, el gasto en la función salud había fluctuado entre Bs 5 y 10 millones de 1990; sin embargo, en las dos últimas gestiones (2006 y 2007) se devengaron gastos en el sector salud por un total de Bs 17 y 25 millones de 1990, respectivamente.

Teniendo en cuenta las observaciones anteriores, debiera esperarse una mejoría significativa o una cobertura más amplia en los dos servicios públicos, que absorben la mayor proporción del gasto de la prefectura del departamento.

Con la aplicación de la nueva Ley de Hidrocarburos en 2005, la mayor disponibilidad de fondos provenientes de hidrocarburos en 2006 y 2007 contribuyó a modificar sustancialmente la tendencia de gastos de los años precedentes, a nivel del gasto social en los sectores de educación y salud.

Los gastos en salud y educación aumentaron en 138% y 75% entre 2005 y 2006, respectivamente, y también fueron incrementados en una tasa anual de 46% y 20% entre 2006 y 2007. Estos incrementos

son muy importantes, considerando que entre 1996 y 2005 la tasa anual de crecimiento de los presupuestos en ambos sectores fue tan sólo de 1,35% y 0,07%, respectivamente.

Las inversiones en *otros proyectos sociales*, que incluyen cultura, deporte, servicios comunitarios y atención a grupos vulnerables (indígenas, mujeres, discapacitados y otros), son el tercer rubro de importancia entre las inversiones de la Prefectura de Tarija en el sector social. En los 12 años analizados, en esta categoría programática se han invertido Bs 51 millones de 1990 (28 millones de USD), constituyendo el 8,6% del gasto social de la prefectura.

Las inversiones en abastecimiento de agua potable y saneamiento básico en el departamento alcanzaron a Bs 13 millones de 1990 (6,8 millones de USD) en 12 años.

Los recursos de hidrocarburos canalizados para el gasto social por la Prefectura de Tarija, en los 12 años analizados, ascienden a 44,5 millones de USD, que representan solamente el 12% de los recursos de hidrocarburos destinados a inversiones.

iv. Inversiones multisectoriales

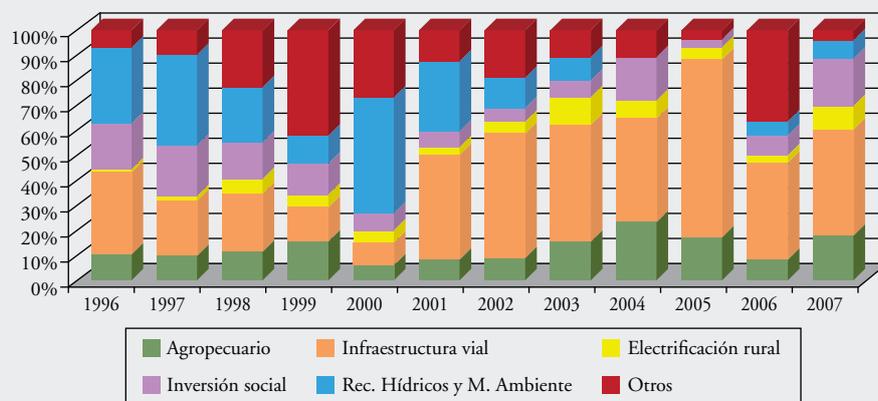
Dada la diversidad de intervenciones de la prefectura del departamento, en la categoría programática de *inversiones multisectoriales* se han agrupado los siguientes grupos de actividad de la entidad:

- Estudios que apoyan la Planificación del Desarrollo del departamento.
- Inversiones dirigidas a la gestión del Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- Otros proyectos multipropósito.

La composición de las inversiones de la Prefectura de Tarija por sector económico se modificó a lo largo de las 12 gestiones analizadas, mostrando la ausencia de un hilo conductor para la planificación y ejecución de programas de desarrollo en el departamento.

Esta dinámica puede explicarse al observar que en el período existieron seis diferentes gobiernos nacionales, que a su vez designaron diferentes autoridades a nivel departamental.

Tarija: Composición de la inversión prefectural por sector económico (millones de bolivianos de 1990)



Fuente: Basado en datos del Viceministerio de Presupuesto y Contaduría del Ministerio de Hacienda

La mayor disponibilidad de recursos provenientes de hidrocarburos en el año 2005 permitió incrementar sustancialmente las inversiones en Infraestructura Vial, Desarrollo Agropecuario, Desarrollo Social y Electrificación Rural, aunque en términos de la composición de las inversiones se mostrarían los grandes lineamientos para orientar las inversiones se constata un progresivo incremento en la fracción destinada a infraestructura vial hasta el año 2005, ya que durante la gestión 2006 las transferencias realizadas a gobiernos municipales modificaron esa tendencia para la realización de inversiones concurrentes en diversos sectores económicos.

La disminución sostenida en las inversiones en el sector de recursos hídricos y medio ambiente es una tendencia apreciable, la misma que amerita una evaluación puntual de los importantes esfuerzos desplegados en el pasado, para disminuir los efectos negativos de la erosión en el valle central del departamento.

Finalmente, la importancia que se ha registrado en las asignaciones destinadas a otros sectores económicos develaría, por una parte, que cada gestión trató de imprimir su sello característico, pero también revela cierta dispersión en las inversiones.

A este grupo de actividades se destinó en promedio el 3,4% del gasto e inversiones de la prefectura del departamento, lo que denota una pobre asignación, teniendo en cuenta el alto grado de deterioro ambiental que confronta el departamento.

En las dos últimas gestiones, el monto destinado a este tipo de proyectos de inversión por la actual gestión prefectural representó el 60% del gasto acumulado desde 1996 hasta 2007, destacando nuevamente la importancia de este tipo de intervenciones.

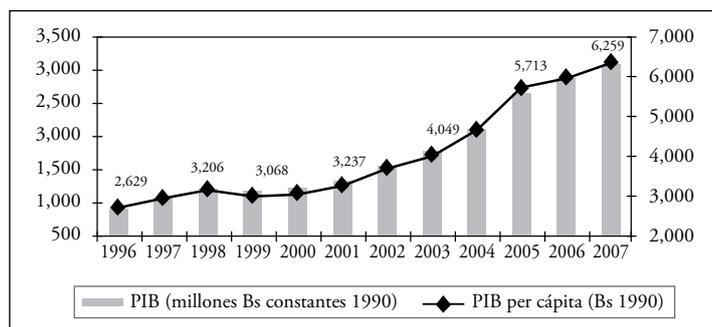
10.4. Gasto de la prefectura y desarrollo departamental

a) Gasto de la prefectura y crecimiento económico departamental

El año 2007, el Producto Interno Bruto de Tarija representó el 10,7% del PIB de Bolivia. En los últimos 12 años, la participación de Tarija en el PIB nacional se ha incrementado sostenidamente desde el 4,7% en 1996 (ver gráfico 10.6).

Gráfico 10.6

Tarija: Evolución del Producto Interno Bruto y del PIB per cápita (1996-1997)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística.

La tasa de crecimiento anual promedio del PIB de Tarija para el período 1996-2007 fue del 11%, la más alta de todos los departamentos del país y tres veces por encima del promedio nacional.

A nivel nacional, Tarija ocupa el primer lugar en términos del Producto Interno Bruto per cápita, condición alcanzada en el año 2003 y que se mantiene inalterada hasta el presente. El año 2007 el PIB per cápita alcanzó a Bs 6.259 de 1990, que comparados con el ingreso per cápita de 1996 (Bs 2.629 de 1990) representa un incremento bruto del 138%

La relación existente entre los gastos totales e inversiones de la prefectura y el Producto Interno Bruto del departamento de Tarija se analiza en el cuadro 10.11.

Cuadro 10.11

Tarija: Correlación entre el gasto de la prefectura y el Producto Interno Bruto del departamento (en millones de bolivianos de 1990)

| Gestión | Gastos ejecutados | Producto Interno Bruto | Gastos de la prefectura / PIB |
|------------------------------------|-------------------|------------------------|-------------------------------|
| 1996 | 99,09 | 933,38 | 10,6% |
| 1997 | 129,36 | 1.088,41 | 11,9% |
| 1998 | 88,11 | 1.204,76 | 7,3% |
| 1999 | 79,60 | 1.185,83 | 6,7% |
| 2000 | 133,81 | 1.235,66 | 10,8% |
| 2001 | 124,98 | 1.325,70 | 9,4% |
| 2002 | 107,34 | 1.534,12 | 7,0% |
| 2003 | 167,14 | 1.757,40 | 9,5% |
| 2004 | 191,87 | 2.090,79 | 9,2% |
| 2005 | 235,74 | 2.622,35 | 9,0% |
| 2006 | 504,33 | 2.810,37 | 17,9% |
| 2007 | 444,30 | 3.031,03 | 14,7% |
| Variación promedio anual 1996-2007 | | | 89,8% |

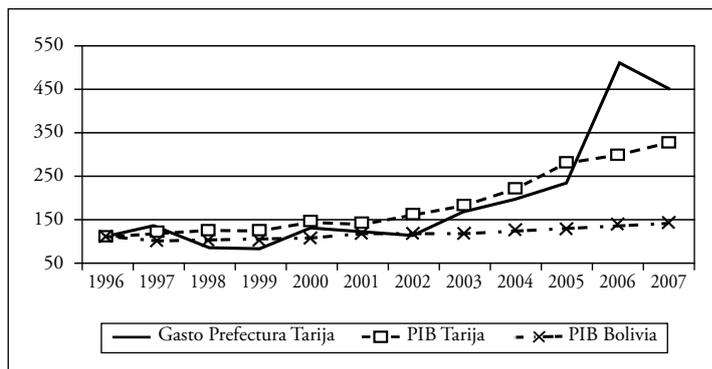
Fuente: Basado en datos del Viceministerio de Presupuesto y Contaduría e Instituto Nacional de Estadística (INE)

Hasta el año 2005, los gastos prefecturales tienen una decreciente participación en el Producto Interno Bruto del departamento, lo que indicaría que la economía general del departamento creció independientemente de las inversiones y gastos de la prefectura del departamento. En la gestión 2006 y 2007 se presenta un incremento muy importante en la relación entre el gasto prefectural y el PIB del departamento, debido al fuerte incremento en los ingresos de la entidad.

El índice de correlación entre la serie de gastos de la prefectura entre 1996 y 2007 y el Producto Interno Bruto del departamento observado es elevado y próximo al 90%, lo que permite interpretar que el principal sector en crecimiento de la economía regional (extracción de gas y petróleo), que determina los ingresos y gastos de la prefectura, ha evolucionado de manera similar al gasto de la entidad y que las inversiones de la prefectura no han generado todavía un desarrollo que se perciba en otros sectores de la economía regional.

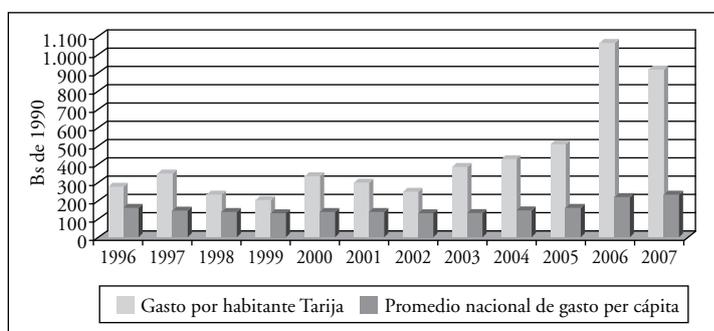
La tasa de crecimiento anual promedio del PIB de Tarija para el período 1996-2007 fue del 11%, mucho mayor a la del país, que alcanzó al 3,4%. En el gráfico 10.7 se confronta el gasto prefectural con el crecimiento de la economía de Tarija y del país, pudiendo constatar el incremento sostenido del gasto de la entidad, la relación entre el crecimiento del PIB departamental y del gasto prefectural, y la distancia entre la tasa de crecimiento de Tarija y el resto de la economía nacional.

Gráfico 10.7
Índice de crecimiento de la economía y gasto de la Prefectura de Tarija



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

Gráfico 10.8
Tarija: Gasto per cápita



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

b) Gasto de la prefectura por habitante

En los últimos 12 años, los gastos totales de la prefectura por habitante del departamento de Tarija se incrementaron en moneda constante en 230%, desde Bs 279 hasta Bs 917 de 1990. El gasto por habitante se mantuvo relativamente constante hasta 2002, mostrando incluso una disminución respecto al promedio de 1996; sin embargo, desde el año 2003 este indicador creció hasta alcanzar un máximo en la gestión 2006 (Bs 1.069 de 1990) y disminuir en 2007 a Bs 917.

En ese escenario, se constata que la asignación de gastos por habitante en el departamento de Tarija estuvo por encima de la media de asignación nacional durante los 12 años analizados (ver gráfico 10.8).

En la gestión 2007, cada ciudadano que habita en el departamento de Tarija percibió, en promedio, un 287% más de recursos que el promedio de gasto per cápita de las nueve prefecturas del país. Esta situación se origina básicamente

en la cuantía de la renta por habitante proveniente de la explotación de hidrocarburos, en la que el departamento de Tarija contribuye con más del 70% de los hidrocarburos líquidos y gaseosos que produce el país (ver gráfico 10.9).

La percepción de recursos provenientes de la renta de hidrocarburos por habitante del departamento de Tarija ascendió desde Bs 63,8 de 1990 en la gestión 1996 hasta un total de Bs 725 de 1990 en la gestión 2007. Por su parte, el promedio nacional de la renta de los hidrocarburos por habitante en 1996 era de Bs 23 de 1990, y en el año 2007 la media nacional se situó en Bs 111 de 1990; por tanto, cada habitante de Tarija percibió esa renta unas siete veces más que el promedio nacional.

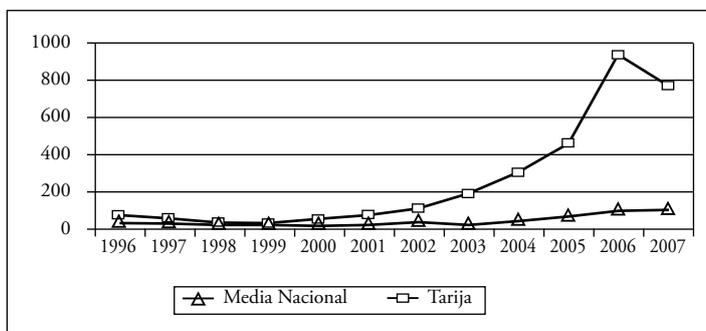
c) Gasto de la prefectura y tendencias en el Desarrollo Humano

Los Índices de Desarrollo Humano en el departamento de Tarija presentan una mejora sustancial en los tres componentes de este indicador, lo que podría atribuirse, por una parte, a la inversión pública en los sectores de educación y salud; y, por otra, al crecimiento económico general que se ha registrado en el departamento entre 1992 y 2005.

En el gráfico 10.10 se compara las tendencias en el Índice de Desarrollo Humano a nivel municipal entre 1992 y 2005, donde también pueden constatar las mejoras registradas en los 11 municipios del departamento de Tarija.

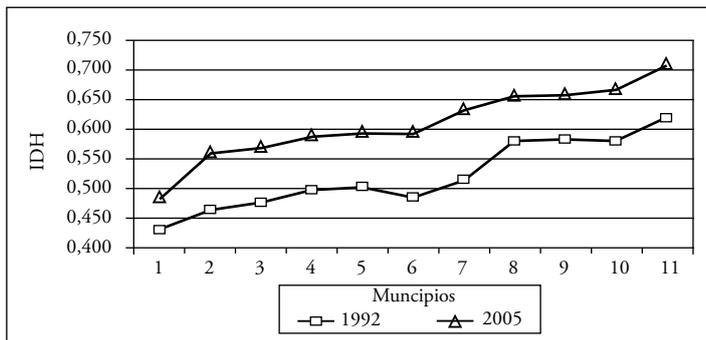
En el departamento de Tarija existiría sólo un municipio, Yunchará (segunda sección de la provincia Avilés) con un bajo Índice de Desarrollo Humano y con una variación relativa pequeña entre 1992 y 2005

Gráfico 10.9
Renta de hidrocarburos por habitante de Tarija y promedio nacional (bolivianos de 1990)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

Gráfico 10.10
Tarija: Mejoría en el Índice de Desarrollo Humano a nivel municipal (1992-2005)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo e Instituto Nacional de Estadística.

(12% de mejoría en los tres componentes del IDH, mientras en el departamento se logró una mejoría del 18% en promedio). Según el Instituto Nacional de Estadística (INE), la población de este municipio en 2007 alcanza a 5.458 habitantes, que representan el 1,1% de la población departamental.

Tarija presenta cuatro municipios con buenas condiciones de educación, salud e ingresos del departamento, y un IDH que les permite ubicarse entre los 50 municipios con mejores condiciones de vida del país. Estos municipios son Cercado, Yacuiba, Villamontes y Bermejo, que acogen al 78% de la población del departamento.

De manera general, las condiciones educativas y de salud en el departamento de Tarija han mejorado sustancialmente entre 1992 y 2005, aspecto que puede corroborarse analizando los tres diferentes componentes utilizados en la elaboración de este índice compuesto sobre la calidad de vida de la población.

Cuadro 10.12
Tarija: Municipios del departamento según variación en el Índice Municipal de Desarrollo Humano (período 1992-2005)

| Municipios | Municipios | |
|---|------------|------------|
| | Número | Porcentaje |
| Total municipios válidos | 11 | 100% |
| Comparación horizontal | | |
| Municipios con IDH mayor que en el periodo anterior | 11 | 100% |
| Comparación intradepartamental brecha intermunicipal | | |
| Municipios que acortaron la brecha de IDH con respecto a la capital | 3 | 27% |
| Comparación Nacional-Ranking | | |
| Municipios que subieron su posición en el ranking nacional | 1 | 9% |

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística.

En el cuadro 10.12 se pueden verificar las mejoras registradas en los indicadores municipales de desarrollo humano del departamento de Tarija, destacando que los 11 municipios mejoraron su IDH, un municipio (Caraparí) mejoró su posición en el ranking nacional entre los años 1992 y 2005, y tres municipios (Caraparí, El Puente y Uriondo) acortaron la brecha con el municipio del Cercado, donde se ubica la capital del departamento.

d) Gasto de la prefectura en educación

El gasto en la función educativa, canalizado a cada departamento a través del presupuesto de las prefecturas, es determinado por el Ministerio de Educación y Culturas. En la Prefectura de Tarija, estos gastos se incrementaron de Bs 30 millones de 1990 en 1997 a Bs 58 millones de 1990 en el año 2007. El crecimiento bruto en el período fue del 94%, lo que equivale a un incremento anual medio de 9,4%

El Sistema de Información Educativo (SIE) del Ministerio de Educación y Culturas reporta anualmente la información de alumnos inscritos, reprobados, promovidos y retirados por ciclos y sexo, así como la información del personal docente y administrativos a nivel departamental. El resumen de esta información se presenta en el cuadro 10.13.

Las relaciones entre el gasto prefectural y el personal ocupado en el sector y el número de estudiantes atendidos a nivel público, se presentan en el cuadro 10.14.

Entre 1997 y el año 2006, a precios constantes, el costo por estudiante inscrito y promovido en el departamento de Tarija se ha incrementado en 33% y 25%, respectivamente. Por su parte, la remuneración total al personal ocupado en el sector (docentes, directores y administrativos) presenta un incremento del 20,5%, el mismo que entre 2005 y 2006 fue de 68%

El plantel docente del departamento de Tarija se incrementó en 38% entre los años 1997 y 2006, en tanto que el personal administrativo creció en 5,5%. Por su parte, la población inscrita en los establecimientos públicos del departamento tuvo un crecimiento del 20,6%, con lo que se puede afirmar que el Estado boliviano ha realizado un esfuerzo por mejorar las condiciones básicas para el rendimiento educativo (menor carga y mejor remuneración neta por docente ocupado).

La información del gasto en la función educativa para la gestión 2005 adolece de algunos errores que no ha sido posible rectificarlos en el presente trabajo,

Cuadro 10.13
Tarija: Gasto en la función educativa e indicadores del sector
(en millones de bolivianos de 1990)

| Gestión | Gasto función educativa | Número de alumnos | | | Personal del sector | | |
|---------|-------------------------|-------------------|------------|-----------|---------------------|------------|-----------------|
| | | Inscritos | Promovidos | Retirados | Docentes | Directores | Administrativos |
| 1997 | 30,17 | 97,517 | 78,964 | 11,433 | 3,464 | 207 | 487 |
| 1998 | 29,04 | 99,465 | 81,573 | 11,757 | 3,585 | 211 | 489 |
| 1999 | 23,95 | 98,319 | 83,952 | 8,173 | 3,617 | 207 | 490 |
| 2000 | 29,88 | 101,783 | 88,289 | 8,263 | 3,688 | 202 | 488 |
| 2001 | 30,94 | 103,971 | 91,488 | 7,756 | 3,822 | 209 | 454 |
| 2002 | 35,35 | 109,691 | 97,847 | 7,831 | 4,069 | 199 | 374 |
| 2003 | 39,50 | 111,189 | 100,353 | 7,032 | 4,286 | 226 | 383 |
| 2004 | 33,49 | 114,981 | 103,394 | 7,682 | 4,493 | 243 | 402 |
| 2005 | 27,70 | 119,890 | 107,032 | 7,927 | 4,584 | 242 | 494 |
| 2006 | 48,44 | 117,578 | 101,217 | 7,788 | 4,777 | 249 | 514 |
| 2007 | 58,39 | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. |

Fuente: Elaboración propia con base en el Sistema de Información Educativo - Ministerio de Educación y Culturas y Viceministerio de Presupuesto y Contaduría, Ministerio de Hacienda.

por lo que los índices de gasto muestran un mínimo que no es consistente.

A estas condiciones deben añadirse las inversiones realizadas en infraestructura y equipamiento educativo, canalizadas a través de los gobiernos municipales, así como otras inversiones concurrentes a cargo de este grupo de instituciones.

La mejoría en la función educativa en el departamento de Tarija se puede percibir en la evolución de la tasa de abandono escolar, medida por el número de alumnos retirados en el transcurso de cada gestión. Así, en 2007 solamente el 6,6% de los alumnos matriculados hacían abandono de escuelas y colegios

fiscales, mientras que 10 años atrás la tasa de abandono alcanzaba al 11,7% de la población escolar inscrita. La tasa de abandono en las mujeres es aún menor que en los varones, ya que en 1997 el 9,7% de las niñas inscritas abandonaban sus estudios, y en el año 2006 la tasa de abandono disminuyó al 5,7% (ver gráfico 10.11).

Por su parte, las tasas de promoción se incrementaron tanto para la población masculina como para la femenina inscrita en establecimientos educativos del sector público. El año 1997 la tasa de promoción de varones y mujeres fue de 81% y de 84%, respectivamente, y en la gestión 2006 esa tasa alcanzó al 86% y al 89% para hombres y mujeres.

La cobertura de la población en edad escolar presenta problemas en su estimación por el rezago de los repitentes, aunque oficialmente se conoce que esta Meta del Milenio se encuentra alrededor del 75% para la población masculina y femenina en edad escolar, con modificaciones leves en los 12 años analizados.

e) Gasto de la prefectura en salud

El gasto de la Prefectura de Tarija en la función salud lo determina el ministerio del ramo y su asignación procede a partir de las transferencias regulares que realiza el Tesoro General de la Nación.

Los gastos en salud se incrementaron de Bs 9 millones de 1990 en el año 1997, a Bs 25 millones 1990 en el año 2007. El crecimiento bruto en los diez años fue de 75%

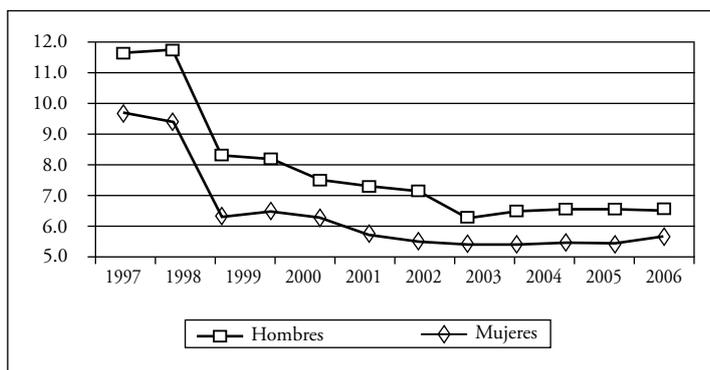
La evolución del gasto público en salud en el departamento de Tarija se presenta en el cuadro 10.15, que refleja la importancia de esta función pública en

Cuadro 10.14
Indicadores de la gestión educativa
(gasto en bolivianos 1990)

| Gestión | Gasto por alumno inscrito | Gasto por alumno promovido | Gasto por personal sector | Alumnos por docente | Docentes por administrativo |
|---------|---------------------------|----------------------------|---------------------------|---------------------|-----------------------------|
| 1997 | 309 | 382 | 7,255 | 28 | 7 |
| 1998 | 292 | 356 | 6,777 | 28 | 7 |
| 1999 | 244 | 285 | 5,551 | 27 | 7 |
| 2000 | 294 | 338 | 6,825 | 28 | 8 |
| 2001 | 298 | 338 | 6,898 | 27 | 8 |
| 2002 | 322 | 361 | 7,614 | 27 | 11 |
| 2003 | 355 | 394 | 8,070 | 26 | 11 |
| 2004 | 291 | 324 | 6,518 | 26 | 11 |
| 2005 | 231 | 259 | 5,206 | 26 | 9 |
| 2006 | 412 | 479 | 8,744 | 25 | 9 |
| 2007 | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. |

Fuente: Elaboración propia con base en el Sistema de Información Educativo - Ministerio de Educación y Culturas y Viceministerio de Presupuesto y Contaduría, Ministerio de Hacienda.

Gráfico 10.11
Tarija: Evolución de la tasa de abandono escolar (%)



Fuente: Elaboración propia con base en el Sistema de Información Educativo - Ministerio de Educación y Culturas.

el conjunto de las inversiones y gastos de la prefectura del departamento.

En el cuadro precedente se verifica que el gasto en salud, a cargo de la prefectura del departamento, comprometió, en promedio, el 6,2% del presupuesto de la prefectura, y que en el período 1996-2007 este gasto fue variando muy irregularmente a lo largo de los últimos 10 años.

Las inversiones realizadas a partir de la aprobación del Seguro Universal de Salud Autónomo de Tarija (SUSAT) fueron incrementadas sustancialmente en las dos últimas gestiones, con lo que se deberán esperar mejoras importantes en los indicadores de salud a mediano plazo.

Cuadro 10.15
Tarija: Importancia relativa del gasto prefectural en la función salud (en millones de bolivianos de 1990)

| Gestión | Gasto en salud | Total gasto prefectural | Salud / Total (%) | Var. anual salud (%) |
|--------------------------|----------------|-------------------------|-------------------|----------------------|
| 1996 | 0,43 | 99,09 | 0.4% | |
| 1997 | 9,19 | 129,36 | 7.1% | 2.050,1% |
| 1998 | 5,50 | 88,11 | 6,2% | -40,2% |
| 1999 | 9,63 | 79,60 | 12,1% | 75,2% |
| 2000 | 9,67 | 133,81 | 7,2% | 0.4% |
| 2001 | 10,13 | 124,98 | 8,1% | 4.7%/ |
| 2002 | 10,94 | 107,34 | 10,2% | 8.0% |
| 2003 | 11,00 | 167,14 | 6,6% | 0.6% |
| 2004 | 8,84 | 191,87 | 4,6% | -19.7% |
| 2005 | 7,22 | 235,74 | 3,1% | -18.3% |
| 2006 | 17,25 | 504,33 | 3,4% | 138,8% |
| 2007 | 25,26 | 444,30 | 5,7% | 46,4% |
| Promedio anual 1996-2007 | | | 6,2% | 204,2% |

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Viceministerio de Presupuesto y Contaduría, Ministerio de Hacienda.

La esperanza de vida al nacer, que mide el estado general de salud de la población, ha ido aumentando en Bolivia, como se desprende de la información de los dos últimos censos de población y vivienda y de la Encuesta de Hogares realizada por el Instituto Nacional de Estadística para el año 2005.

Esta información refleja avances importantes en la situación global de salud de la población en el departamento de Tarija, como puede apreciarse en el cuadro 10.16, donde se constata que el año 2005 el 100% de la población de Tarija superaba la media nacional de esperanza de vida al nacer, mientras que en 1992 el total de la población departamental que residía en los cinco municipios con esperanza de vida al nacer mayor al promedio nacional, constituía el 76% de la población del departamento.

Comprendiendo que el estado de salud de la población no depende exclusivamente de las inversiones del sector público en salud de sus habitantes, en este caso puede corroborarse, por los datos proporcionados, que existe una correspondencia directa en el incremento del gasto en la función salud y la mejora del índice de esperanza de vida al nacer.

Cuadro 10.16
Tarija: Población según esperanza de vida al nacer

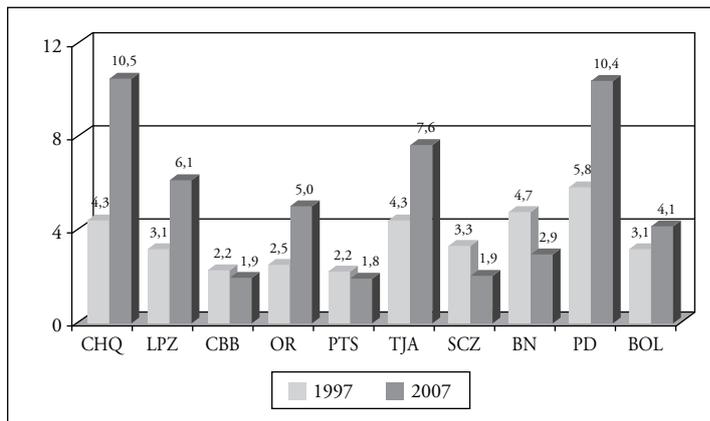
| Indicador | 1992 | 2001 | 2005 |
|--|---------|---------|---------|
| Media nacional de esperanza de vida (EVN) al nacer (años) | 59,0 | 63,3 | 65,3 |
| Nº de municipios en Tarija con EVN mayor | 5 | 7 | 11 |
| Población de Tarija con EVN mayor al promedio nacional | 221.770 | 334.676 | 471.563 |
| % de la población departamental por encima del promedio de esperanza de vida al nacer nacional | 76,1% | 85,5% | 100% |

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística.

En lo que respecta a la cantidad de personal contratado del Servicio Departamental de Salud (Sedes) entre 1997 y 2007, en los últimos años se ha tenido un incremento sustancial. Por una parte, el número de médicos se ha incrementado de 158 a 369 profesionales, y ocurrió lo mismo con el personal total: de 1.066 a 1.755 trabajadores del sector en general, entre los que se incluyen profesionales, técnicos, auxiliares, administrativos y personal de apoyo.

Entre 1997 y la gestión 2007 el departamento de Tarija registra un importante incremento de médicos

Gráfico 10.12
Bolivia: Médicos por cada 10.000 habitantes



Fuente: Elaboración propia basada en datos del Sistema Nacional de Información en Salud (SNIS).

por cada 10.000 habitantes. Hace 10 años existían solamente 4,3 médicos contratados por el sector público por cada 10.000 tarijeños, mientras que en el año 2007 se tienen 7,6 médicos por la misma cantidad de habitantes (ver gráfico 10.12).

f) Gasto de la prefectura en infraestructura de transportes

El gasto de la Prefectura de Tarija en infraestructura vial constituye la fuente de inversión más significativa de la entidad. Las inversiones acumuladas en los últimos 12 años alcanzaron a Bs 399 millones de 1990 (208 millones de USD), constituyendo, en promedio, el 13,6% del gasto de la prefectura del departamento.

Como consecuencia del incremento de ingresos de la prefectura por efecto de las transferencias por hidrocarburos, entre las gestiones 2005 y 2007 el monto destinado a infraestructura vial fue del 69%

del total de gastos del período 1996-2007 de la Prefectura de Tarija, por lo que habiéndose destacado esta cuantía de inversiones, puede esperarse que la producción del departamento podrá insertarse en mejores condiciones en otros mercados a nivel nacional o externo.

En este grupo de gasto se incluyen los costos de apertura de nuevos caminos de la red departamental, el mantenimiento de esta infraestructura y las obras de mejoramiento de la misma a través del cambio en el tipo de rodadura de los caminos del departamento.

El nivel de agregación que se tiene del gasto prefectural en infraestructura vial permite presentar las correlaciones básicas de densidad de este tipo de infraestructuras y las relaciones con la población y el parque automotor del departamento. Esta información se presenta en el cuadro 10.17.

La expansión de la red vial tiene, sin duda, un efecto positivo sobre todas las actividades económicas del departamento, pero es difícil apreciar el impacto en un tiempo tan breve, además que las cifras disponibles no son lo suficientemente detalladas.

Por ejemplo, la inversión vial generaría un aumento en la actividad de transporte, pero las cifras de PIB de este sector no distinguen entre transporte urbano e interurbano, o entre transporte vial, aéreo o ferroviario, de modo que no es fácil identificar el impacto de la inversión vial. De todas maneras, entre 1996 y 2007 el PIB departamental creció un 176%, por los importantísimos incrementos en el sector de extracción de gas y petróleo, mientras que el PIB del subsector transporte y almacenaje creció un 123%, lo cual podría reflejar en parte el impacto de la expansión vial.

Cuadro 10.17
Tarija: Inversiones en infraestructura vial e indicadores del sector
(en millones de bolivianos de 1990)

| Gestión | Población | Parque automotor | Red vial Total (km) | Vehículos / 1000 km ² | Vehículos / 1000 habit. | Km carretera / km ² | Inversión en carreteras |
|---|-----------|------------------|---------------------|----------------------------------|-------------------------|--------------------------------|-------------------------|
| 1999 | 386,558 | 15,995 | 2,733 | 425 | 41,4 | 0,0726 | 4,33 |
| 2000 | 397,578 | 22,823 | 2,746 | 607 | 57,4 | 0,0730 | 9,88 |
| 2001 | 409,483 | 23,844 | 2,746 | 634 | 58,2 | 0,0730 | 15,72 |
| 2002 | 421,665 | 24,247 | 2,765 | 644 | 57,5 | 0,0735 | 14,24 |
| 2003 | 434,035 | 25,189 | 2,765 | 670 | 58,0 | 0,0735 | 18,19 |
| 2004 | 446,508 | 27,254 | 3,056 | 724 | 61,0 | 0,0812 | 27,38 |
| 2005 | 459,001 | 28,612 | 5,697 | 760 | 62,3 | 0,1514 | 47,03 |
| 2006 | 471,563 | 31,711 | 7,538 | 843 | 67,2 | 0,2004 | 137,51 |
| 2007 | 484,249 | 37,529 | 11,963 | 998 | 77,5 | 0,3180 | 89,08 |
| Coeficiente de correlación entre longitud de camiones e inversión prefectural | | | | | | | 82.2% |

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística y Viceministerio de Presupuesto y Contaduría.

Cuadro 10.18
Tarija: Clasificación de la red vial por tipo de rodadura

| Clasificación de la red vial | Tipo de rodadura | Extensión en el departamento de Tarija (km) | | | |
|------------------------------|------------------|---|--------|-----------|---------|
| | | 2000 | 2007 | Variación | Var % |
| Fundamental | Total | 689 | 1,268 | 579 | 84.0% |
| | Pavimento | 272 | 397 | 125 | 46.0% |
| | Ripio | 417 | 626 | 209 | 50.1% |
| | Tierra | 0 | 245 | 245 | |
| Departamental | Total | 217 | 1,106 | 889 | 409.7% |
| | Pavimento | 0 | 43 | 43 | |
| | Ripio | 147 | 898 | 751 | 510.9% |
| | Tierra | 70 | 165 | 95 | 135.7% |
| Municipal | Total | 1,840 | 9,589 | 7,749 | 421.1% |
| | Pavimento | 24 | 9 | -15 | -62.5% |
| | Ripio | 656 | 7,824 | 7,168 | 1092.7% |
| | Tierra | 1,160 | 1,756 | 596 | 51.4% |
| Total red vial | Total | 2,746 | 11,963 | 9,217 | 335.7% |
| | Pavimento | 296 | 449 | 153 | 51.7% |
| | Ripio | 1,220 | 9,348 | 8,128 | 666.2% |
| | Tierra | 1,230 | 2,166 | 936 | 76.1% |

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Administradora Boliviana de Carreteras y del Instituto Nacional de Estadística.

Otro inconveniente para evaluar el impacto es la inexistencia de datos precisos sobre la localización de los caminos ampliados o mejorados en correlación con la localización de las actividades económicas. Ese tipo de análisis requiere de un estudio de impacto especial, que será realizado en la fase correspondiente al nivel municipal.

La información que presenta el cuadro 10.17 permite destacar que entre los años 2000 y 2007 se ha registrado un aumento significativo en la densidad de vehículos por habitante y por unidad de superficie del departamento. En ambos casos, prácticamente se ha duplicado el número de vehículos en el departamento por km² y por habitante, lo que constituye uno de los principales factores de presión ciudadana sobre la administración pública, en todos sus estamentos, para la realización de inversiones en infraestructura vial.

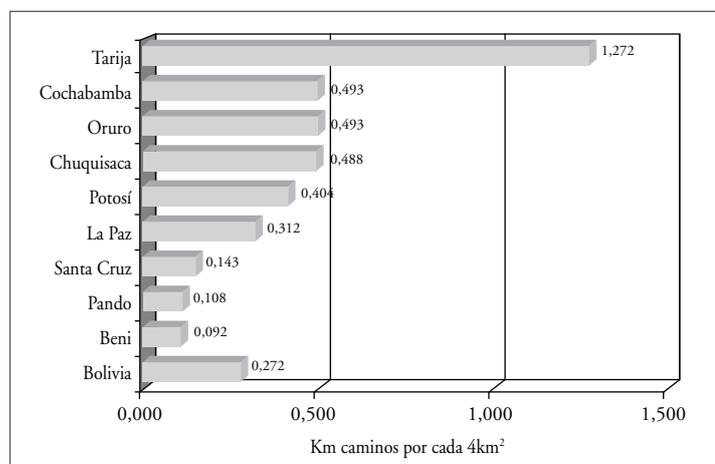
La infraestructura vial existente por unidad de superficie del departamento registra también un importante incremento. El número de kilómetros de vías camineras por kilómetro cuadrado creció en un 335% entre los años 2000 y 2007, representando el mayor crecimiento de este indicador entre los nueve departamentos de Bolivia.

Dado que el aislamiento y la inaccesibilidad generan diferencias de oportunidades y condicionan los niveles de ingreso para la población

rural, la disponibilidad de vías de comunicación que facilitan el acceso de la población rural a mercados y otros servicios puede medirse como la presencia de un camino estable en todas las estaciones del año, en un radio no mayor a 2 km (equivalente a una caminata de 20 minutos).

Teniendo en cuenta que Tarija tiene una densidad vial de 0.3180 km/km² para el año 2007, en un área de 4 km² existirían 1.272 km lineales de caminos, siendo el único departamento del país que supera el valor recomendado, que sería disponer 1 km por esa unidad de superficie (ver gráfico 10.13).

Gráfico 10.13
Bolivia: Densidad vial por departamentos



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Administradora Boliviana de Carreteras y del Instituto Nacional de Estadística.

En el cuadro 10.18 la longitud de la red vial del departamento desagrega las extensiones de caminos de la red fundamental que están bajo tuición de la Administradora Boliviana de Carreteras (ABC), la red departamental bajo tuición de la prefectura del departamento y la red que se encuentra a cargo de los 11 gobiernos municipales del departamento. Este cuadro desglosa además el tipo de rodadura y extensión de cada una de las redes entre los años 2000 y 2007.

Debe destacarse que la red departamental representaba el año 2000 solamente el 7,9% de la red vial del departamento, y en la gestión 2007 representa el 9,2%. Por su parte, la red municipal, que el año 2000 tenía tuición sobre el 67% de los caminos del departamento, el año 2007 es responsable del 80% de los caminos departamentales.

El aumento de la red municipal en parte es el resultado de las transferencias realizadas por la prefectura del departamento a los gobiernos municipales, ya que en la gestión 2006, que es la de mayor cuantía en transferencias, en la totalidad de los municipios se realizaron importantes obras de mejoramiento de la red vial municipal.

Por la información obtenida en la Prefectura de Tarija sobre el destino de estas transferencias a municipios, se conoce por ejemplo que el municipio de Entre Ríos destinó el 56% de las transferencias recibidas para proyectos de infraestructura vial en su jurisdicción; el municipio de Uriondo el 30,9%; el municipio de Bermejo el 25,7%; San Lorenzo el 23,3%; los tres gobiernos municipales del Gran Chaco el 11,7%, y el de Tarija el 4,8%

Asimismo, la prefectura del departamento realizó importantes inversiones con cargo al 45% de las regalías de hidrocarburos que corresponden a los gobiernos municipales de la provincia Gran Chaco (Yacuiba, Villamontes y Caraparí), en el marco de lo establecido en la Ley 3040 (29.04.05), que autorizó a la prefectura adquirir maquinaria pesada para esos municipios destinada a la construcción y mantenimiento de la red vial de dichas jurisdicciones.

Con las aclaraciones realizadas, en el departamento de Tarija la red vial se expandió en 335% entre 2000 y 2007, y la red departamental en 410%

Los Servicios Prefecturales de Caminos (Sepcam) tienen una participación en la recaudación de los peajes de su jurisdicción equivalente al 30% después de haberse deducido los costos administrativos de la función recaudadora. Estos recursos se destinan al mantenimiento de la red departamental.

Finalmente, existe otro grupo importante de inversiones realizadas por la Prefectura de Tarija en la red fundamental, particularmente para la construcción de la carretera Tarija-Potosí, y en tareas de mantenimiento de las cuatro rutas de la red fundamental del departamento.

Estas actividades de mantenimiento no se logran financiar con la coparticipación prefectural en las recaudaciones por concepto del cobro de peajes en la red fundamental, sino que la prefectura del departamento tiene que asignar recursos propios para este fin. En el cuadro 10.19 se muestra la proporción de las inversiones de la prefectura para la gestión 2007, comparada con los ingresos por coparticipación de los peajes de la red fundamental destinada al mantenimiento de la red vial del departamento.

Cuadro 10.19
Tarija: Comparación de inversión vial e ingresos para mantenimiento vial

| Gestión | Inversiones en infraestructura vial (Bs corrientes) | Participación del 30% recaudación peajes (Bs corrientes) | Ingresos para mantenimiento como porcentaje de la inversión total |
|---------|---|--|---|
| 2007 | 402.700.938 | 566.928 | 0,14% |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Administradora Boliviana de Carreteras y del Viceministerio de Presupuesto y Contaduría.

El promedio de los costos de mantenimiento rutinario y periódico oscila en alrededor de 1.550 USD/km-año; por tanto, para una red departamental de 1.106 km, el nivel de provisiones para esta función de mantenimiento de los caminos departamentales debiera ser del orden de 1,71 millones de USD (Bs 13,44 millones corrientes para la gestión 2007), por lo que el nivel de participación de la prefectura en las recaudaciones destinadas a mantenimiento sólo cubriría el 4,2% de los requerimientos para esta función de la prefectura.

Finalmente, en el cuadro 10.20 se resume la relación existente entre las inversiones ejecutadas y los

Cuadro 10.20
Tarija: Relación entre inversiones ejecutadas y costos de infraestructura vial (en dólares)

| Inversión acumulada infraestructura vial 1996-2007 | Costo asfaltado red departamental | Costo apertura red departamental | Costo mantenimiento red departamental |
|--|-----------------------------------|----------------------------------|---------------------------------------|
| 208.401.927 | 43.000.000 | 5.559.600 | 20.571.600 |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Administradora Boliviana de Carreteras y del Viceministerio de Presupuesto y Contaduría.

Cuadro 10.21
Tarija: Inversiones en electrificación y aumento de la cobertura del servicio

| Gestión | Inversión prefectura (Bs 1990) | Número de clientes | | | | | Consumo MWh | Tasa de crecimiento inversión | Tasa de crecimiento clientes SETAR |
|---------|--------------------------------|--------------------|---------------|-------------------|------------------|---------------|-------------|-------------------------------|------------------------------------|
| | | Tarija Central | Setar Yacuiba | Setar Villamontes | Setar Entre Ríos | Setar Bermejo | | | |
| 1996 | 362.385 | 21.590 | | | | | 35.597 | | |
| 1997 | 552.033 | 23.125 | | | | | 39.643 | 52% | 7,1% |
| 1998 | 1.527,192 | 25.047 | | | | | 42.407 | 177% | 8,3% |
| 1999 | 1.292,190 | 26.787 | | | | | 45.193 | -15% | 6,9% |
| 2000 | 1.739,447 | 28.410 | 11.446 | | | | 65.879 | 35% | 48,8% |
| 2001 | 1.023,260 | 29.567 | 12.236 | 3.586 | 539 | 5.492 | 85.480 | -41% | 29,0% |
| 2002 | 1.133,609 | 30.410 | 12.142 | 3.788 | 620 | 5.500 | 88.454 | 11% | 2,0% |
| 2003 | 3.696,154 | 31.643 | 12.128 | 4.199 | 734 | 5.737 | 89.366 | 226% | 3,8% |
| 2004 | 2.936,164 | 32.776 | 12.534 | 4.434 | 773 | 5.881 | 95.046 | -21% | 4,5% |
| 2005 | 2.721,628 | 34.260 | 13.168 | 4.796 | 994 | 6.155 | 101.805 | -7% | 5,3% |
| 2006 | 9.557,673 | 36.062 | 13.684 | 5.150 | 1.095 | 6.451 | 111.354 | 251% | 5,2% |
| 2007 | 17.875,535 | 37.939 | 14.450 | 5.506 | 1.230 | 6.780 | 123.602 | 87% | 5,5% |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Superintendencia de Electricidad y Viceministerio de Presupuesto y Contaduría..

costos de apertura, construcción y mantenimiento de la red departamental. Para el efecto se utilizan los parámetros de costo que define la Resolución Ministerial 216768 del Ministerio de Hacienda, para guiar las inversiones del sector público boliviano y promedios nacionales de construcción y mantenimiento.

La diferencia entre los costos ejecutados en los 12 años analizados y la infraestructura física existente amerita un seguimiento más riguroso a las metas físicas de las inversiones realizadas, así como la necesidad de establecer un sistema transparente de información de los resultados de la inversión pública, para así retroalimentar las tareas de planificación de nuevas inversiones.

g) Gasto de la prefectura en electrificación y los indicadores del sector

Desde la privatización del sector eléctrico en 1996, las ampliaciones de la red de distribución de electricidad por parte de las empresas distribuidoras siguen un proceso complejo de homologación de inversiones, a efectos de su reconocimiento en la estructura de costos por la depreciación de los nuevos activos incorporados.

Por esta razón, las empresas distribuidoras de electricidad no realizaron ampliaciones significativas en las áreas rurales, que es donde se ubica la mayor demanda insatisfecha, para no afectar la estructura de las tarifas vigentes desde la privatización del sector.

Según los censos nacionales de población y vivienda de 1992 y 2001, el porcentaje de hogares sin dotación del servicio de electricidad en el departamento de Tarija alcanzaba a 19,4% y 11,7%, en las áreas

urbanas en cada evento censal mencionado, y 85,9% y 67,8%, respectivamente, para las áreas rurales.

Para el último censo realizado en el año 2001, el número de hogares que no disponían de cobertura del servicio de energía eléctrica en todo el departamento alcanzaba a 26.866 (30,8%) .

Como se aprecia en el cuadro 10.21, las inversiones acumuladas entre 1996 y el año 2007 alcanzan a Bs 44,4 millones de Bs de 1990, que equivalen a 23,7 millones de USD.

El crecimiento registrado en el número de clientes de SETAR, empresa distribuidora de energía eléctrica de Tarija, es muy importante, ya que en 1996 se tenía solamente 21.590 usuarios de la empresa, y en 2007 el número de clientes en las seis unidades del departamento alcanzó a 66.426 usuarios. La diferencia de nuevos usuarios entre 1996 y 2007 supera el número de hogares que no disponían de electricidad en el censo de 2001, lo que hace suponer que las tasas de crecimiento poblacional en Tarija han aumentado a un ritmo mucho mayor que en el último período intercensal.

El crecimiento registrado en las ventas de energía registra una tasa anual promedio de 21%, y el número de clientes de la entidad creció a una tasa anual de 11,5% promedio, las mismas que son características de procesos de crecimiento poblacional y económico muy acelerado.

Para comparar el crecimiento en número de clientes y correlacionarlos con el criterio de costo-eficiencia para la toma de decisiones destinadas a inversiones en energía eléctrica, entre 1996 y 2007 se incorporaron

44.836 nuevos clientes al servicio de SETAR, los que al costo de inversión por familia de 580 USD habrían supuesto una inversión de 26 millones de USD, cifra muy próxima al monto invertido por la prefectura del departamento en los últimos 12 años.

El modelo de gestión de estas inversiones de la Prefectura de Tarija debiera ser objeto de un análisis más detallado, ya que las cifras de clientes de la Superintendencia de Electricidad y el incremento en el consumo podrían servir para analizar la viabilidad de estas inversiones, en condiciones de una desregulación del mercado y comparar la situación que presenta Tarija con otras regiones como Santa Cruz o Cochabamba, donde la distribución de electricidad es realizada por cooperativas.

h) Gasto agropecuario de la prefectura y los indicadores del sector

El gasto acumulado de la prefectura en el sector agropecuario representó en promedio el 5,2% del gasto total de la entidad durante el período 1996-2007.

Los gastos en este sector económico constituyen el quinto rubro de importancia a nivel del presupuesto de la prefectura del departamento, después de caminos, educación y otros gastos de apoyo al sector productivo y salud.

El sector público boliviano no cuenta con un registro del posible impacto del gasto realizado para apoyar las mejoras en la productividad y competitividad del sector agropecuario a cargo de pequeñas unidades campesinas.

Cuadro 10.22
Tarija: Gasto prefectural en el sector agropecuario
(en millones de bolivianos de 1990)

| Gestión | PIB Agropecuario | Exportaciones agropecuarias | Gasto Agropecuario | Gasto PIB (%) | Gasto / exportaciones (%) |
|----------------------------|------------------|-----------------------------|--------------------|---------------|---------------------------|
| 1996 | 151.96 | 14.27 | 4.61 | 3.0% | 32.3% |
| 1997 | 158.49 | 12.59 | 3.70 | 2.3% | 29.4% |
| 1998 | 145.94 | 5.69 | 3.28 | 2.2% | 57.7% |
| 1999 | 156.78 | 5.81 | 4.27 | 2.7% | 73.5% |
| 2000 | 157.13 | 5.63 | 2.47 | 1.6% | 43.9% |
| 2001 | 166.11 | 4.43 | 2.78 | 1.7% | 62.8% |
| 2002 | 165.57 | 6.64 | 3.19 | 1.9% | 48.0% |
| 2003 | 178.54 | 6.94 | 5.82 | 3.3% | 83.9% |
| 2004 | 182.57 | 5.98 | 10.85 | 5.9% | 181.5% |
| 2005 | 186.42 | 8.37 | 11.13 | 6.0% | 132.9% |
| 2006 | 188.76 | 8.93 | 29.88 | 15.8% | 334.7% |
| 2007 | 196.10 | 10.26 | 38.19 | 19.5% | 372.1% |
| Coeficiente de correlación | | | | 78.9% | 26.4% |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Viceministerio de Presupuesto y Contaduría e Instituto Nacional de Estadística.

Si bien cada gasto público se justifica con parámetros de costo-eficiencia para cada tipo de proyecto y una evaluación de los valores actuales netos (privados y sociales) de cada proyecto de inversión, en la práctica la prefectura no tiene ninguna información para medir ex-post los impactos esperados de sus gastos en cada sector y en cada proyecto ejecutado.

La relación entre el gasto de la Prefectura de Tarija en el sector agropecuario y el Producto Interno Bruto del sector agropecuario tiene un promedio, entre 1996 y 2005, del 3,1%, pero se incrementa de manera muy considerable por las inversiones ejecutadas en las dos últimas gestiones.

El índice de correlación entre gasto prefectural en proyectos agropecuarios y el Producto Interno Bruto del sector agropecuario es de 79%, como se verifica en el cuadro 10.22, lo que puede interpretarse como una estrecha correspondencia en la tendencia de los gastos de la prefectura en el sector y del valor añadido de las actividades agropecuarias del departamento.

La tendencia entre el gasto de la prefectura en el sector agropecuario y las exportaciones del sector presenta también un coeficiente de correlación mucho menor, lo que puede interpretarse como que las exportaciones agropecuarias no han evolucionado con la misma tendencia que el gasto realizado por la prefectura.

Teniendo en cuenta los parámetros utilizados para las evaluaciones previas a cada inversión, si se actualizan al mes de diciembre de 2007 las inversiones realizadas en el sector agropecuario a la tasa social de descuento del 12%, en los últimos 12 equivalen a 174 millones de Bs de 1990 (89 millones de USD), monto que equivale al 89% del Producto Interno Bruto del departamento de 2007, de lo cual puede interpretarse que las inversiones actualizadas de los últimos 12 años con relación al PIB de la gestión 2007, no han sido capaces de contribuir a crear un mayor valor agregado y mayor producción en el sector.

10.5. Consideraciones finales

i. En la Prefectura de Tarija, las transferencias del Tesoro General de la Nación, para cumplir las funciones educativa, salud y de protección social en el departamento constituyeron el 31,5% en promedio 1996 y el 2007; representando la menor proporción entre los nueve departamentos del país.

Sin embargo, cuando se analizan estas transferencias del TGN por habitante de cada departamento; Tarija presentó un incremento en las transferencias per cápita para educación y salud,

que fueron 20% mayores al promedio nacional entre 1996 y el 2007.

- ii. Desde la gestión 2002, la principal fuente de ingresos en importancia para la Prefectura de Tarija es la proveniente de la renta de los hidrocarburos. Entre 1996 y el 2007, estos recursos pasaron a representar del 22,9% al 83,4% de los ingresos prefecturales.

En los doce últimos años, los hidrocarburos financiaron el 80% de los proyectos de inversión y el 37,5% del gasto corriente de la Prefectura de Tarija. El incremento de la renta de los hidrocarburos entre los años 2006 y 2007, se tradujo en un importante aumento de la inversión prefectural, financiando estos dos años el 97% del total de las inversiones.

En las gestiones 2006 y 2007, también se observó un incremento muy importante en el uso de los recursos provenientes de hidrocarburos para gastos sin proyectos en la Prefectura de Tarija. Entre 1996 y el 2005, los hidrocarburos financiaron el 22% y entre el 2006 y 2007 ese porcentaje ascendió al 73%

- iii. La capacidad actual de apalancamiento de recursos externos para las inversiones departamentales es muy limitada en el financiamiento de la Prefectura de Tarija, ya que los créditos y donaciones internacionales, representaron el 7% del presupuesto entre 1996 y el 2007, sin embargo en las dos últimas gestiones el financiamiento externo no superó el 1,5% del total de recursos de la entidad.

Esta disminución es atribuida a excesivas trabas para el endeudamiento del sector público boliviano para sus administraciones descentralizadas, pero también a una debilidad en las negociaciones externas y al inmediatez para ejecutar los presupuestos anuales.

- iv. Desde la gestión 2006 Tarija es la prefectura que administra mayor recursos entre las nueve prefecturas del país, habiendo desplazado a La Paz, Santa Cruz y Cochabamba que en 1996 tenían presupuestos mayores que los de este departamento. Los gastos de la Prefectura de Tarija representaron en promedio el 13,5% del presupuesto de las nueve prefecturas de Bolivia entre 1996 y el 2007. Hasta antes del incremento de los ingresos de esta prefectura, los gastos acumulados desde 1996, hasta el 2005, representan el 45% y en las dos últimas gestiones se ejecutaron el 55% de los gastos de todo el período analizado. Este hecho

ha supuesto la realización de una serie de ajustes administrativos y operativos para alcanzar una adecuada capacidad de control en la gestión prefectural.

- v. Entre 1996 y el 2007 la Prefectura de Tarija destinó el 37% de sus recursos para inversiones, las mismas que se concentraron en seis sectores: infraestructura vial 40%, desarrollo agropecuario 15%, protección del medio ambiente 6,5%, electrificación rural 6%, protección social 5,7% y recursos hídricos 5%. El 20% restante de la inversión prefectural se dirigió a otros 14 sectores, entre los cuales a ninguno se canalizó más del 3% de las inversiones de la entidad.

- vi. En los doce años analizados, se observan las siguientes tendencias en los sectores en los cuales se concentraron los gastos y la inversión pública de la prefectura:

- A nivel educativo, desde 1997, se ha registrado un incremento del 20% en el gasto público por personal contratado en el sector (docentes, administrativos y directores) y se ha disminuido levemente (13%) la carga de estudiantes por docente en la educación pública, lo que podría haber originado las disminuciones en la tasa de abandono, así como un aumento en la tasa de promoción escolar en hombres y mujeres.
- Entre los objetivos del milenio se ha propuesto alcanzar un 100% de cobertura educativa entre la población en edad escolar. Este indicador tiene dificultades en su construcción por los problemas de rezago escolar, sin embargo, de acuerdo a cifras oficiales, Tarija el año 2006 tiene un promedio de cobertura del 76% y constituye uno de los pocos departamentos de Bolivia en los que no existe inequidad de género en este indicador, ya que se tienen mejores coberturas educativas en mujeres que en varones.
- A nivel de salud, los objetivos del milenio establecen índices, cuyo seguimiento no es posible, por la baja cobertura de los mismos en el sistema nacional de información en salud. No obstante, entre 1992 y el 2005, se ha registrado una mejoría importante en la esperanza de vida al nacer en los 11 municipios que tiene el departamento, ya que en todos ellos se supera la media nacional de ese indicador. El seguro universal de salud (SUSAT), inaugurado por la actual gestión prefectural en el

departamento de Tarija, es el único en su género a nivel nacional. Esta constituye la primera política departamental diferenciada de las otras gestiones prefecturales, ahora bien, por tener solamente dos años de vigencia, no se pueden destacar resultados e impactos de este servicio.

- La infraestructura vial de departamento de Tarija se ha incrementado en 336% y constituye el único departamento de Bolivia que tiene una densidad vial por km² aceptable, restando el mejoramiento de la red de rodadura de ripio y tierra, que constituye el 96% de la infraestructura vial existente.
- Las inversiones en electrificación rural en el departamento de Tarija entre 1996 y 2007, fueron cuantiosas y la cobertura de número de hogares del servicio de distribución eléctrica en el departamento, ha excedido el déficit que se registró en el último censo nacional de población y vivienda realizado el 2001.
- Finalmente en el sector agropecuario, las inversiones acumuladas entre 1996 y el 2007, son tan importantes que su valor actualizado al 2007, alcanzaría el 89% del PIB agropecuario de esa gestión. Este indicador revela que esas inversiones no han contribuido a incrementar la producción agropecuaria, ni el valor agregado del sector.

Lamentablemente en esta materia, los proyectos de desarrollo agropecuario encarados por la prefectura, no se acompañan con un proceso de sistematización de los impactos logrados con dichas inversiones, por lo que es recomendable que los supuestos de las evaluaciones ex – ante de cada proyecto, puedan verificarse a través de una consultoría específica independiente.

- vii. En la nueva constitución, las competencias exclusivas y concurrentes de los gobiernos departamentales autónomos, son mucho mayores que las establecidas en la ley de descentralización administrativa, por tanto, es necesario un mejor diseño de los mecanismos para financiar las crecientes competencias de estos gobiernos de la administración territorial en Bolivia.

Notas

- 1 El Índice de Desarrollo Humano es un indicador compuesto por los índices de ingresos, esperanza de vida y educación, que expresan las condiciones de desarrollo.
- 2 Véase PNUD (2007). *Objetivos de Desarrollo del Milenio, Tarija*. PNUD, La Paz, pag. 36.
- 3 Medición según la metodología de necesidades básicas insatisfechas (educación y atención de salud, servicios básicos en la vivienda, materiales de construcción de la vivienda).

11. Finanzas de la Prefectura del departamento de Santa Cruz

11.1. Contexto departamental

El departamento de Santa Cruz, ubicado al este del país con una superficie de 370.621 kilómetros cuadrados, es el más extenso de Bolivia, abarcando casi el 34% del territorio nacional.

La población estimada del departamento para el año 2007 alcanza a 2.546.881 personas, casi el 26% de la población nacional. La tasa anual de crecimiento poblacional entre los censos 1992-2001 es de 4,29%, considerablemente mayor a la del país (2,74%) y la más alta de todos los departamentos. El crecimiento poblacional de Santa Cruz se ha visto reforzado con los movimientos migratorios que han impulsado considerablemente el aumento de su población.

La densidad poblacional en Santa Cruz es de 6,87 habitantes por kilómetro cuadrado, menor a la del país (8,95). La población del departamento se halla marcadamente concentrada en las áreas urbanas (77,5%), y el grado de urbanización está por encima de la de todo el país (65,13%) y de los otros departamentos. La provincia Andrés Ibáñez, donde está ubicada la ciudad de Santa Cruz de la Sierra, capital del departamento, tenía el año 2001 una población de un millón y medio de personas que, junto con La Paz, constituyen las más importantes concentraciones poblacionales urbanas de Bolivia.

La economía del departamento de Santa Cruz es la mayor y más dinámica de las economías departamentales, con un PIB que en promedio para

1996-2007 llega al 30,3% del nacional y una tasa de crecimiento promedio anual de 4,1%, mayor a la del país, que fue 3,4%. Los sectores más importantes de la economía son los de servicios (servicios inmobiliarios, financieros, hoteles-restaurantes); comercio-transporte; agropecuaria; industria y servicios públicos-comunales. La economía de Santa Cruz está fuertemente conectada al mercado externo, constituyendo el departamento con mayor participación en las exportaciones del país, las cuales, en promedio, entre 1996 y 2007 alcanzan al 33% de Bolivia, siendo la mayor parte agrícolas y agroindustriales, aunque en los últimos años aumentaron considerablemente las exportaciones de hidrocarburos.

Santa Cruz es el departamento de Bolivia con menor incidencia de pobreza, que afecta al 38% de su población, frente al 58,6% a nivel nacional¹, y un 7% en situación de indigencia. Las condiciones de vivienda, servicios de agua y saneamiento e insumos energéticos son aún precarias para proporciones significativas de la población del departamento².

El Índice de Desarrollo Humano³ para el departamento (0,691 para el año 2003) está por encima del nacional (0,572 para ese año) y es el más elevado de todos los departamentos de Bolivia. Las variaciones de este indicador entre los municipios de Santa Cruz son claramente perceptibles, como ocurre en otros departamentos, marcando diferencias importantes entre áreas rurales y urbanas⁴.

11.2. Ingresos de la Prefectura de Santa Cruz

a) Evolución de los ingresos de la Prefectura de Santa Cruz

Los ingresos de la Prefectura de Santa Cruz aumentaron en un 45% en valores constantes de 1990 en el período de nuestro estudio. Tras mantenerse con pocas variaciones hasta el año 2004, inclusive decreciendo algunos años, sus ingresos aumentaron desde el año 2005, alcanzando el 2007 su valor máximo de todo el período. En promedio para el período, la tasa de crecimiento anual de los ingresos de la Prefectura de Santa Cruz alcanzan al 6%, siendo sin embargo menor a la del conjunto de las prefecturas de Bolivia (7,2%).

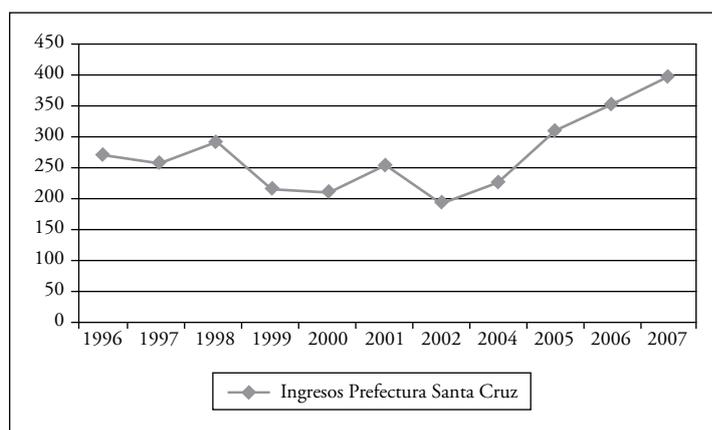
La Prefectura de Santa Cruz en el período 1996-2007 ha recibido en promedio el 19% de los ingresos

Cuadro 11.1
Santa Cruz: Ingresos de la prefectura y participación de éstos en los ingresos de las prefecturas de Bolivia 1996-2007 (en millones de bolivianos 1990 y porcentaje)

| Año | Ingresos prefectura | Participación ingresos Prefectura Santa Cruz en total ingresos de 9 prefecturas Bolivia (%) |
|------|---------------------|---|
| 1996 | 275,85 | 23,0 |
| 1997 | 263,99 | 22,5 |
| 1998 | 300,96 | 25,4 |
| 1999 | 220,57 | 20,0 |
| 2000 | 218,95 | 18,3 |
| 2001 | 263,69 | 21,5 |
| 2002 | 201,70 | 17,2 |
| 2003 | 302,03 | 22,4 |
| 2004 | 237,02 | 16,3 |
| 2005 | 316,55 | 17,9 |
| 2006 | 362,80 | 15,5 |
| 2007 | 399,23 | 16,4 |

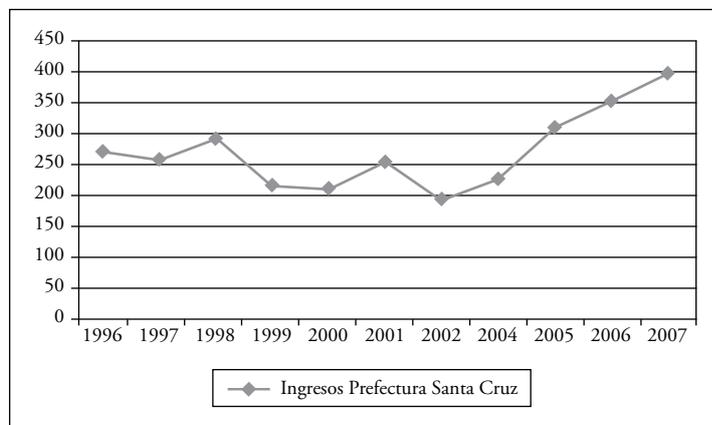
Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

Gráfico 11.1
Santa Cruz: Ingresos de la prefectura 1996-2007 (en millones de bolivianos de 1990)



Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

Gráfico 11.2
Santa Cruz: Tasa de crecimiento anual



Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

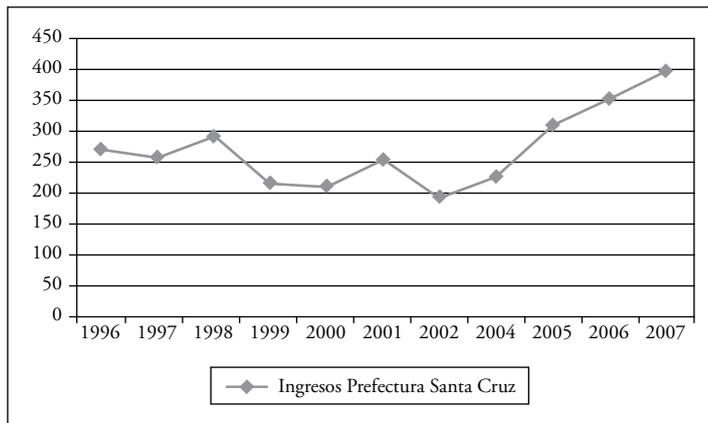
de las prefecturas de Bolivia, siendo la segunda después de la de La Paz en la participación en los ingresos de las prefecturas de todo el país, con una tendencia a disminuir su participación a partir del año 2004.

En términos per cápita, los ingresos de la Prefectura de Santa Cruz son bastante más modestos, alcanzando en promedio para 1996-2002 a 133 Bs de 1990 (gráfico 11.3). Estos ingresos disminuyeron desde 1999, con algunas oscilaciones hasta el año 2005, cuando comienzan a recuperar los niveles que tenían en la década pasada. Si bien tendencias parecidas ocurren en el ingreso per cápita del conjunto de las prefecturas de Bolivia en el período, éstas registran menores disminuciones en años pasados y mayores incrementos en los últimos años, abriéndose una diferencia creciente entre los ingresos per cápita promedio de las prefecturas de Bolivia y los de la Prefectura de Santa Cruz. Esto es el resultado del considerable incremento poblacional del departamento —que en estos años creció un 50%— y de aumentos menos proporcionales en los ingresos de la prefectura cruceña.

La programación, ajustes y ejecución de los ingresos de la Prefectura de Santa Cruz nos dan una idea de la relación entre lo que se presupuestó al inicio de la gestión, los cambios que ocurren durante la misma y los montos de los ingresos que efectivamente se ejecutan.

Hasta el año 2001 no se observan ajustes en el presupuesto de ingresos aprobado por la

Gráfico 11.3
Santa Cruz: Ingresos per cápita de la prefectura e ingresos per cápita de las prefecturas de Bolivia 1996-2007
 (en bolivianos de 1990)



Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

Prefectura de Santa Cruz. A partir de este año, a lo largo de varias gestiones, se fueron realizando modificaciones que incrementaron los ingresos presupuestados en proporciones del 10% al 20%

La Prefectura de Santa Cruz ha tenido una ejecución presupuestaria de sus ingresos con variaciones inferiores al 90% en 1999, 2000, 2002, 2006 y 2007. En promedio, la ejecución presupuestaria alcanzó entre 1996 y 2007 al 90,5%, un 3% más alto de la ejecución correspondiente al promedio del conjunto de las prefecturas de Bolivia.

b) Ingresos de la Prefectura de Santa Cruz por fuente de financiamiento

Son cuatro las categorías en las que hemos agrupado los ingresos de la prefectura: *transferencias realizadas por el Tesoro General de la Nación*, que comprenden todos los recursos que anualmente se consignan en el TGN para el funcionamiento del aparato estatal departamental; los *recursos provenientes de los hidrocarburos* (regalías departamentales e impuestos como el IEHD y el IDH); *otras fuentes internas* de recursos de las prefecturas (regalías mineras, regalías forestales y otros recursos nacionales); y los *recursos externos* (créditos y donaciones del extranjero).

Las transferencias del TGN a las prefecturas de departamento son realizadas para cubrir los costos de *administración, supervisión y control de los recursos humanos y de funcionamiento de los servicios personales de educación, salud y asistencia social, por delegación del Gobierno Nacional*. Las transferencias del Tesoro General de la Nación a la Prefectura de Santa Cruz en Bs constantes de 1990, tras oscilar entre 1999 y 2004, aumentaron desde el año 2005, incrementándose en un 79% entre 1996 y 2007. Proporcionalmente, las transferencias del TGN han tendido a mantener su importancia en los ingresos de la prefectura desde el año 2004 en alrededor del 60%. En términos per cápita, estas transferencias, después de haberse reducido entre los años 2000

Cuadro 11.2
Santa Cruz: Ingresos aprobados, ajustados y ejecutados de la prefectura y porcentajes de ejecución presupuestaria 1996-2007
 (en millones de bolivianos de 1990)

| Año | Ingresos aprobados | Ingresos ajustados | Ingresos ejecutados | % ejecución de ingresos Prefectura Santa Cruz | % ejecución de ingresos prefecturas de Bolivia |
|----------|--------------------|--------------------|---------------------|---|--|
| 1996 | 279,72 | 279,72 | 275,85 | 98,6% | 91,0% |
| 1997 | 282,15 | 282,15 | 263,99 | 93,6% | 88,5% |
| 1998 | 267,03 | 267,03 | 300,96 | 112,7% | 92,5% |
| 1999 | 248,08 | 248,08 | 220,57 | 88,9% | 90,8% |
| 2000 | 263,74 | 263,74 | 218,95 | 83,0% | 90,5% |
| 2001 | 261,82 | 261,82 | 263,69 | 100,7% | 90,7% |
| 2002 | 254,57 | 312,22 | 201,70 | 64,6% | 75,9% |
| 2003 | 276,74 | 307,92 | 302,03 | 98,1% | 85,4% |
| 2004 | 276,43 | 311,13 | 237,02 | 76,2% | 85,3% |
| 2005 | 279,61 | 336,52 | 316,55 | 94,1% | 84,3% |
| 2006 | 340,50 | 419,43 | 362,80 | 86,5% | 85,2% |
| 2007 | 407,03 | 449,21 | 399,23 | 88,9% | 85,6% |
| Promedio | | | | 90,5% | 87,1% |

Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

Cuadro 11.3
Santa Cruz: Ingresos de la prefectura según fuente 1996-2007
 (en millones de bolivianos de 1990)

| Años | Transferencias TGN | Recursos de hidrocarburos | Otros recursos internos | Recursos externos | Total |
|---------------|--------------------|---------------------------|-------------------------|-------------------|--------|
| 1996 | 130,02 | 47,10 | 70,02 | 28,71 | 275,85 |
| 1997 | 136,57 | 49,59 | 54,54 | 23,30 | 263,99 |
| 1998 | 139,16 | 45,49 | 84,91 | 31,39 | 300,96 |
| 1999 | 163,72 | 38,28 | 15,91 | 2,66 | 220,57 |
| 2000 | 124,63 | 64,16 | 21,78 | 8,38 | 218,95 |
| 2001 | 139,52 | 65,39 | 14,54 | 44,25 | 263,69 |
| 2002 | 111,69 | 63,32 | 13,87 | 12,81 | 201,70 |
| 2003 | 196,74 | 67,57 | 10,62 | 27,10 | 302,03 |
| 2004 | 141,58 | 69,67 | 10,28 | 15,48 | 237,02 |
| 2005 | 191,02 | 94,56 | 10,13 | 20,83 | 316,55 |
| 2006 | 209,81 | 132,73 | 13,99 | 6,28 | 362,80 |
| 2007 | 233,13 | 136,96 | 16,59 | 12,55 | 399,23 |
| Promedio en % | 57% | 26% | 10% | 7% | 100% |

Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

y 2002, y tras una caída el año 2004, comenzaron a aumentar desde el año 2005, alcanzando el 2007 su máximo en todo el período.

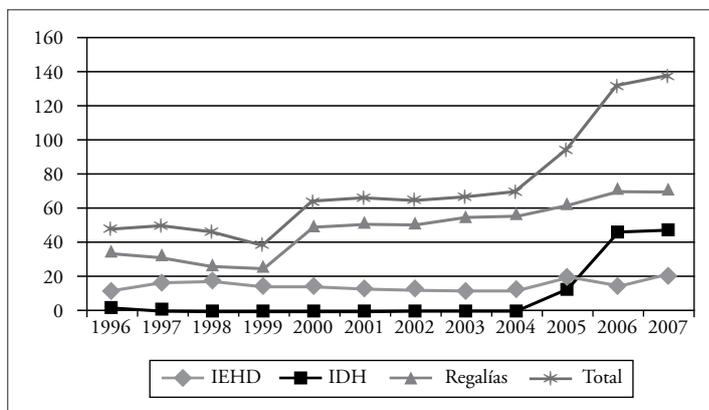
Por su parte, los ingresos de la Prefectura de Santa Cruz provenientes de regalías e impuestos de los hidrocarburos (IEHD e IDH) casi se triplicaron entre 1996 y 2007, pasando de 47 millones Bs a 137 millones de Bs de 1990. Una tendencia similar se aprecia en el aumento porcentual de los ingresos de hidrocarburos en el total de ingresos de la prefectura, que en el período considerado pasaron del 17% al 34%. Contribuyeron a este aumento los mayores ingresos por regalías y las recaudaciones por IDH que aparecen el año 2005 y que incrementan considerable-

mente los ingresos de la prefectura. En el caso de las regalías, después de una baja entre 1998 y 1999 fruto de la reclasificación de los campos petroleros existentes y nuevos, comenzaron a aumentar a medida que se incrementaba la producción de hidrocarburos, creciendo aún más los años 2005 a 2007 con la ampliación de las exportaciones de gas y el incremento de los precios.

Los recursos externos, en promedio para 1996-2007, hacen un 20% de los ingresos de la prefectura, con una tendencia a reducirse los últimos años en términos absolutos, relativos y en valores per cápita. Una tendencia similar se presenta con los ingresos provenientes de otros recursos internos, los cuales, tras haber tenido mucha importancia a mediados de la década pasada, cuando llegaron a alrededor del 25% de los ingresos de la prefectura, se han reducido en poco más de cuatro veces, llegando el año 2007 a sólo el 4%. Ambos ingresos han sido muy importantes para Santa Cruz a diferencia de otros departamentos de Bolivia en los que han sido reducidos.

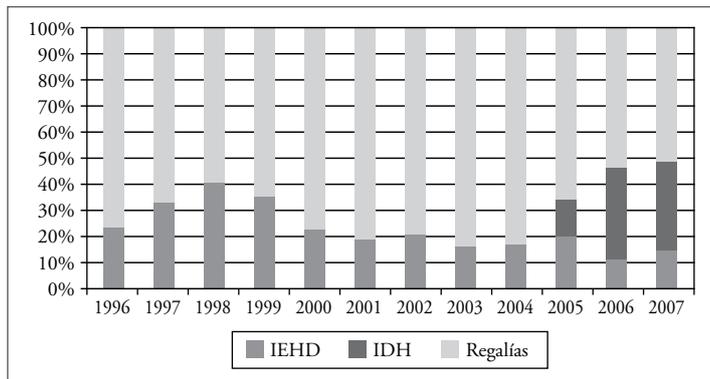
En suma, ha habido importantes modificaciones en las fuentes de financiamiento de la prefectura cruceña. Mientras se ha ido manteniendo la importancia de las transferencias del TGN, los ingresos provenientes de hidrocarburos han aumentado considerablemente, tanto por regalías como por el IDH, en tanto se reducen notoriamente los ingresos por concepto de otros recursos internos y recursos externos.

Gráfico 11.4
Santa Cruz: Ingresos de la prefectura por recursos de hidrocarburos según fuente 1996-2007
 (en millones de bolivianos 1990)



Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

Gráfico 11.5
Santa Cruz: Ingresos de la prefectura por recursos de hidrocarburos según fuente 1996-2007
 (en porcentaje)



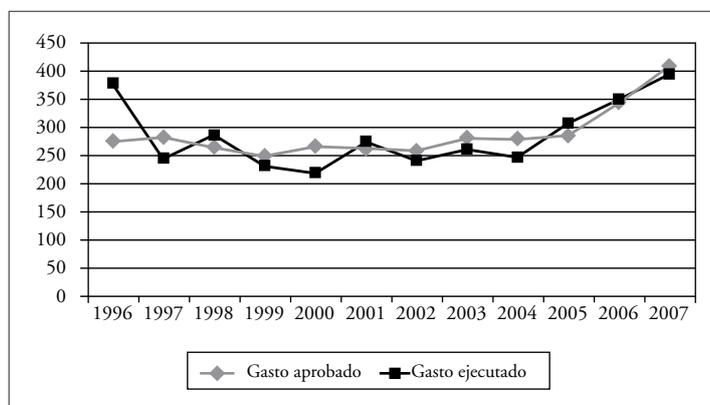
Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

11.3. Gastos de la Prefectura de Santa Cruz

a) Tendencias generales de los gastos

Los gastos de la Prefectura de Santa Cruz, entre 1997 y 2004, en valores constantes, oscilan sin modificaciones marcadas en torno a los 248 millones de Bs. Desde el año 2005 estos gastos aumentaron sostenidamente para llegar el año 2007 a casi 400 millones de Bs, el valor más alto del período (gráfico 11.6). Si se excluye 1996, año atípico en la década pasada, en el cual los gastos ejecutados fueron muy altos, y tomamos como referencia los promedios de los períodos 1997-2004 (248 millones de Bs) y 2005-2007 (351 millones de Bs), tenemos que el gasto prefectural se incrementó en un 41%, con una tasa de crecimiento anual promedio, entre 1997 y 2007,

Gráfico 11.6
Santa Cruz: Gastos aprobados y ejecutados de la prefectura 1996-2007
 (en millones de bolivianos de 1990)



Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

del 6%, muy próxima a la tasa de crecimiento promedio del gasto de las prefecturas del país que alcanza al 6,4%. En términos per cápita, el gasto de la prefectura alcanzó en el período –nuevamente excluyendo el año 1996– a 128 Bs, habiendo aumentado a una tasa anual promedio de 2,3%.

La ejecución de los gastos aprobados de la Prefectura de Santa Cruz ha sido –en el período de estudio– bastante elevada, alcanzando en promedio al 99,7%. Aunque algunos años la diferencia se acentúa (hacia abajo el año 2000, y hacia arriba el año 2005), los gastos de la prefectura aprobados y ejecutados han evolucionado en el tiempo sin diferencias muy marcadas (gráfico 11.6).

b) Gastos de funcionamiento e inversión de la prefectura

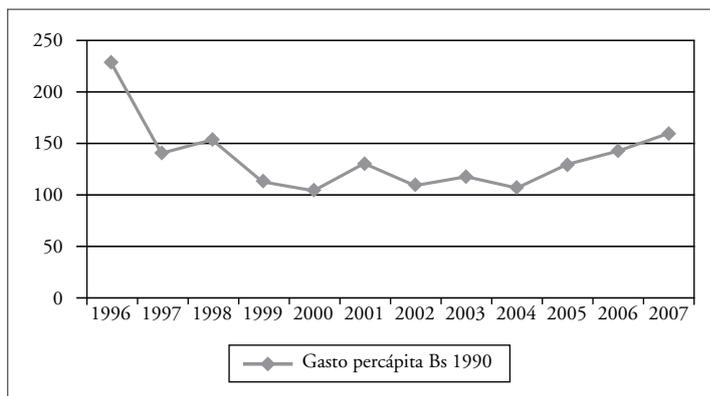
En el presente trabajo, los gastos de las prefecturas han sido divididos en dos grandes grupos: funcionamiento e inversión. Los gastos de funcionamiento comprenden los pagos por servicios personales, gastos en bienes y servicios, gastos financieros, transferencias y otros similares. Los gastos de inversión comprenden los gastos de adquisición de bienes de capital, gastos en construcciones, gastos de ejecución de proyectos de inversión, incluyendo los estudios y proyectos para inversiones.

En la Prefectura de Santa Cruz, los gastos de funcionamiento alcanzan, en promedio, al 84% de los gastos en el período 1996-2007. En estos gastos destacan los gastos salariales en educación y salud, que alcanzan al 53% de los gastos totales en el período, y los gastos en administración y servicios de la prefectura, que alcanzan al 26% del total. Estos últimos aumentan considerablemente los últimos años, pasando de un promedio anual del período 1996-2004 de 67 millones de Bs de 1990 a un promedio anual del período 2005-2008 de 95 millones de Bs de 1990. Entre los gastos de inversión destacan los de infraestructura (7,6% en promedio del total del gasto prefectural para 1996-2007), los gastos en proyectos de apoyo a la producción (3,5%) y los gastos sociales (3%).

c) Gastos de la prefectura por sectores y subsectores de asignación del gasto

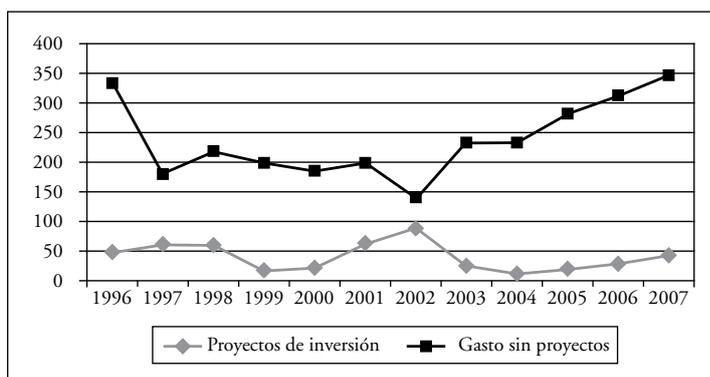
Si agrupamos los gastos de la Prefectura de Santa Cruz según el sector económico y social al que

Gráfico 11.7
Santa Cruz: Gasto per cápita de la prefectura 1996-2007
 (en bolivianos de 1990)



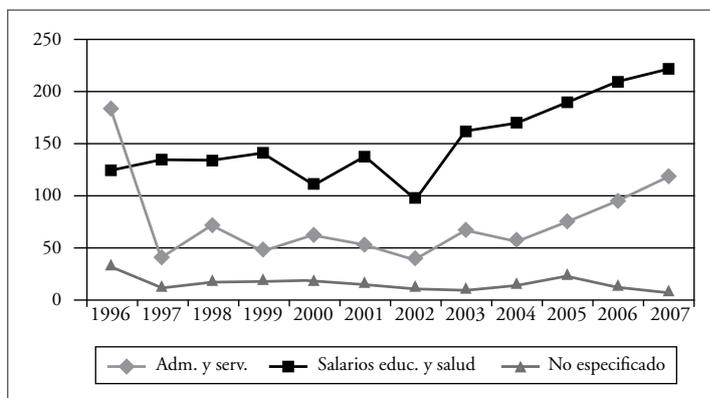
Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

Gráfico 11.8
Santa Cruz: Gastos de funcionamiento y gastos de inversión
 de la prefectura 1996-2007
 (en millones de bolivianos 1990)



Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

Gráfico 11.9
Santa Cruz: Gastos de funcionamiento
 de la prefectura 1996-2007
 (en millones de bolivianos de 1990)

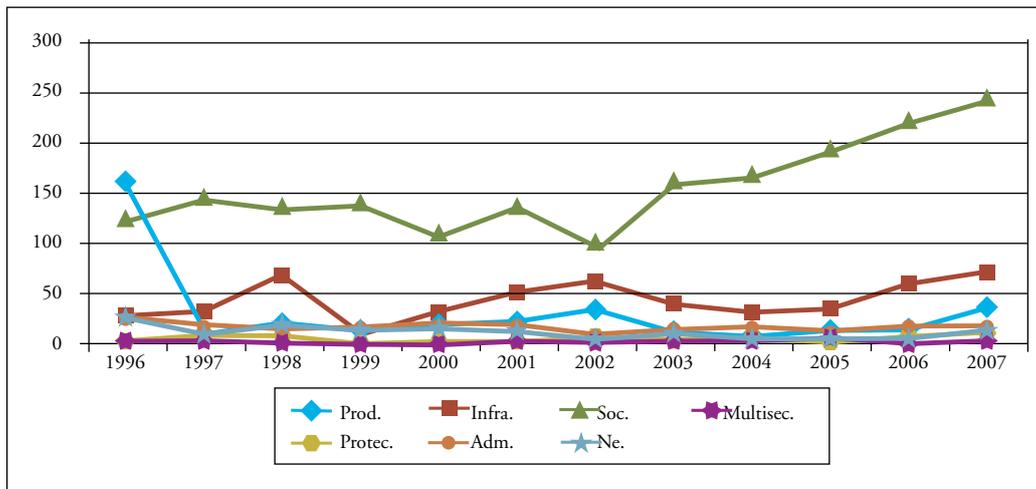


Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

se orientan, independientemente de su discriminación en gastos de funcionamiento y de inversión, encontramos que los principales gastos son los sociales (educación, salud - seguridad social, saneamiento básico, urbanismo, cultura, recreación, servicios comunitarios), los gastos en infraestructura (caminos, electrificación, recursos hídricos) y los gastos de apoyo a la producción (agropecuaria, industria, turismo, etc.). Menor importancia tienen los gastos administrativos y de servicios prefecturales, los gastos de protección social, los gastos no especificados y los gastos multisectoriales (estudios para el desarrollo departamental, gestión medioambiental y proyectos con propósitos múltiples).

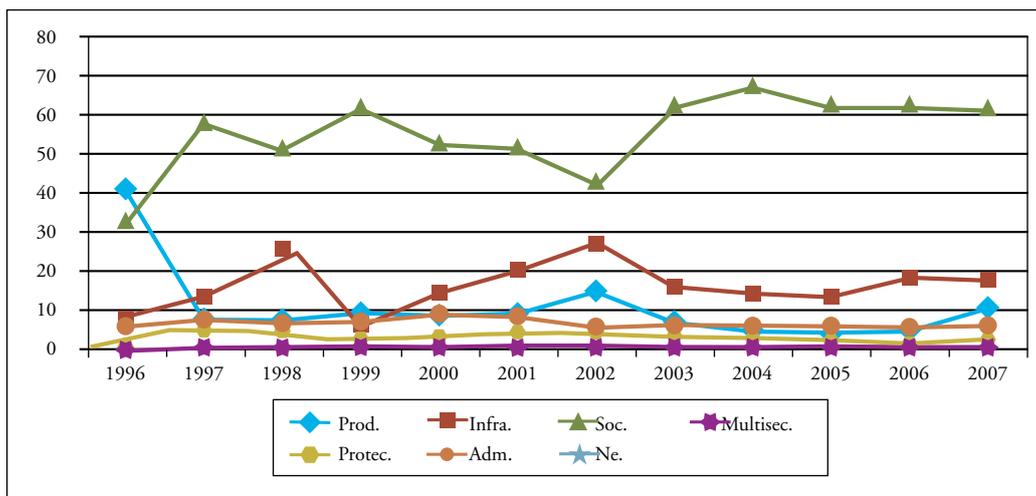
Los gastos sociales han sido todos los años los mayores de la prefectura, con algunos bajones durante los años 2000 y 2002, incrementándose luego notable e incesantemente desde el año 2003 y especialmente desde el año 2005, alcanzando su máximo histórico en 2007. Porcentualmente, han sido claramente los más importantes en todo el período con un promedio de participación en el gasto prefectural 1996-2007 del 59%. Dentro de los gastos sociales destacan nítidamente los gastos en educación, que para 1996-2007 alcanzan al 43% del total del gasto prefectural, y los gastos en salud (11%). El gasto en educación, después de declinar los años 2000 y 2002, se incrementó sostenidamente desde el año 2004, alcanzando su máximo histórico el año 2007. El gasto en salud, después de aumentar tenuemente hasta el año 1999, oscila marcadamente entre 2000 y 2004 en torno a un promedio de 25 millones, aumentando el año 2005 y disparándose para 2006 y 2007, llegando a casi 50 millones de Bs el año 2007. Tanto en salud como en educación, los gastos de la prefectura corresponden a los salarios de los empleados del sector y son financiados con recursos provenientes de transferencias del TGN respecto de los cuales la prefectura actúa como canalizadora de recursos provenientes del gobierno central sin mayor poder de decisión ni sobre los recursos ni sobre las políticas del sector. La inversión en educación y salud está a cargo de los niveles nacional y fundamentalmente municipal; en todo el período 1996-2007 la prefectura solamente destinó el 1,62% de su gasto a inversiones de carácter social. Como se verá más adelante, los gastos so-

Gráfico 11.10
Santa Cruz: Gasto de la prefectura por sector 1996-2007
 (en millones de bolivianos de 1990)



Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

Gráfico 11.11
Santa Cruz: Gasto de la prefectura por sector 1996-2007
 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

ciales, particularmente los de educación, se reflejan en indicadores que denotan una tendencia a la mejora en las condiciones de vida de la población cruceña.

Los gastos de apoyo a la actividad productiva han mantenido valores relativamente bajos en el tiempo entre 1997 y 2006, para aumentar a poco más del doble para 2007. Descartando el porcentaje muy alto de 1996, en promedio alcanzan al 11% del gasto en el período. Dentro de los gastos de apoyo a la actividad productiva destacan los gastos en el sector agropecuario, que en promedio para el período alcanzan a 12,35 millones de Bs de 1990. Estos gastos aumentaron del año

2000 al 2002, para luego caer a sus niveles históricos de años pasados, tendiendo a mantener esas tendencias incluso en los últimos años. Los otros gastos productivos, tras caer notablemente para 1997, oscilaron en todo el período 1998-2006 en torno a un promedio de 8 millones de Bs de 1990, dando un salto considerable para el 2007, casi triplicándose.

Los gastos en infraestructura –dentro de los cuales destacan los gastos en caminos, que en promedio para 1996-2007 llegan al 14% del total del gasto prefectural– fueron variando en el tiempo de modo cíclico con picos los años 1998, 2001-2002 y 2006-

2007. Los otros rubros de estos gastos, como energía y recursos hídricos, juntos no llegan al 2% del gasto de la prefectura entre 1996 y 2007.

Los gastos administrativos y de servicios, salarios y gastos corrientes de la administración prefectural, con algunas oscilaciones han tendido a mantenerse en el tiempo en alrededor del 6% del total de los gastos de la prefectura.

Los gastos en protección social que iniciaron un ciclo contractivo el año 2001 se recuperan desde 2006 (se trata de gastos de capacitación, seguridad alimentaria, construcción y refacciones de centros de rehabilitación y capacitación). En todo el período, un 40% de estos gastos corresponden a inversiones en el área.

Finalmente, los gastos multisectoriales, estudios para el desarrollo y protección del medio ambiente, en los que predominan estos últimos, hacen apenas el 1,3% de los gastos de la prefectura, habiendo mantenido su tendencia con pocas variaciones en el período de estudio. El 64% de esos gastos corresponden a proyectos de inversión.

d) Gasto de la prefectura por sector y por fuente de financiamiento

Con la finalidad de apreciar la importancia y el destino de los recursos provenientes de los hidrocarburos, se diferencian los gastos de la prefectura según el origen de los recursos que los financian en: a) gastos con recursos de hidrocarburos y b) gastos con otros recursos (recursos transferidos del TGN, que, como se vio anteriormente, son los más importantes, recursos

externos y otros recursos internos). La mayor parte de los gastos de la Prefectura de Santa Cruz (un 76% en promedio para 1996-2007) se financiaron con otros recursos, mayoritariamente transferencias del TGN. Los recursos de hidrocarburos que financiaron en promedio el 24% de los gastos, aumentaron considerablemente los años 2006 y 2007, llegando a triplicarse el año 2007 respecto al monto promedio 1996-2004. En porcentaje, la proporción de gastos prefecturales financiados con recursos de hidrocarburos aumenta de un promedio del 19% entre 1996 y 2004 al 37% en 2006-2007.

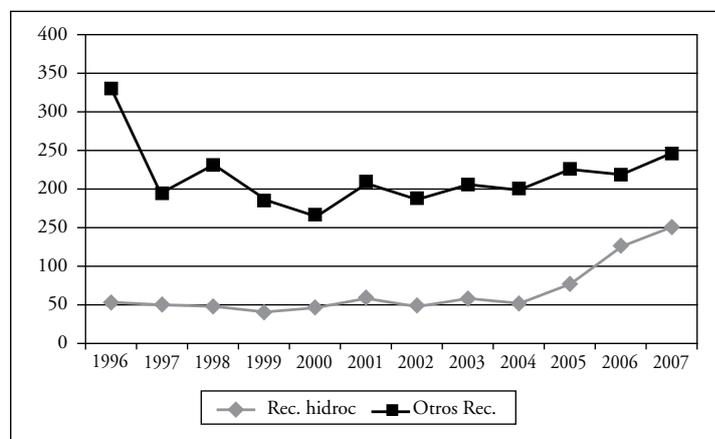
Por su parte, los otros recursos –donde destacan las transferencias del TGN–, si bien mayoritarios en el financiamiento de los gastos en todo el período, han tendido a mantenerse estables con pocas variaciones, por lo cual su peso relativo en los gastos prefecturales tiende a disminuir a medida que aumentan los gastos con recursos de hidrocarburos.

Considerando los sectores de gastos en los que hemos agrupado anteriormente los gastos de la Prefectura de Santa Cruz, se observa que los gastos con recursos de hidrocarburos han tenido poca importancia en el financiamiento de los gastos sociales en el período 1996-2007, cubriendo en promedio para 1996-2007 sólo el 4% del total del gasto social. Particularmente entre los años 2000 y 2006, el financiamiento de los gastos sociales con recursos de hidrocarburos fue muy bajo. Para el 2007 hubo un importante aumento, sin que por ello cambie el absoluto predominio del financiamiento de los gastos con recursos transferidos del TGN. Esto se debe a que el grueso del gasto social son los salarios en salud y educación, financiados con transferencias del TGN.

Entre 1996 y 2007 los recursos de hidrocarburos financiaron el 38% del gasto de apoyo a la actividad productiva, con una tendencia expansiva, particularmente notoria los años 2006 y principalmente 2007, cuando alcanzan a 38 millones de Bs de 1990, triplicando el gasto promedio de todo el período 1996-2007.

Los recursos de hidrocarburos cubrieron el 42% de los gastos en infraestructura entre 1996 y 2007, registrando un peso cada vez mayor en ellos. Así, como promedio anual aumentaron del 28% de los gastos en este rubro entre 1996 y 2004, al 41% para el período 2005-2007. En valores constantes de 1990, los recursos de hidrocarburos que financian los gastos en infraestructura aumentaron de un promedio de

Gráfico 11.12
Santa Cruz: Gastos de la prefectura
según fuente de financiamiento 1996-2007
(en millones de bolivianos de 1990)



Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

Cuadro 11.4
Santa Cruz: Gasto de la prefectura por sectores más importantes según fuente de financiamiento 1996-2007
 (en millones de bolivianos de 1990)

| Año | Gasto infraestructura | | | Gasto social | | | Gasto apoyo a la producción | | |
|-------------|-----------------------|------------|--------|--------------|------------|----------|-----------------------------|------------|--------|
| | Rec. hidroc. | Otros rec. | Total | Rec. hidroc. | Otros rec. | Total | Rec. hidroc. | Otros rec. | Total |
| 1996 | 9,67 | 18,20 | 27,88 | 3,76 | 124,30 | 128,07 | 11,79 | 150,75 | 162,54 |
| 1997 | 8,76 | 23,78 | 32,53 | 8,85 | 140,03 | 148,88 | 3,98 | 12,49 | 16,47 |
| 1998 | 12,79 | 59,01 | 71,80 | 2,60 | 135,52 | 138,13 | 5,02 | 17,98 | 23,00 |
| 1999 | 4,76 | 7,06 | 11,82 | 4,54 | 139,65 | 144,20 | 6,96 | 13,79 | 20,75 |
| 2000 | 10,73 | 20,62 | 31,35 | 0,62 | 112,73 | 113,36 | 7,94 | 11,07 | 19,02 |
| 2001 | 12,25 | 40,99 | 53,24 | 2,22 | 136,63 | 138,85 | 12,10 | 14,11 | 26,21 |
| 2002 | 9,71 | 53,44 | 63,15 | 1,05 | 101,80 | 102,85 | 11,17 | 25,97 | 37,14 |
| 2003 | 13,03 | 27,29 | 40,32 | 1,96 | 164,82 | 166,78 | 14,72 | 2,86 | 17,58 |
| 2004 | 10,23 | 22,33 | 32,57 | 1,58 | 168,44 | 170,02 | 10,31 | 0,78 | 11,09 |
| 2005 | 26,55 | 10,83 | 37,38 | 5,07 | 191,48 | 196,56 | 12,64 | 5,07 | 17,71 |
| 2006 | 54,97 | 5,13 | 60,10 | 18,28 | 204,78 | 223,06 | 20,03 | 0,67 | 20,70 |
| 2007 | 51,37 | 19,71 | 71,08 | 26,04 | 217,49 | 243,53 | 38,99 | 0,90 | 39,89 |
| Total | 224,82 | 308,40 | 533,21 | 76,60 | 1,837,68 | 1,914,27 | 155,66 | 256,45 | 412,12 |
| Promedio | 18,73 | 25,70 | | 6,38 | 153,14 | | 12,97 | 21,37 | |
| % del total | 6,6% | 9,0% | 15,56% | 2,2% | 53,6% | 55,85% | 4,5% | 7,5% | 12,02% |

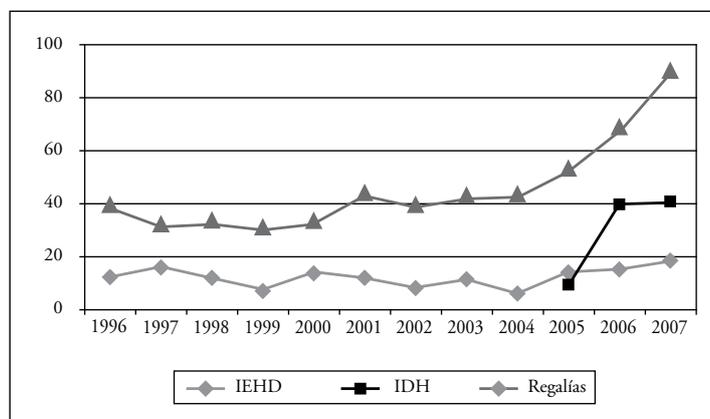
Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

10 millones por año para 1996-2004 a 27, Bs 55 y 51 millones de Bs de 1990, respectivamente, los años 2005, 2006 y 2007.

La clara tendencia al aumento de los recursos de hidrocarburos en el financiamiento de los gastos de la prefectura se observa también en los gastos multi-sectoriales, en los de protección social y en los gastos administrativos y de servicios, con un importante aporte de las regalías departamentales.

Dentro de los recursos de hidrocarburos, las regalías constituyen la principal fuente de financiamiento

Gráfico 11.13
Santa Cruz: Gastos de la prefectura con recursos de hidrocarburos según fuente 1996-2007
 (en millones de bolivianos de 1990)



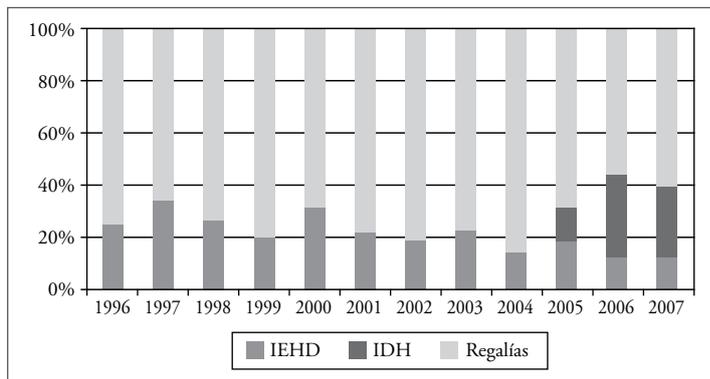
Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

de los gastos prefecturales en todo el período. Con oscilaciones hasta el año 2004, comienzan a ascender el año 2005, habiéndose más que duplicado para el año 2007 con respecto a 1996, como consecuencia de las mayores exportaciones de gas y las mejoras en los precios. Los gastos con recursos del IDH que aparecen recién el año 2005 alcanzan los años 2006 y 2007 a alrededor de 40 millones de Bs de los gastos prefecturales (alrededor de un 30%) por año. Como consecuencia, el peso de los gastos con recursos de las regalías tiende a disminuir en la medida del mayor peso de los recursos del IDH. Finalmente, los gastos financiados con el IEHD tendieron a mantener su participación en el gasto total, con algunas oscilaciones pero sin grandes variaciones, en torno a un valor de 13 millones de Bs de 1990, aunque porcentualmente pierden importancia debido a los aumentos ya señalados en los gastos financiados con regalías y el IDH.

e) Gastos de inversión de la Prefectura de Santa Cruz

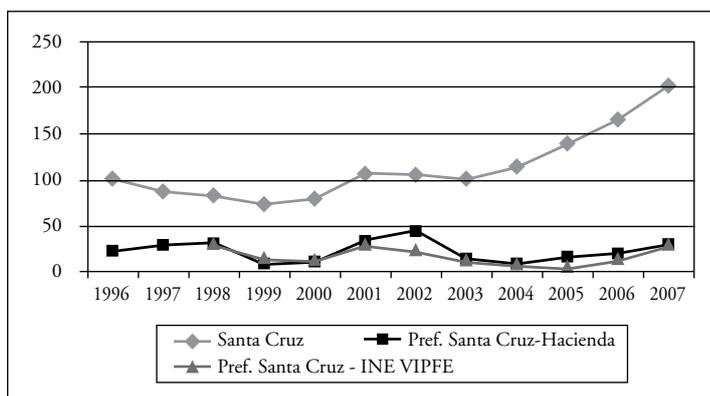
Del total de la inversión pública en el departamento de Santa Cruz, la inversión efectuada por la prefectura en promedio para los años 1996-2007 alcanza al 20,3%, algo inferior al 23%, que es la proporción de la inversión del conjunto de las prefecturas de todo el país

Gráfico 11.14
Santa Cruz: Gasto de la prefectura con recursos de hidrocarburos según fuente 1996-2007
 (en porcentaje)



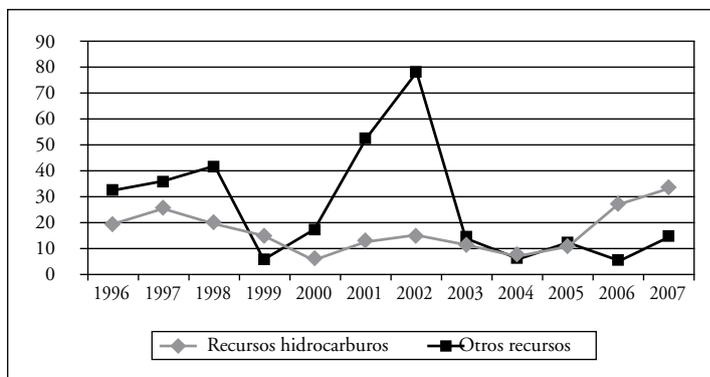
Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

Gráfico 11.15
Santa Cruz: Inversión total e inversión de la prefectura por fuente de información
 (en millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda; datos del Instituto Nacional de Estadística y del Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo, Ministerio de Planificación.

Gráfico 11.16
Santa Cruz: Gastos de inversión de la prefectura según fuente 1996-2007
 (en millones de bolivianos de 1990)



Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

respecto a las inversiones departamentales. La diferencia en las tendencias de la inversión pública realizada en el departamento y la inversión de la prefectura, como se puede apreciar en el gráfico 11.15⁵, muestra que parte importante de la inversión en Santa Cruz ha pasado por la inversión del gobierno central y de los municipios.

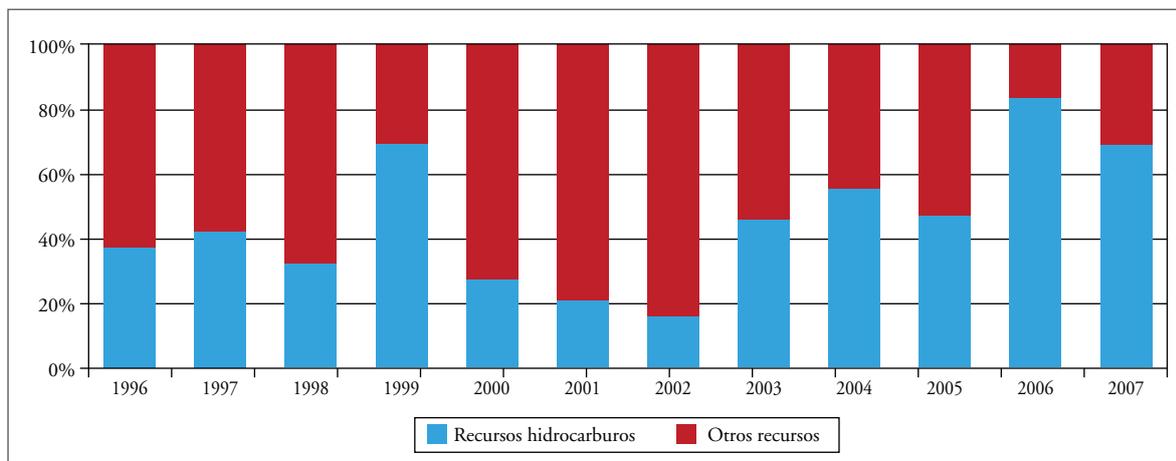
Los gastos de inversión de la prefectura han tenido una evolución oscilante en el período. De un monto de poco más de 60 millones de Bs (Bs de 1990) en 1997 y 1998, bajan a poco más de 20 millones de Bs en 1999 y 2000, aumentando luego y alcanzando su máximo el año 2002, para caer nuevamente a menos de 20 millones el año 2002 y comenzar a recuperarse los años 2005 a 2007.

Los otros recursos (donde destacan las transferencias del TGN) son los que han financiado durante muchos años (1996-2005) el grueso de los gastos en proyectos de inversión de la Prefectura de Santa Cruz, aunque con muchas variaciones en su tendencia. Mientras los recursos de hidrocarburos han tenido una participación menor pero más regular, a partir de 2006 los recursos de hidrocarburos incrementados por las mayores regalías y por los recursos del IDH van aumentando en el financiamiento de los proyectos de inversión, duplicando en los años 2006 y 2007 el promedio anual que tuvieron en el período 1996-2005.

Los recursos de hidrocarburos financiaron el 45% de las inversiones de la Prefectura de Santa Cruz entre 1996 y el año 2007, con mayores montos los años 1999 y 2006-2007. La distribución por sectores de estas inversiones como promedio para el período es la siguiente: infraestructura (40,7%), apoyo a la producción (25,85), sociales (14,1%), protección social (10,9%), multisectoriales (8,1%) y administración (0,4%).

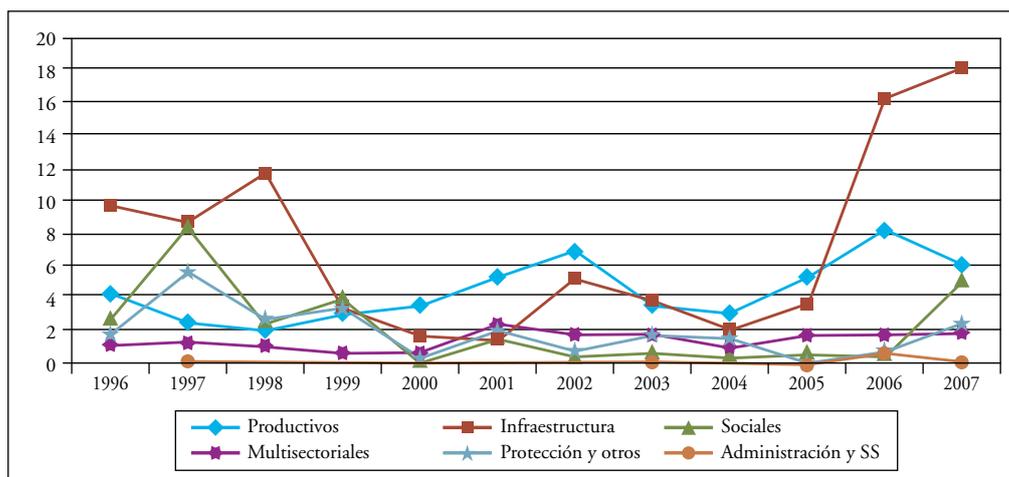
En los últimos años, en los que aumenta la importancia de los recursos de hidrocarburos en los ingresos y gastos de la prefectura, se observa un claro aumento en la inversión financiada con estos recursos, principalmente en infraestructura, y en menor grado en apoyo a la producción, en sectores sociales y en protección social. En los últimos tres años los gastos de infraestructura han aumentado

Gráfico 11.17
Santa Cruz: Gastos de inversión de la prefectura según fuente 1996-2007
 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

Gráfico 11.18
Sanat Cruz: Inversión de la prefectura por sectores con los recursos de hidrocarburos 1996-2007
 (en millones de bolivianos de 1990)



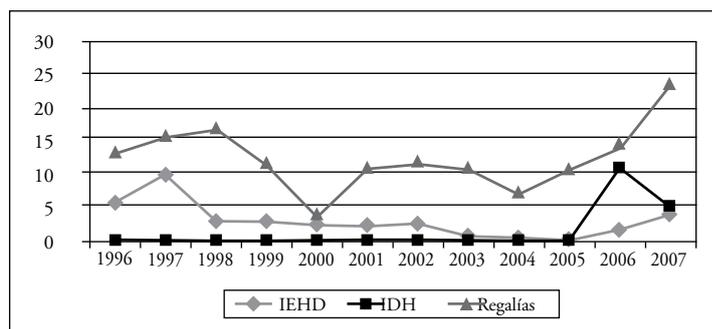
Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

considerablemente, alcanzando sus máximos niveles históricos en 2006 y 2007, dando un gran salto de 4,5 millones de Bs en el promedio anual que se erogaron en el sector entre 1996 y 2004 a 4 Bs, 16 Bs y 18 millones Bs gastados en los años 2005, 2006 y 2007, respectivamente. Los gastos de apoyo a la producción tuvieron oscilaciones en todo el período, no observándose tendencias particulares en los últimos años. Los gastos sociales, que en promedio alcanzaron para el período 1996-2004 a 2,82 millones Bs, disminuyeron los años 2005 y 2006, para luego aumentar considerablemente el año 2007.

Si observamos la importancia de los componentes de los recursos de hidrocarburos en el financiamiento de los gastos de inversión de la Prefectura de Santa Cruz, encontramos lo siguiente:

- Las regalías son la principal fuente de recursos para las inversiones de la prefectura en todo el período 1996-2007. Con algunas variaciones a lo largo de los años, las regalías han financiado en promedio el 78,4% de sus inversiones.
- Desde 1998 se ha reducido el financiamiento de las inversiones con recursos del IEHD. En promedio para todo el período, los recursos de

Gráfico 11.19
Santa Cruz: Gastos de inversión de la prefectura según fuente 1996-2007
 (en millones de bolivianos de 1990)



Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

este impuesto financiaron el 17% de las inversiones.

• El IDH fue muy importante en el financiamiento de las inversiones de la prefectura el año 2006, llegando a cubrir el 40% de éstas. Para el año 2007 sufre una reducción considerable como consecuencia de los cambios en la política de asignación de recursos entre los niveles de administración estatal que el gobierno actual aplicó desde finales del año 2006.

Ya se ha señalado que los gastos en proyectos de inversión de la Prefectura de Santa Cruz alcanzan en promedio al 16% del gasto total en el período 1996-2007. Dentro de los gastos en

Cuadro 11.5
Santa Cruz: Gastos de inversión de la prefectura con recursos de hidrocarburos según fuente 1996-2007
 (en millones de bolivianos de 1990)

| Año | IEHD | | IDH | | Regalías | | Total | |
|----------|-------|-------|-------|-------|----------|-------|-------|--------|
| | Bs | % | Bs | % | Bs | % | Bs | % |
| 1996 | 5,74 | 29,03 | | | 14,03 | 70,97 | 19,77 | 100,00 |
| 1997 | 10,29 | 38,56 | | | 16,40 | 61,44 | 26,68 | 100,00 |
| 1998 | 2,83 | 13,82 | | | 17,67 | 86,18 | 20,50 | 100,00 |
| 1999 | 2,92 | 19,62 | | | 11,97 | 80,38 | 14,89 | 100,00 |
| 2000 | 2,43 | 37,41 | | | 4,07 | 62,59 | 6,50 | 100,00 |
| 2001 | 2,08 | 15,42 | | | 11,40 | 84,58 | 13,47 | 100,00 |
| 2002 | 2,52 | 16,78 | | | 12,52 | 83,22 | 15,04 | 100,00 |
| 2003 | 0,58 | 4,80 | | | 11,51 | 95,20 | 12,09 | 100,00 |
| 2004 | 0,60 | 7,25 | | | 7,71 | 92,75 | 8,31 | 100,00 |
| 2005 | | | 0,34 | 2,95 | 11,17 | 97,05 | 11,51 | 100,00 |
| 2006 | 1,48 | 5,25 | 11,34 | 40,15 | 15,42 | 54,60 | 28,25 | 100,00 |
| 2007 | 4,37 | 12,87 | 5,25 | 15,46 | 24,35 | 71,67 | 33,98 | 100,00 |
| Promedio | 3,30 | 16,70 | 5,60 | 19,50 | 13,20 | 78,40 | 17,60 | 100,00 |

Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

Cuadro 11.6
Santa Cruz: Principales proyectos de inversión de la prefectura según fuente de financiamiento
 (en miles de bolivianos de 1990)

| Proyectos | Recursos hidrocarb. | Otras fuentes | Total | Años del proyecto | % total de inv. de la Pref. | Rec. hidro. (%) | Otras fuentes (%) | Total (%) |
|--|---------------------|---------------|----------|-------------------|-----------------------------|-----------------|-------------------|-----------|
| Pav. Camino Sta. Fe – Colonia San Juan – La Enconada | 1.120,6 | 79.360,2 | 80.480,7 | 2001 - 2003 | 16 | 1 | 99 | 100 |
| Constr. Riego –Comarapa – Saipina –San Rafael | 8.648,5 | 34.737,1 | 43.385,5 | 2001 - 2004 | 8 | 20 | 80 | 100 |
| Carr. Santa Cruz – Abapó (I-II) | 1.819,6 | 11.960,4 | 13.780,0 | 1997 | 3 | 13 | 87 | 100 |
| Ampl. Remod. estadio Tahuichi Aguilera | 6.194,1 | 4.948,0 | 11.142,1 | 1996, 1997 | 2 | 56 | 44 | 100 |
| Pav. Chane – Aguaises | 7.963,0 | 2.303,8 | 10.266,8 | 2005, 2006 | 2 | 78 | 22 | 100 |
| Prog. Dptal. de Mantenim. Caminos | 3.474,6 | 6.279,8 | 9.754,4 | 1996 | 2 | 36 | 64 | 100 |
| Constr. Riego – Comarapa – Saipina – San Rafael | 2.371,4 | 6.872,9 | 9.244,3 | 1999, 2000 | 2 | 26 | 74 | 100 |

Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

proyectos de inversión destacan los de infraestructura, principalmente de transportes, apoyo a la producción –donde sobresalen los gastos en proyectos de inversión agropecuarios– y los proyectos sociales. Como se puede apreciar en el cuadro 11.6, los proyectos de inversión más importantes son los de infraestructura caminera y apoyo a la producción (agropecuaria-riego).

Si reunimos por su importancia solamente a los principales proyectos financiados con recursos de hidrocarburos, los más destacados se muestran en el cuadro 11.7.

11.4. Gastos de la Prefectura de Santa Cruz, sus tendencias y el desarrollo del departamento

a) Gastos de la prefectura en la economía del departamento

Desde hace ya varios años el PIB del departamento de Santa Cruz es el más elevado de todos los departamentos de Bolivia. Entre 1996 y 2007 creció a una tasa promedio anual del 4,1%, mayor al crecimiento del conjunto de la economía boliviana (3,5%). Mientras, el gasto de la Prefectura de Santa Cruz creció a una tasa anual promedio del 2,2%, con una ligera tendencia a aumentar los dos últimos años. Relacionando los gastos de la Prefectura de Santa Cruz con su PIB, aquellos en promedio alcanzan al 4% del PIB departamental en 1996-2007. Esta proporción tendió a caer a fines de la

pasada década, oscilando hasta el año 2005 y tendiendo a aumentar los últimos dos años.

El PIB per cápita de Santa Cruz sufrió una baja en 1999, sin haberse recuperado los años siguientes. Por su parte, el gasto prefectural per cápita, tras decrecer los años 98 y 99, osciló los años siguientes hasta el 2005, cuando comienza a aumentar, alcanzando su nivel más alto el año 2007. Consiguientemente, tampoco a nivel per cápita se aprecian tendencias similares entre el PIB y el gasto de la prefectura.

Los tres gastos más importantes de la prefectura (apoyo productivo, infraestructura y social) tienen una evolución poco relacionada con la del PIB y PIB per cápita. Los gastos son bastante irregulares, principalmente los más cuantiosos (infraestructura y social). El PIB y el PIB per cápita tienen tendencias más definidas.

Observando las tendencias del índice de los gastos en infraestructura y apoyo a la producción –en los que se concentra el grueso de la inversión de la prefectura– y del PIB agropecuario del departamento, encontramos que la sostenida tendencia expansiva de este último no refleja las tendencias más variables de los gastos. Sin embargo, dada la característica del gasto en infraestructura, cuyos rendimientos se extienden en el tiempo, puede ser posible que este gasto esté sosteniendo las tendencias de largo plazo del sector, considerando que los principales proyectos de inversión de la prefectura fueron realizados en cami-

Cuadro 11.7
Santa Cruz: Principales proyectos de inversión de la prefectura financiados con recursos de hidrocarburos
(en miles de bolivianos de 1990)

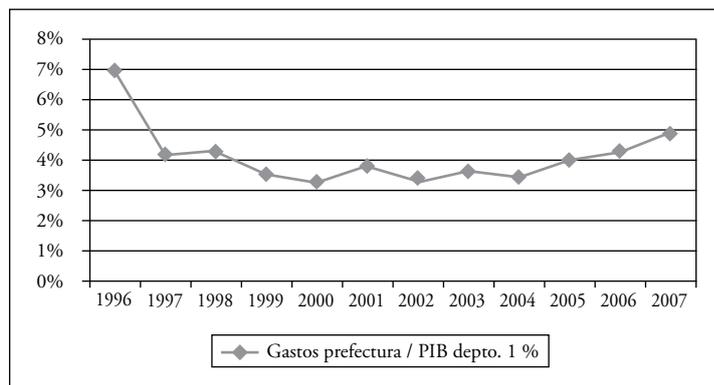
| Proyectos | Rec. hidroc. | Otras fuentes | Total | Años del proyecto | % de financ. RH* | % de financ. OF** | Total (%) |
|---|--------------|---------------|----------|-------------------|------------------|-------------------|-----------|
| Constr. Riego – Comarapa – Saipina – San Rafael | 8.648,5 | 34.737,1 | 43.385,5 | 2001 - 2004 | 20 | 80 | 100 |
| Pav. Chane – Aguais | 7.963,0 | 2.303,8 | 10.266,8 | 2005, 2006 | 78 | 22 | 100 |
| Ampl. Remod. estadio Tahuichi Aguilera | 6.194,1 | 4.948,0 | 11.142,1 | 1996, 1997 | 56 | 44 | 100 |
| Desar. de Aguas Subterr. Fase II (Conv. JICA) | 5.842,4 | | 5.842,4 | 2006, 2007 | 100 | 0 | 100 |
| Pav. San Ramón – San Javier – Concepción | 5.451,5 | 2.022,7 | 7.474,2 | 1996 - 2000 | 73 | 27 | 100 |
| Proy. Pav. Yotaú – Ascensión | 4.911,6 | 2.118,9 | 7.030,5 | 1997, 1998 | 70 | 30 | 100 |
| Prog. Dptal. de Asist. Social | 4.241,0 | 2.122,9 | 6.363,9 | 1996, 1998, 1999 | 67 | 33 | 100 |
| Prog. Dptal. Mant. de Caminos | 3.474,6 | 6.279,8 | 9.754,4 | 1996 | 36 | 64 | 100 |
| Prog. de Atención Niños y Niñas (PAN) | 3.461,6 | 2.829,2 | 6.290,7 | 2001 - 2003 | 55 | 45 | 100 |
| Pav. (Ruta 4) Km 80 – Santa Rosa del Sara | 3.400,4 | 4.584,2 | 7.984,6 | 2005 - 2007 | 43 | 57 | 100 |
| Prog. Dptal. de Asistencia Social | 3.237,3 | 463,2 | 3.700,6 | 1997 | 87 | 13 | 100 |

Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública. Ministerio de Hacienda.

* Recursos de Hidrocarburos

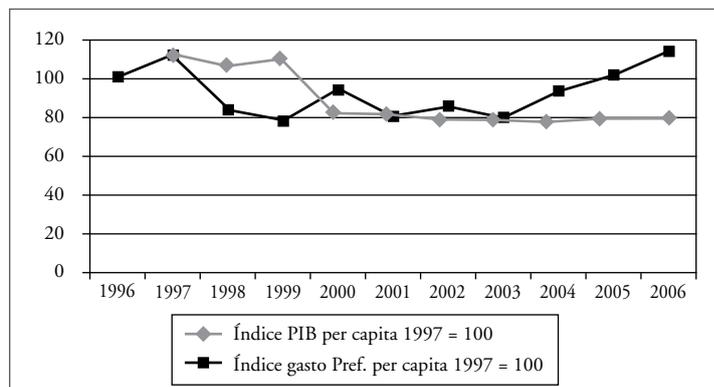
** Otras fuentes

Gráfico 11.20
Santa Cruz: Relación gasto de la prefectura - PIB departamental 1996-2007
 (en porcentaje prefectura / PIB)



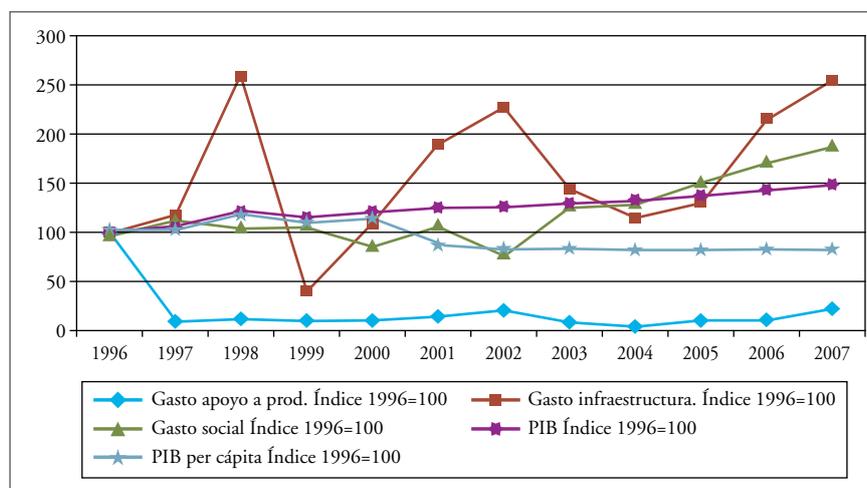
Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

Gráfico 11.21
Santa Cruz: Índices del PIB per cápita y del gasto de la prefectura per cápita 1997-2007
 (1997=100)



Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

Gráfico 11.22
Santa Cruz: Índices del PIB, PIB per cápita, y gastos de apoyo a la producción, en infraestructura y social de la prefectura 1996-2007



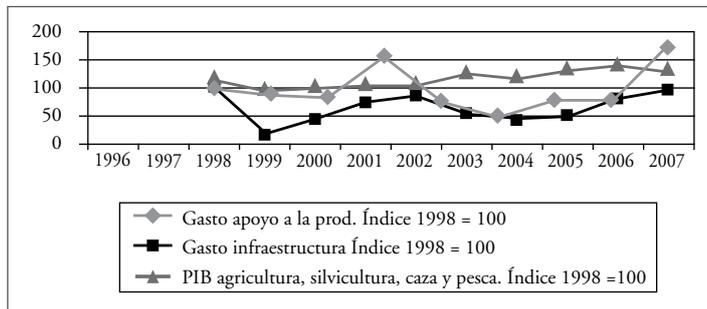
Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

nos e infraestructura de apoyo a la producción agropecuaria.

Santa Cruz es un departamento muy abierto al comercio internacional, siendo además el principal departamento exportador de Bolivia. Si bien las exportaciones cruceñas tendieron a aumentar a lo largo de todo el período, crecieron fuertemente los años 2006 y 2007 en el contexto general del auge exportador de la economía boliviana. El gasto prefectural de apoyo a la producción no parece relacionarse con las exportaciones, ya que sus rumbos son disímiles; el gasto en infraestructura es muy oscilante y diverge de la tendencia de las exportaciones, aunque aumenta considerablemente con ellas los años 2006 y 2007. Por esto no parece haber relaciones específicas entre el gasto de la prefectura y el desempeño de las exportaciones.

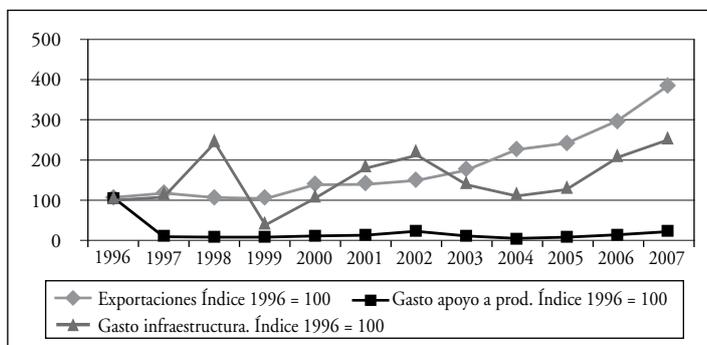
En lo referido a las exportaciones de Santa Cruz, las de hidrocarburos han aumentado considerablemente, principalmente desde el año 2004, en tanto que las de bienes agroindustriales han tenido una ligera tendencia ascendente. En el caso de las exportaciones agroindustriales, la inversión prefectural en infraestructura podría explicar, al menos en parte, la dinámica exportadora. Pero no se puede decir lo mismo de las exportaciones de hidrocarburos, cuya dinámica exportadora responde a factores diferentes al gasto prefectural, como ya se ha explicado en un acápite anterior del presente documento.

Gráfico 11.23
Santa Cruz: Índices del PIB agropecuario e índices de los gastos en apoyo a la producción y gastos en infraestructura 1998-2007 (1998=100)



Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

Gráfico 11.24
Santa Cruz: Índices de exportaciones y de gastos de la prefectura en apoyo a la producción y en infraestructura (1996=100)



Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

Como ya se ha señalado, del total de las inversiones de la Prefectura de Santa Cruz, la correspondiente a infraestructura caminera alcanza en promedio para los años 1996-2007 al 49%, tratándose del rubro de inversión prefectural más importante, principalmente en los últimos años.

Esta asignación de recursos se ha traducido en un crecimiento de la red vial cruceña que en total aumentó en un 29%. La red fundamental, a cargo de la administración estatal central, aumentó en un 37,5%; la red departamental creció en un 746% y la municipal disminuyó en un 33%. El gran crecimiento de la red departamental se explica tanto por la construcción de nuevos caminos, como por la incorporación a la red departamental de muchos caminos que habían estado formando parte de la red municipal que, como consecuencia, se redujo en 2.200 kilómetros. Los caminos pavimentados en Santa Cruz aumentaron en 539 kilómetros, de los cuales la mayor parte (533) fueron construidos por el gobierno central en la red fundamental.

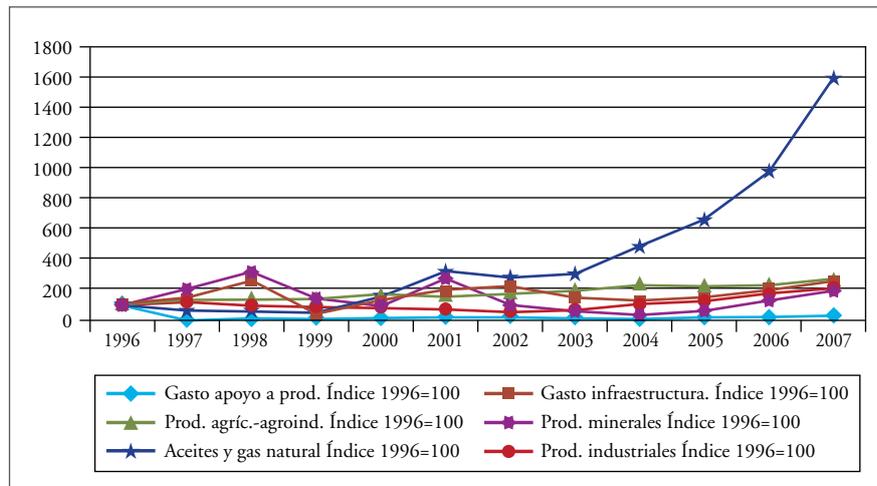
La prefectura aumentó su red en caminos de ripio, construyendo 468 kilómetros y recibiendo de la red municipal 401 kilómetros, y aumentó su red de caminos de tierra construyendo 1.413 kilómetros y recibiendo de la red municipal 1.785 kilómetros.

Cuadro 11.8
Santa Cruz: Infraestructura caminera del departamento de Santa Cruz (en kilómetros)

| Clasificación de la red vial | Tipo de rodadura | Extensión en el departamento de Santa Cruz (km) | | | |
|------------------------------|------------------|---|--------|-----------|-------------|
| | | 2000 | 2007 | Variación | Variación % |
| Fundamental | Total | 3.017 | 4.149 | 1.132 | 37,5% |
| | Pavimento | 1.035 | 1.619 | 584 | 56,4% |
| | Ripio | 803 | 1.658 | 855 | 106,5% |
| | Tierra | 1.179 | 221 | -958 | -81,3% |
| Departamental | Total | 546 | 4.619 | 4.073 | 746,0% |
| | Pavimento | 0 | 6 | 6 | |
| | Ripio | 209 | 1.078 | 869 | 415,8% |
| | Tierra | 337 | 3.535 | 3.198 | 949,0% |
| Municipal | Total | 6.720 | 4.483 | -2.237 | -33,3% |
| | Pavimento | 63 | 12 | -51 | -81,0% |
| | Ripio | 985 | 584 | -401 | -40,7% |
| | Tierra | 5.672 | 3.887 | -1.785 | -31,5% |
| TOTAL | Total | 10.283 | 12.600 | 2.317 | 22,5% |
| | Pavimento | 1.098 | 1.637 | 539 | 49,1% |
| | Ripio | 1.997 | 3.320 | 1.323 | 66,2% |
| | Tierra | 7.188 | 7.643 | 455 | 6,3% |

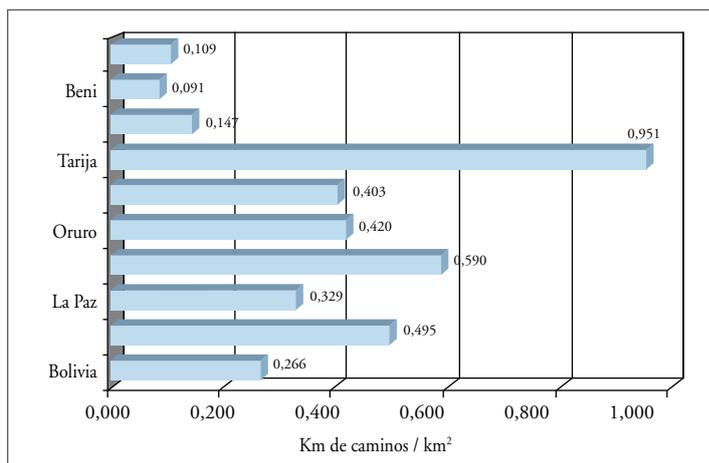
Fuente: Elaboración propia con base en información de la Administradora Boliviana de Carreteras y del Instituto Nacional de Estadística.

Gráfico 11.25
Santa Cruz: Índice de las exportaciones más importantes y de gastos de la prefectura en apoyo a la producción e infraestructura 1996-2007
 (1996=100)



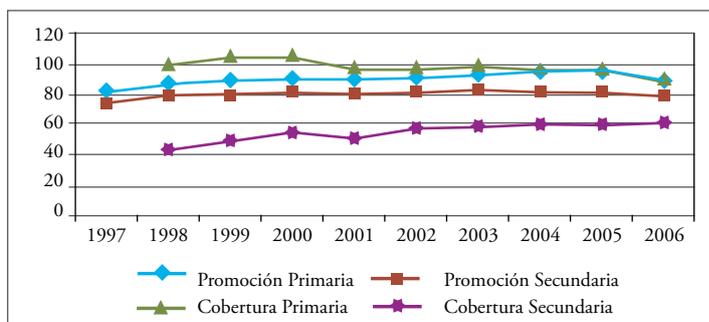
Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

Gráfico 11.26
Bolivia: Densidad vial por departamentos



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Administradora Boliviana de Carreteras y del Instituto Nacional de Estadística.

Gráfico 11.27
Santa Cruz: Tasas de cobertura y promoción escolar
 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Educación y Culturas.

Cuadro 11.9
Santa Cruz. Índice de Desarrollo Humano de municipios del departamento por años 1992, 2001, 2005

| | 1992 | 2001 | 2005 | Puntos de variación del índice 1992-2005 |
|---|-------|-------|-------|--|
| IDH municipio ciudad capital | 0,668 | 0,740 | 0,759 | 0,091 |
| Promedio IDH municipios del Dpto., excluido el de la ciudad capital | 0,534 | 0,610 | 0,640 | 0,106 |
| IDH Bolivia | 0,563 | 0,641 | 0,669 | 0,106 |

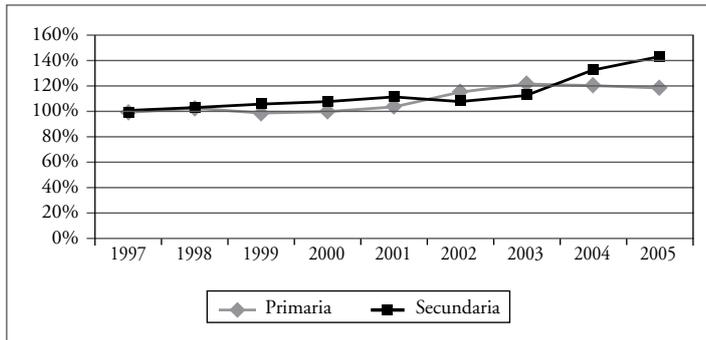
Fuente: Elaboración propia con base en información del PNUD.

Si bien en general es de esperar un positivo impacto económico de la construcción de infraestructura caminera, en este estudio no es posible establecer, con el tipo de información que se tiene, mayores precisiones al respecto.

b) Gasto de la prefectura en desarrollo humano

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) del departamento de Santa Cruz, al cual nos aproximamos gruesamente a través del IDH del municipio, que es la capital del departamento, y del IDH promedio del resto de los municipios, muestra una mejora evidente en los años para los que se dispone de información. Además de esta mejora, se puede apreciar una tendencia a la reducción de la brecha entre el IDH del municipio capital del depart-

Gráfico 11.28
Índice de crecimiento de docentes según niveles educativos
(1997=100)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Educación y Culturas.

Cuadro 11.10
Santa Cruz: Municipios de departamento según variación
en el Índice Municipal de Desarrollo Humano
(IDH) período 1992 - 2005

| | Municipios | |
|--|------------|-------------|
| | Número | Porcentaje* |
| Total municipios | 56 | 100% |
| Comparación Horizontal | | |
| Municipios con IDH mayor que en el período anterior | 56 | 100% |
| Comparación Intradepartamental - brecha intermunicipal | | |
| Municipios que acortaron la brecha de IDH con respecto a la ciudad capital | 39 | 70% |
| Comparación nacional - ranking | 23 | 41% |
| Municipios que subieron su posición en el ranking nacional | | |

* En cada caso, los porcentajes se calculan sobre el total de municipios. Nueve municipios no disponen de información sobre el IDH en el año 1992. Fuente: Elaboración propia con base en cuadro A-III-, Anexo III.

tamento y el promedio del resto de los municipios, a pesar de lo cual todavía persiste la diferencia entre uno y otro.

El índice de esperanza de vida, como aproximación a las condiciones de salud de la población, es el que presenta mayor aumento entre 1992 y 2005, tanto en los municipios de Santa Cruz como en el nivel nacional. La brecha entre el indicador del municipio ciudad capital y el promedio del resto de los municipios se ha atenuado en el período. Los indicadores de salud, sintetizados en el índice de esperanza de vida, muestran que la salud de la población de Santa Cruz va mejorando sostenidamente en el tiempo. El gasto en salud alcanza al 11% de los gastos de la prefectura entre 1996 y 2007, con una tendencia a incrementarse desde el año 2005, que posiblemente

se exprese en una mejora en los indicadores de los años siguientes.

También mejora el índice de educación, más en el promedio de los municipios (sin considerar el municipio de la ciudad capital) que en el municipio de la ciudad capital, reduciéndose también la brecha educativa. También mejora el índice de ingresos con una ligera tendencia a reducirse la brecha entre el municipio ciudad capital y el promedio de los demás municipios. El gasto en educación en Santa Cruz en promedio alcanza al 44% del gasto prefectural. Ha aumentado desde el año 2003, y en particular desde el 2005. La parte más importante del gasto prefectural en educación es el pago de salarios, ya que las inversiones en infraestructura escolar las realizan los municipios (a veces con co-financiación prefectural). Dado que las prefecturas tienen restricciones en la definición de las políticas, y aun en la gestión educativa, su rol tiende a ser mayormente de intermediación en el pago de salarios, razón por la cual las mejoras educativas en el departamento se sustentan en un conjunto amplio de factores que sintetizan las determinaciones tanto nacionales como municipales en este campo, así como los efectos acumulativos de políticas cuyos resultados se plasman en períodos de tiempo que duran varios años. El mayor gasto en educación se expresa en un aumento de los docentes, especialmente en el nivel secundario, a partir

Cuadro 11.11
Santa Cruz: Índices de los componentes del IDH
de municipios del departamento por años 1992, 2001, 2005

| Componentes | Índices | | | Puntos de variación 1992-2005 |
|--------------------------------------|---------|-------|-------|-------------------------------|
| | 1992 | 2001 | 2005 | |
| Índice de esperanza de vida | | | | |
| Capital de departamento | 0,650 | 0,729 | 0,767 | 0,117 |
| Promedio municipios excluido capital | 0,579 | 0,665 | 0,704 | 0,125 |
| Índice de Esperanza de Vida Bolivia | 0,567 | 0,638 | 0,672 | 0,105 |
| Índice de educación | | | | |
| Capital de departamento | 0,803 | 0,844 | 0,849 | 0,046 |
| Promedio municipios excluido capital | 0,652 | 0,717 | 0,745 | 0,093 |
| Índice de educación Bolivia | 0,682 | 0,748 | 0,776 | 0,094 |
| Índice de ingresos | | | | |
| Capital de departamento | 0,552 | 0,645 | 0,660 | 0,108 |
| Promedio municipios excluido capital | 0,371 | 0,448 | 0,471 | 0,100 |
| Índice de ingresos Bolivia | 0,441 | 0,537 | 0,558 | 0,117 |

del año 2004. Mientras, el aumento de docentes en primaria parece más bien estancarse y aun revertirse ligeramente en los últimos años, junto con una tendencia a la disminución de la tasa de cobertura primaria. Esto se acompaña de un aumento en la cobertura de la educación secundaria que aumentó sostenidamente desde el año 2001, mientras la tasa de promoción en este ciclo educativo tendió a mantenerse estable. Estas modificaciones son las que explican la mejora en el índice de educación del departamento.

Este conjunto de indicadores de modo muy grueso señala las tendencias en el desarrollo humano del departamento, que si bien pueden verse positivamente influidas por los gastos de la prefectura, son la síntesis de un conjunto amplio de factores causales, que si bien incluyen, trascienden el accionar prefectural.

Sin embargo, como ya se vio anteriormente, los gastos en proyectos de inversión del área social, donde destacan los de salud y educación, apenas alcanzan al 10% del gasto prefectural, expresando las competencias asignadas a la prefectura que están dirigidas más bien a la gestión de las políticas nacionales, dejando para los niveles municipales la inversión en esta área.

11.5. Consideraciones finales

- i. Las finanzas de la Prefectura del departamento de Santa Cruz acompañan la dinámica expansiva de las finanzas de las prefecturas del país en el período 1996-2007, con un grado de ejecución del presupuesto muy elevado (99,7% en promedio) que no ha tenido variaciones de consideración en las distintas gestiones de la prefectura.
- ii. Si bien la mayor parte de los recursos de la prefectura se originan en las transferencias del TGN, los recursos de hidrocarburos provenientes principalmente de las regalías –que el departamento obtiene como productor de hidrocarburos– han tenido creciente importancia, particularmente los tres últimos años, cuando se implementan las recientes políticas de hidrocarburos. El IDH, desde su aparición el año 2005, ha sido una importante fuente de recursos para la Prefectura de Santa Cruz, aunque su importancia en el financiamiento del gasto ha sido menor que para otros departamentos.
- iii. La mayor parte de los gastos de la prefectura se destinan al área social (educación y salud), in-

fraestructura (principalmente de caminos) y, en menor medida, apoyo a la actividad productiva. Los gastos del área social –que son principalmente salarios en educación y salud– se financian casi totalmente con transferencias del TGN. Los gastos en infraestructura que hasta el año 2004 se financiaron principalmente con recursos que no provenían de los hidrocarburos, desde el año 2005 se sustentan en éstos. Los gastos de apoyo a la producción se han financiado desde el año 2001 con recursos de hidrocarburos (principalmente con regalías).

- iv. En promedio, para 1996-2007 la prefectura ha destinado a inversiones el 16% de sus recursos, de los cuales el 40% proviene de los hidrocarburos. Las inversiones financiadas con recursos de hidrocarburos se han orientado principalmente a infraestructura y apoyo a la producción. Cuando los recursos de hidrocarburos aumentan para la prefectura los años 2006 y 2007, ésta destina proporciones importantes a inversiones en infraestructura, principalmente caminera y de apoyo a la producción.
- v. De todo lo anterior, se concluye que la Prefectura de Santa Cruz tiene en los recursos de hidrocarburos una importante fuente de financiamiento de sus inversiones, las cuales se han orientado principalmente a infraestructura y apoyo a la producción. Por tratarse de un departamento productor de hidrocarburos, las regalías departamentales han sido la principal fuente de financiamiento de las inversiones prefecturales.
- vi. No es posible establecer interrelaciones sólidas entre los gastos de la prefectura y los indicadores del desarrollo económico y social de Santa Cruz, ya que:
 - Por un lado, hay que tener en cuenta que el impacto de los gastos sociales prefecturales, tanto los de salud y educación (que son principalmente salarios) como los gastos de inversión (infraestructura de caminos y apoyo a la producción), se extiende más allá del período de nuestro estudio, y dado que sus efectos en el rendimiento de los factores de la producción suelen ser acumulativos y multidimensionales, requieren de observaciones sistemáticas en períodos más largos de tiempo.
 - Por otro lado, los indicadores del PIB departamental tienen una evolución que se explica por un conjunto de factores, uno de los cuales es

el gasto y la inversión prefectural, a los cuales sin embargo difícilmente se les puede imputar un impacto particular en el crecimiento de la economía de Santa Cruz. Otro tanto sucede con los indicadores de desarrollo humano, de salud y educación, que si bien han aumentado a medida que aumentan los gastos de la prefectura en salud y educación, también están influidos por la dinámica socioeconómica del departamento.

- Además, en departamentos como Santa Cruz, en los que las inversiones totales realizadas combinan tanto la inversión privada –nacional y extranjera– como la inversión pública nacional, prefectural y municipal, las tendencias de la economía y de las condiciones de vida responden a un amplio conjunto de factores no reducibles a las parciales determinaciones que pueden provenir de las inversiones de la prefectura.

Notas

- 1 INE (2006). *Estadísticas Departamentales de Bolivia 2005*. INE, La Paz, pág. 231.
- 2 INE (2006). *Estadísticas Departamentales de Bolivia 2005*. INE, La Paz, pág. 231.
- 3 El Índice de Desarrollo Humano es un indicador compuesto por los índices de ingresos, esperanza de vida y educación, que expresan las condiciones de desarrollo.
- 4 PNUD (2007). *El estado del Estado en Bolivia. Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2007*. PNUD, La Paz.
- 5 El gráfico incluye información de otra fuente oficial, la del INE-VIPFE, confirmando, con excepción del año 2002, las tendencias de la inversión prefectural que se observan con la información del Ministerio de Hacienda, que es la que hemos utilizado en este estudio. El gráfico está en dólares de EEUU, ya que la información brindada por el INE-VIPFE está en esta moneda. Las tendencias observadas no cambian cuando se usan dólares o bolivianos.

12. Finanzas de la Prefectura del departamento de Beni

12.1. Contexto departamental

El departamento de Beni, ubicado al noreste del país, con 213.264 km² de superficie, es el segundo departamento más extenso de Bolivia, abarcando el 20% del territorio nacional. Con pocas elevaciones montañosas, el territorio es llano, formando parte de la cuenca del Amazonas.

La población estimada del departamento para el año 2007 alcanza a 422.434 personas, con una tasa de crecimiento poblacional intercensal 1992-2001 de 2,94%, ligeramente superior a la del país, que alcanzó a 2,74%¹. La densidad poblacional es baja: 1,91 habitantes por kilómetro cuadrado, casi 30 veces menor que la de Cochabamba, que es el departamento con mayor densidad poblacional en Bolivia.

El 70% de su población es urbana, siendo el segundo departamento, después de Santa Cruz, con mayor proporción de población urbana más alta en el país². En este departamento, los centros urbanos son de reducido tamaño, pese a lo cual concentran a la mayor parte de su población.

La participación de la economía del Beni en la economía nacional ha sido históricamente reducida. En promedio, para los años 1996-2007, la participación del PIB del Beni en el PIB del país alcanza al 3,7%. El crecimiento anual promedio del PIB del departamento fue 3,3%, ligeramente inferior al del país, que alcanzó al 3,4%. El sector de actividad económica más importante del Beni es la agropecuaria, con una participación promedio en el PIB para los años 1996-2007 del 33%. Le siguen en importancia la industria, los ser-

vicios y el comercio-transporte. La economía de Beni tiene muy pocas vinculaciones con la economía internacional; para el período 1996-2007 en promedio las exportaciones del departamento fueron solamente el 2,5% de las del país, aunque con tendencia a incrementarse. Las principales exportaciones benianas son la castaña (casi el 90% de las exportaciones del departamento), la madera y productos de madera con algún proceso de industrialización.

El Índice de Desarrollo Humano³ para el Beni (0,580 para el año 2001) está ligeramente por encima del nacional (0,572 para ese año) y ubica a Beni en el quinto lugar entre los departamentos de Bolivia. Las variaciones del Índice de Desarrollo Humano para los distintos municipios del Beni son pequeñas⁴. El 72,5% de la población beniana era pobre el año 2001, con un 26% en condiciones de indigencia⁵. Después de Potosí, Beni es el departamento con mayor incidencia de pobreza en Bolivia.

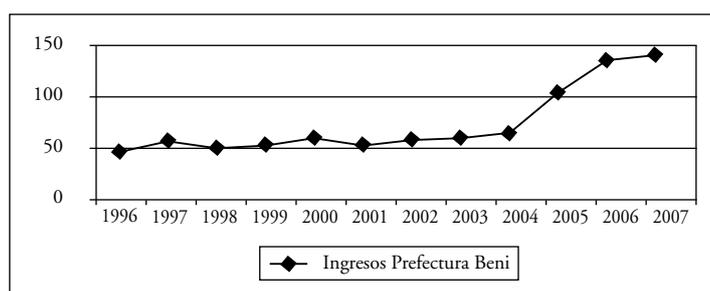
12.2. Ingresos de la Prefectura de Beni

a) Evolución de los ingresos de la Prefectura de Beni

Los ingresos de la Prefectura de Beni aumentaron en 204,5%, en valores constantes, en el período 1996-2007. Este notable incremento de los ingresos se concentra en los años 2005-2007, cuando los ingresos de la prefectura beniana se constituyen en más del doble de los ingresos previos al año 2005 (gráfico 12.1). Las tasas de crecimiento anual de los

ingresos de la prefectura, que entre 1996 y 2004 en promedio apenas superaron el 2%, dan un salto importante los años 2005 y 2006 (cuadro 12.1). Como consecuencia, para todo el período los ingresos de la Prefectura de Beni aumentaron a una tasa promedio anual del 12,4%, mayor a la correspondiente a las prefecturas de todo el país que, en promedio, aumentaron anualmente en un 7,22% entre 1996 y 2007.

Gráfico 12.1
Beni: Ingresos de la prefectura 1996-2007
(en millones de bolivianos de 1990)



Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

Cuadro 12.1
Beni: Ingresos de la prefectura, tasas de crecimiento
y participación de estos ingresos en los de las prefecturas
de Bolivia 1996-2007
(en millones de bolivianos de 1990)

| Año | Ingresos Prefectura Beni | Tasa crecimiento anual de los ingresos de la prefectura (%) | Participación ingresos Prefectura Beni en total ingresos 9 prefecturas Bolivia (%) |
|------|--------------------------|---|--|
| 1996 | 43,75 | | 3,65 |
| 1997 | 54,86 | 25,39 | 4,68 |
| 1998 | 50,21 | -8,47 | 4,24 |
| 1999 | 53,13 | 5,81 | 4,82 |
| 2000 | 59,61 | 12,21 | 5,00 |
| 2001 | 49,85 | -16,37 | 4,06 |
| 2002 | 57,99 | 16,32 | 4,94 |
| 2003 | 56,52 | -2,53 | 4,19 |
| 2004 | 63,20 | 11,83 | 4,34 |
| 2005 | 102,12 | 61,58 | 5,78 |
| 2006 | 131,45 | 28,71 | 5,63 |
| 2007 | 134,43 | 2,27 | 5,52 |

Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

La Prefectura de Beni en el período 1996-2007 ha recibido en promedio el 4,74% de los ingresos de las prefecturas de Bolivia, aumentando esta participación de un 3,6% en 1996 a un 5,5% el año 2007 (cuadro 12.1). Empero, a pesar de los incrementos se-

ñalados, la Prefectura de Beni es la octava de las nueve prefecturas de Bolivia en cuanto a participación promedio de los ingresos de las prefecturas del país.

Los ingresos per cápita de la Prefectura de Beni registran aumentos y disminuciones poco considerables entre 1996 y el año 2004, aumentando claramente desde el año 2005, para alcanzar el año 2007 casi el doble del ingreso correspondiente al año 1996.

La relación entre lo que la prefectura presupuestó al inicio de la gestión, los cambios que ocurren durante la misma y los montos de los ingresos que efectivamente se ejecutan, pueden observarse mediante la programación, ajustes y ejecución de los ingresos de la entidad. Como en el caso de los otros departamentos del país, hasta el año 2001 no se observan ajustes en el presupuesto de ingresos aprobado por la Prefectura de Beni. A partir de ese año, a lo largo de las varias gestiones se fueron realizando modificaciones que aumentaron los ingresos presupuestados en proporciones variables, particularmente importantes los años 2005 y 2007.

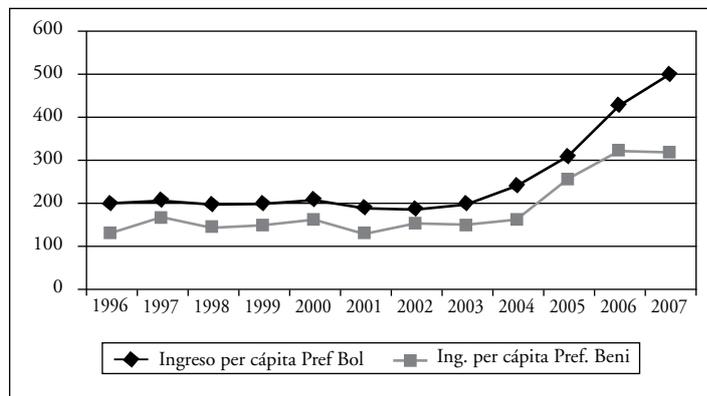
La Prefectura de Beni ha tenido una ejecución presupuestaria menor de la del conjunto de las prefecturas del país. Como se ve en el cuadro 12.2, la ejecución ha sido baja, tanto con referencia a la programación de la misma prefectura –en promedio para el período 72%–, como comparativamente con la ejecución presupuestaria promedio de las prefecturas de Bolivia. Así, para 1996-2007 el promedio de la ejecución presupuestaria de Beni estuvo 15% por debajo del promedio de la ejecución de las prefecturas de Bolivia.

b) Ingresos de la Prefectura de Beni por fuente de financiamiento

La composición de los ingresos de la Prefectura de Beni se ha modificado como consecuencia de los cambios en la política de hidrocarburos registrados en Bolivia desde el año 2005. Las transferencias del TGN se constituyeron en los ingresos más importantes de la prefectura hasta el año 2004, y si bien en valores absolutos han aumentado desde el año 2005, el considerable aumento de los ingresos de hidrocarburos ha disminuido su importancia relativa.

Por su parte, los ingresos por recursos de hidrocarburos provenientes de regalías e impuestos de los hidrocarburos (IEHD e IDH) aumentaron considerablemente desde el año 2005, sobrepasando la mitad de los ingresos de la Prefectura de Beni. En valores

Gráfico 12.2
Beni: Ingresos per cápita de la prefectura e ingresos per cápita
de las prefecturas de Bolivia 1996-2007
(en bolivianos de 1990)



Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda

absolutos, los ingresos por transferencias del TGN casi se duplicaron en valores de 1990 entre 1996 y 2007, mientras que los ingresos por recursos de hidrocarburos casi se septuplicaron en este período, pasando del 28% al 60% del total de los ingresos de la prefectura (gráfico 12.3). Como se puede apreciar en el cuadro 12.3, contribuyeron a este aumento los mayores ingresos por regalías y las recaudaciones por IDH que se tienen de 2005 en adelante. Los otros ingresos internos y externos han sido minoritarios en todo el período.

A pesar de que Beni no es un departamento productor de hidrocarburos, los ingresos provenientes

de los recursos públicos originados en este sector de la economía han sido históricamente importantes para el departamento; mucho más desde el año 2005. En lo referido a las regalías recibidas por la Prefectura de Beni⁶, después de una baja los años 1997, 1998 y 1999, fruto de la reclasificación de los campos existentes y nuevos, éstas comenzaron a aumentar a medida que se incrementaba tanto la producción de hidrocarburos como las exportaciones de gas y sus precios de 2005 en adelante. Como en el caso de las otras prefecturas, la puesta en vigencia de la Ley 3058 desde la segunda mitad del año 2005 y las políticas de hidrocarburos aplicadas por el gobierno, hicieron que los ingresos de la prefectura se acrecentaran considerablemente. Desde el año 2005 las regalías comienzan

a tener menor importancia relativa en la medida en que aumenta la importancia del IDH, que desde su vigencia alcanza a aproximadamente el 60% de los ingresos de la Prefectura de Beni.

12.3. Gastos de la Prefectura de Beni

a) Tendencias generales de los gastos

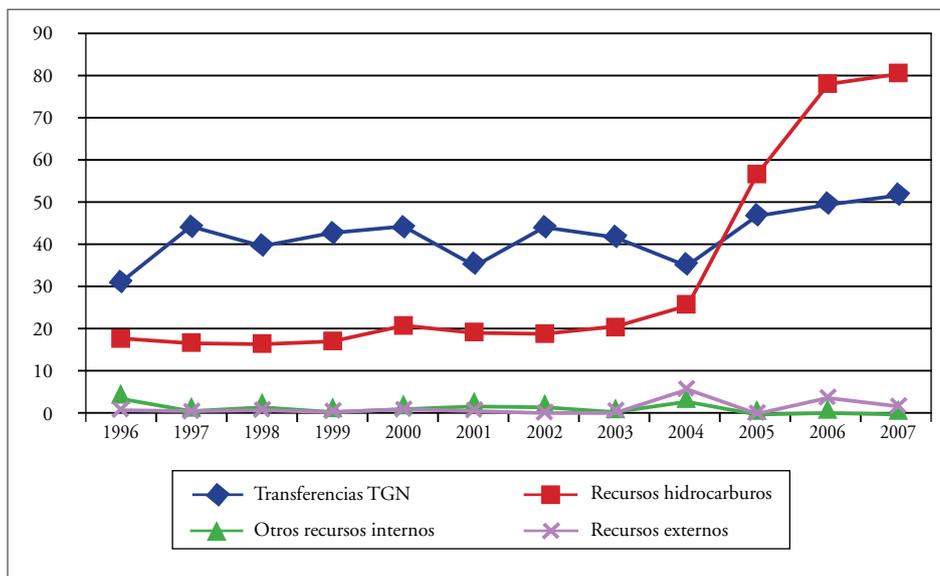
Los gastos ejecutados de la Prefectura de Beni, que entre 1996 y 2005 tuvieron pocas variaciones, se incrementaron desde el año 2005, y en particular los años 2006 y 2007, alcanzando en esta última gestión a Bs 151 millones constantes de 1990, un monto casi

Cuadro 12.2
Beni: Ingresos aprobados, ajustados y ejecutados de la prefectura y porcentajes
de ejecución presupuestaria 1996-2007
(en millones de bolivianos de 1990)

| Año | Ingresos aprobados | Ingresos ajustados | Ingresos ejecutados | Porcentaje ejecución de ingresos Prefectura Beni | Porcentaje ejecución de ingresos prefecturas de Bolivia |
|----------|--------------------|--------------------|---------------------|--|---|
| 1996 | 64,67 | 64,67 | 43,75 | 67,7% | 91,0% |
| 1997 | 80,68 | 80,68 | 54,86 | 68,0% | 88,5% |
| 1998 | 70,31 | 70,31 | 50,21 | 71,4% | 92,5% |
| 1999 | 73,27 | 73,27 | 53,13 | 72,5% | 90,8% |
| 2000 | 80,30 | 80,30 | 59,61 | 74,2% | 90,5% |
| 2001 | 79,13 | 79,13 | 49,85 | 63,0% | 90,7% |
| 2002 | 77,79 | 84,12 | 57,99 | 68,9% | 75,9% |
| 2003 | 79,70 | 90,44 | 56,52 | 62,5% | 85,4% |
| 2004 | 77,00 | 89,02 | 63,20 | 71,0% | 85,3% |
| 2005 | 76,16 | 116,60 | 102,12 | 87,6% | 84,3% |
| 2006 | 136,40 | 172,87 | 131,45 | 76,0% | 85,2% |
| 2007 | 158,36 | 166,28 | 134,43 | 80,8% | 85,6% |
| Promedio | | | | 72,0% | 87,1% |

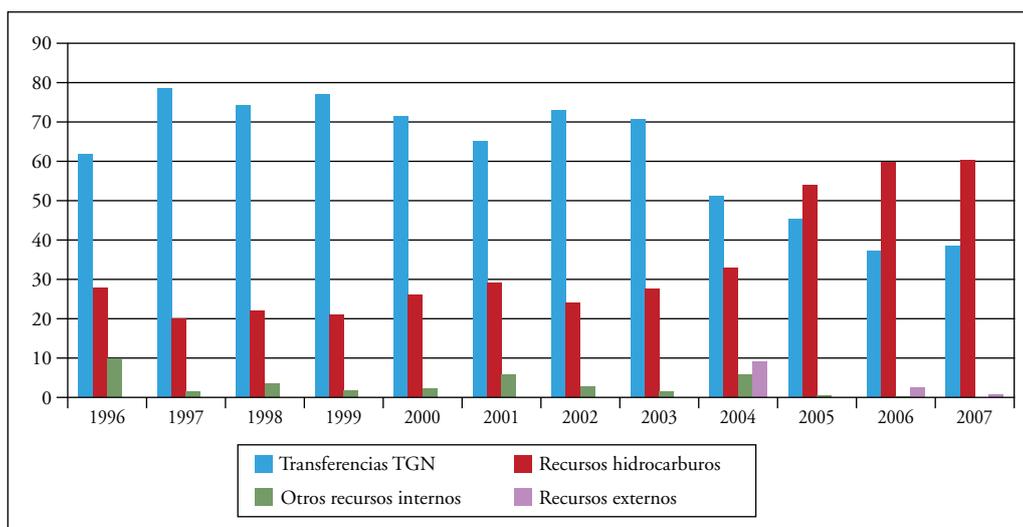
Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

Gráfico 12.3
Beni: Ingresos de la prefectura por recursos de hidrocarburos según fuente 1996-2007
 (en millones de bolivianos de 1990)



Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

Gráfico 12.4
Beni: Ingresos de la prefectura por recursos de hidrocarburos según fuente 1996-2007
 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

tres veces más alto del correspondiente al promedio anual 1996-2004. Para este período, el crecimiento promedio del gasto de la Prefectura de Beni por año fue del 13,4%, el doble de la tasa de crecimiento promedio anual del gasto de las prefecturas del país (6,4%). En términos per cápita, el gasto de la prefectura alcanzó en promedio a Bs 185,2, uno de los más altos del país, habiendo crecido a una tasa anual promedio del 10,84%, también una de las mayores entre las prefecturas de Bolivia.

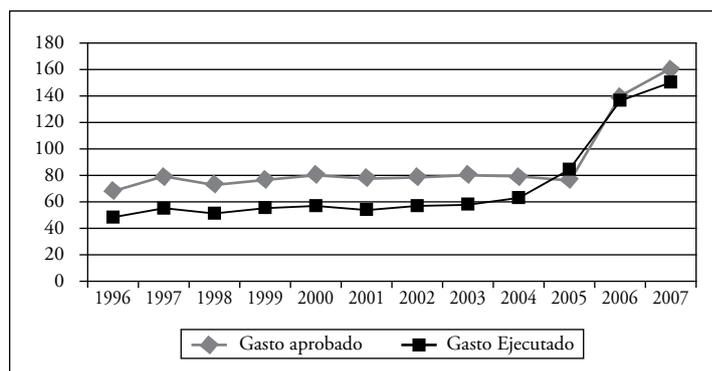
La Prefectura de Beni para 1996-2007 ha tenido, en promedio, un grado de ejecución de sus gastos del 79%, una de las más bajas del país. Empero, es importante matizar este dato: la ejecución fue, en promedio, del 72% entre 1996 y 2004, incrementándose al 95% en los años 2005-2007, cuando aumentan considerablemente los ingresos de la prefectura y cuando, desde 2006, se inicia la gestión del primer Prefecto elegido por la población del departamento.

Cuadro 12.3
Beni: Ingresos de la prefectura según fuente 1996-2007
 (en millones de bolivianos de 1990)

| Año | Transferencias TGN | Recursos hidrocarburos | Otros recursos internos | Recursos externos | Total |
|--------------|--------------------|------------------------|-------------------------|-------------------|--------|
| 1996 | 27,15 | 12,26 | 4,34 | 0,00 | 43,75 |
| 1997 | 43,13 | 10,93 | 0,79 | 0,00 | 54,86 |
| 1998 | 37,29 | 11,09 | 1,74 | 0,08 | 50,21 |
| 1999 | 40,96 | 11,20 | 0,97 | 0,00 | 53,13 |
| 2000 | 42,65 | 15,64 | 1,33 | 0,00 | 59,61 |
| 2001 | 32,41 | 14,50 | 2,92 | 0,02 | 49,85 |
| 2002 | 42,49 | 13,89 | 1,57 | 0,03 | 57,99 |
| 2003 | 40,09 | 15,69 | 0,74 | 0,00 | 56,52 |
| 2004 | 32,43 | 21,00 | 3,82 | 5,95 | 63,20 |
| 2005 | 46,26 | 55,40 | 0,46 | 0,00 | 102,12 |
| 2006 | 49,19 | 78,44 | 0,54 | 3,28 | 131,45 |
| 2007 | 51,74 | 81,15 | 0,35 | 1,19 | 134,43 |
| Promedio (%) | 56,7 | 39,8 | 2,3 | 1,2 | 100,00 |

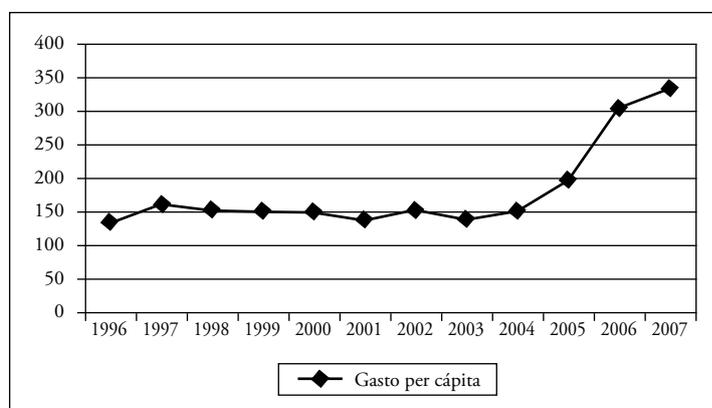
Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

Gráfico 12.5
Beni: Gastos aprobados y ejecutados de la prefectura
 (en millones de bolivianos de 1990)



Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

Gráfico 12.6
Beni: Gastos per cápita de la prefectura 1996-2007
 (en bolivianos de 1990)



Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

b) Gastos de funcionamiento e inversión de la prefectura

Como ya se ha señalado, los gastos de las prefecturas han sido divididos en dos grandes grupos: funcionamiento e inversión. Dentro de los gastos de funcionamiento destacan los gastos salariales en educación y salud, que son la mayoría, y los gastos en administración y servicios.

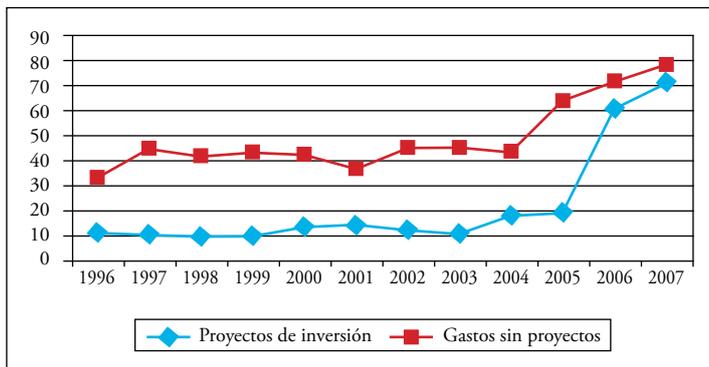
Los gastos de inversión comprenden los gastos de adquisición de bienes de capital, gastos en construcciones y gastos de ejecución de proyectos de inversión, incluyendo los estudios y proyectos para inversiones. En Beni, entre los gastos de inversión destacan los de infraestructura y, en menor medida, los de apoyo a la producción y los de inversión social.

Los gastos de funcionamiento de la Prefectura de Beni, que son los gastos sin proyectos de inversión, llegan a casi el 70% de los gastos en el período analizado. Éstos aumentan considerablemente desde el año 2005, aunque su peso relativo disminuye desde el año 2006 a medida que el incremento de los gastos de inversión es mayor.

c) Gastos de la prefectura por sectores y subsectores de asignación del gasto

Si tomamos los gastos de la Prefectura de Beni según el sector económico y social al que se orientan, independientemente de si

Gráfico 12.7
Beni: Gastos de funcionamiento y gastos de inversión
de la prefectura 1996-2007
(en millones de bolivianos de 1990)

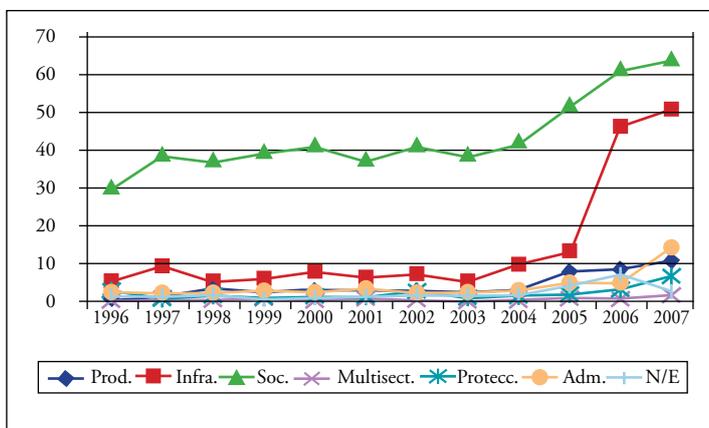


Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

son gastos de funcionamiento o de inversión, los principales son, por orden de importancia, los gastos sociales (61% de los gastos de la prefectura) y los de infraestructura (20%). Menor importancia tienen los gastos administrativos (5,5%), los de apoyo a la producción (5,2%) y los de protección social (poco más del 3%). Tanto los gastos sociales como los de infraestructura aumentan considerablemente desde el año 2005, principalmente los de infraestructura, que prácticamente se cuadruplican entre el año 2004 y 2007. Por ello, la participación porcentual de los gastos sociales va reduciéndose a medida que aumenta la correspondiente a infraestructura.

Dentro de los gastos sociales destacan los gastos en educación –que alcanzan en promedio al 41% del total de los gastos de la prefectura– y los gastos en

Gráfico 12.8
Beni: Gasto de la prefectura por sector 1996-2007
(en millones bolivianos de 1990)



Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

salud (19%). Ambas categorías de gastos han tenido un comportamiento variable, aunque manteniendo su tendencia ascendente. Dentro de los gastos en infraestructura destacan los destinados a infraestructura de transportes (caminos), que casi se han septuplicado el año 2007 respecto al promedio de los años 1996-2004.

Si bien los gastos de apoyo a la producción son bajos, la prefectura incrementó de manera significativa los gastos para el sector agrícola que, sin embargo, continúan siendo reducidos en el presupuesto. Considerando que el sector agropecuario es el más importante de la Prefectura de Beni, los gastos de apoyo al sector son pequeños.

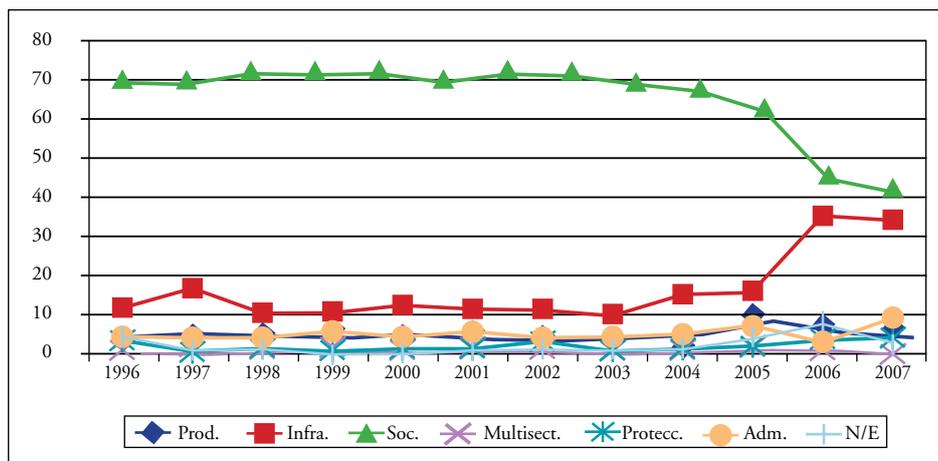
d) Gasto de la prefectura por sector y fuente de financiamiento

Diferenciando los gastos de la prefectura según el origen de los recursos que los financian, en gastos con recursos de hidrocarburos y gastos con otros recursos (mayormente recursos transferidos del TGN, ya que los recursos externos y otros internos son poco importantes), la mayor parte de los gastos de la Prefectura de Beni en el período 1996-2007 (un 62% en promedio para 1996-2007) se financiaron con los otros recursos-transferencias del TGN). Sin embargo, en los últimos años se han dado cambios importantes, ya que los recursos de hidrocarburos, que financiaron en promedio solamente el 23% de los gastos de la prefectura entre 1996 y el año 2004, pasaron a cubrir el 43%, 60% y 64% de los gastos de la prefectura los años 2005, 2006 y 2007, respectivamente.

Considerando los sectores de gastos en los que se han agrupado los gastos de la Prefectura de Beni, se observa que los gastos realizados con recursos de hidrocarburos han tenido gran importancia en el financiamiento de los gastos sociales en el período 1996-2007, cubriendo en promedio el 57% de ellos, con una tendencia oscilante los primeros años, y aumentando tanto absoluta como relativamente los años 2005 a 2007, principalmente por efecto del aumento de ingresos por regalías.

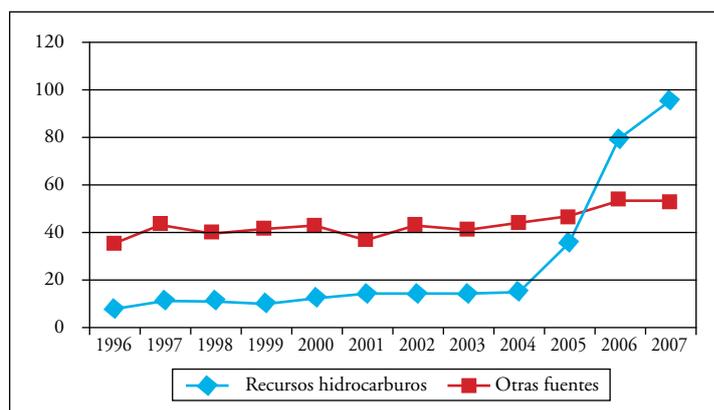
Para los años 1996-2007 los recursos de hidrocarburos financiaron, en promedio, el 81,6% de los gastos de apoyo a la producción, con un aumento de tal magnitud en los últimos años que –en valores constantes de 1990–

Gráfico 12.9
Beni: Gasto de la prefectura por sector
(en porcentaje)



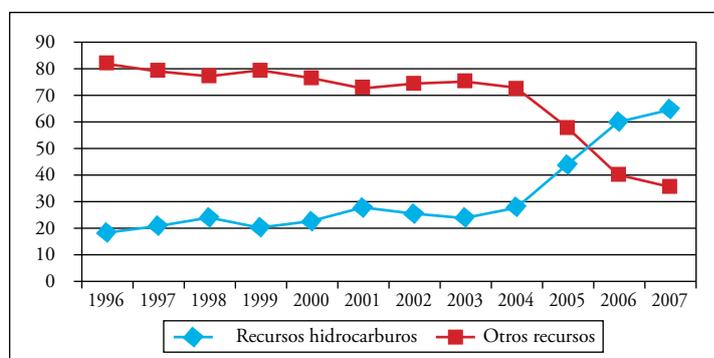
Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

Gráfico 12.10
Beni: Gastos de la prefectura según fuente de financiamiento 1996-2007
(en millones de bolivianos de 1990)



Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

Gráfico 12.11
Beni: Gastos de la prefectura según fuente de financiamiento 1996-2007
(En porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

el año 2007 éstos son nueve veces más altos que el gasto promedio anual 1996-2005. Los recursos de hidrocarburos cubrieron el 69% de los gastos en infraestructura entre 1996 y 2007, aumentando su importancia los años 2005, 2006 y 2007, cuando llegan a cubrir el 97,3%, 97% y 100%, respectivamente. En términos monetarios, estos gastos, que en promedio entre 1996 y el año 2005 llegaron a 3,7 millones, en 2006 y 2007 alcanzaron a 44,76 y 49,51 millones, respectivamente.

e) Gastos de inversión de la Prefectura de Beni

La inversión de la Prefectura de Beni alcanza en promedio, para 1996-2007, al 30% del total de la inversión pública del departamento, porcentaje superior al promedio de todo el país, que llega al 23%. Esta inversión se hace importante desde el año 2004 y determinante los años 2006 y 2007, cuando alcanza al 66% y 73%, respectivamente, de la inversión pública departamental.

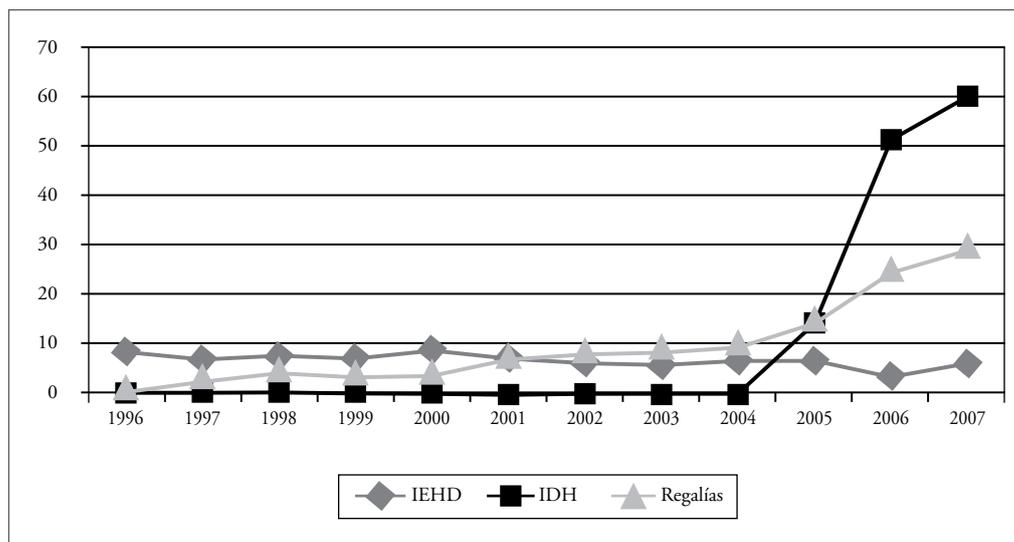
Los recursos de los hidrocarburos han sido crecientemente importantes para la inversión de la Prefectura de Beni en todo el período: en 1996 financiaron el 44% de la inversión prefectural, y el año 2007 llegaron a cubrir el 99%. El incremento de la inversión se debe fundamentalmente a la mayor cantidad de recursos de hidrocarburos recibidos por la entidad, principalmente desde el año 2005. Así, mientras entre 1996 y 2004 los recursos de hidrocarburos destinados a inversiones

Cuadro 12.4
Beni: Gastos de la prefectura por sectores más importantes según fuente de financiamiento 1996-2007
(en millones de bolivianos de 1990)

| Año | Gasto sector social | | | Gasto sector infraestructura | | | Gasto sector productivo | | |
|-------------|---------------------|-------|-------|------------------------------|-------|-------|-------------------------|-------|-------|
| | Rec. hid. | Otros | Total | Rec hid. | Otros | Total | Rec. hid. | Otros | Total |
| 1996 | 3,08 | 1,30 | 4,4 | 1,63 | 3,33 | 4,96 | 0,02 | 0,49 | 0,5 |
| 1997 | 1,07 | 0,35 | 1,4 | 2,20 | 3,83 | 6,03 | 1,32 | 0,00 | 1,3 |
| 1998 | 1,23 | 2,13 | 3,4 | 2,85 | 0,77 | 3,61 | 1,32 | 0,74 | 2,1 |
| 1999 | 0,95 | 1,48 | 2,4 | 3,04 | 2,58 | 5,62 | 0,71 | 0,07 | 0,8 |
| 2000 | 1,77 | 3,01 | 4,8 | 4,13 | 1,98 | 6,12 | 0,98 | 0,05 | 1,0 |
| 2001 | 2,32 | 4,90 | 7,2 | 3,80 | 1,15 | 4,95 | 0,83 | 0,47 | 1,3 |
| 2002 | 1,68 | 1,31 | 3,0 | 4,08 | 2,28 | 6,36 | 1,46 | 0,06 | 1,5 |
| 2003 | 1,59 | 0,45 | 2,0 | 2,91 | 1,79 | 4,70 | 1,20 | 0,44 | 1,6 |
| 2004 | 2,32 | 7,32 | 9,6 | 3,96 | 2,24 | 6,20 | 1,27 | 0,12 | 1,4 |
| 2005 | 5,10 | 1,24 | 6,3 | 8,87 | 0,25 | 9,12 | 1,91 | | 1,9 |
| 2006 | 8,21 | 3,23 | 11,4 | 44,76 | 0,09 | 44,84 | 3,24 | | 3,2 |
| 2007 | 8,25 | 1,02 | 9,3 | 49,51 | 0,00 | 49,51 | 9,07 | | 9,1 |
| Prom. 96-07 | 8,2 | 2,1 | 10,4 | 47,1 | 0,0 | 47,2 | 6,2 | | 6,2 |
| Prom. 96-05 | 2,1 | 2,3 | 4,5 | 3,7 | 2,0 | 5,8 | 1,1 | 0,3 | 1,3 |

Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

Gráfico 12.12
Beni: Gasto de la prefectura con recursos de hidrocarburos según fuente 1996-2007
(en millones de bolivianos de 1990)



Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

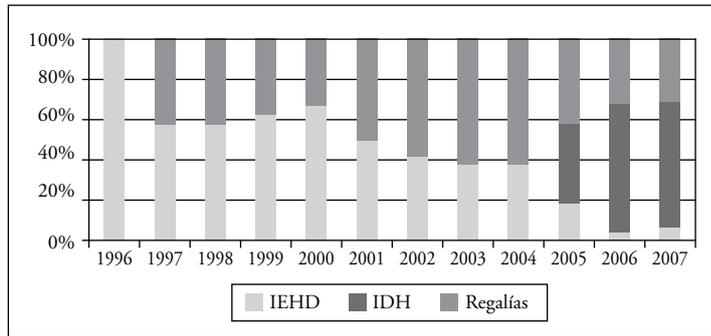
por la prefectura en promedio llegaron anualmente a Bs 7 millones de 1990, en 2005, 2006 y 2007 alcanzaron a 17, 59 y 71 millones, respectivamente (gráfico 12.15).

La distribución por sectores de estas inversiones como promedio para el período es la siguiente: infraestructura (63,45%), apoyo a la producción (18,09%) y sociales (11,23%). Estos tres rubros configuran el 92,77% del total de los gastos en inversión

de la prefectura. Las inversiones en estos tres sectores se ha incrementado considerablemente durante los tres últimos años a medida que los recursos de hidrocarburos de la Prefectura de Beni aumentan. En ese escenario destacan las inversiones realizadas en infraestructura, principalmente caminera.

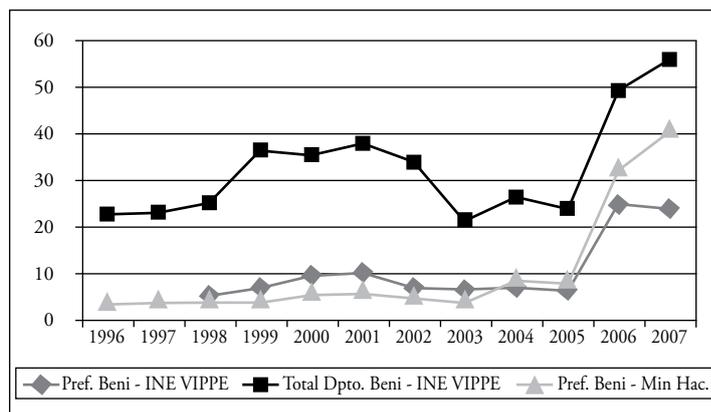
Dentro de lo que constituyen los recursos de hidrocarburos, que tanta importancia han adquirido en las inversiones de la prefectura, se observa que hasta el

Gráfico 12.13
Beni: Gasto de la prefectura con recursos de hidrocarburos
según fuente 1996-2007
(en porcentaje)



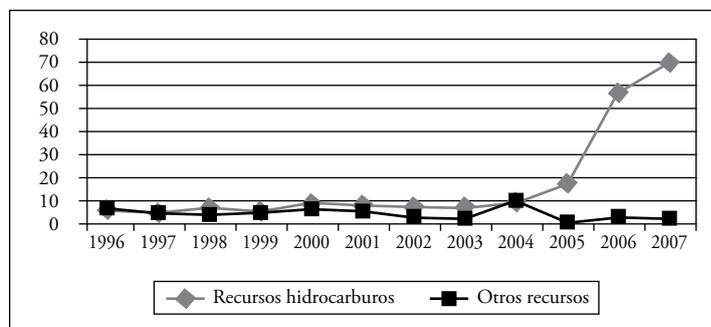
Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

Gráfico 12.14
Beni: Inversión total e inversión de la prefectura
por fuente de información 1996-2007
(en millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda; datos del Instituto Nacional de Estadística y del Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo, Ministerio de Planificación.

Gráfico 12.15
Beni: Gastos de inversión de la prefectura según fuente 1996-2007
(en millones de bolivianos de 1990)



Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

año 2004 las regalías y el IEHD evolucionan con tendencias más o menos cercanas, con un predominio de las primeras en la mayor parte de los años analizados. Desde el año 2005 las regalías petroleras comienzan a aumentar claramente en valores monetarios, destacándose como una fuente de financiamiento de gran importancia en las inversiones de la prefectura. Sin embargo, con la aparición del IDH disminuye su peso relativo.

El IDH se constituye, desde su aparición, en la más importante fuente de financiamiento de las inversiones de la prefectura, llegando en 2006 y 2007 a cubrir el 78% y 77%, respectivamente, de éstas.

Como se puede apreciar en los cuadros 12.7 y 12.8, los proyectos de inversión más importantes de la prefectura han sido los de infraestructura vial, saneamiento básico y urbanismo, de los cuales los más significativos se han financiado totalmente o en proporciones importantes con recursos de los hidrocarburos.

12.4. Gasto de la Prefectura de Beni y el desarrollo del departamento

a) Gastos de la prefectura y la economía del departamento

Para el año 2007, los gastos de la Prefectura del Beni alcanzan al 15% del PIB del departamento, lo que refleja su creciente importancia en la economía beniana, ya que en promedio para 1996-2004 el gasto de la prefectura llegó a solamente el 8% del PIB departamental.

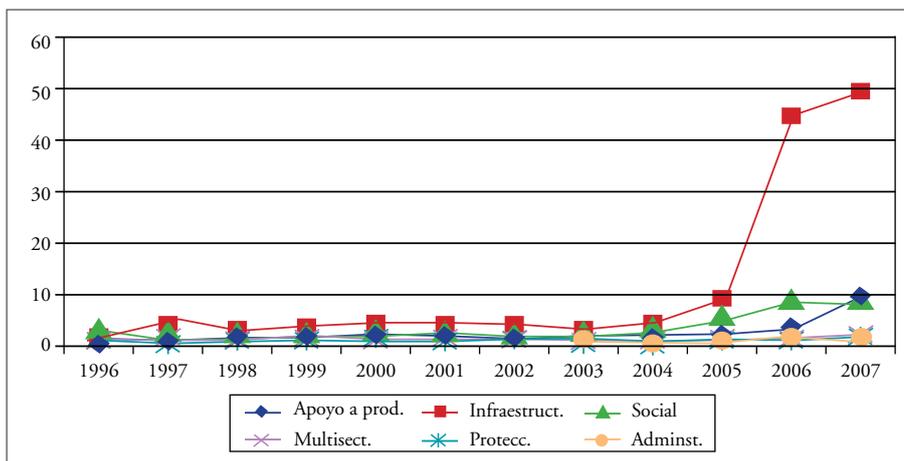
El gasto de la prefectura se constituye en un factor exógeno a la economía del Beni porque inyecta recursos cuyos efectos reales, por el tipo de gasto efectuado, no son aún apreciables en ella. Así, mientras entre 1996 y 2007 el PIB del departamento de Beni ha tenido una tendencia ligeramente ascendente, habiendo crecido a una tasa anual del 3,28%, el gasto de la prefectura creció a una tasa del 13,4%, que se expresa, por ejemplo, en la creciente diferencia, a partir del año 2005, entre el PIB per cápita y el gasto per cápita de la prefectura, reflejando factores de política pública definidos en el nivel nacional, más allá del desempeño de la economía beniana en sí misma que, en

Cuadro 12.6
Beni: Gastos de inversión de la prefectura según fuente de financiamiento 1996-2007
 (en millones de bolivianos de 1990)

| Año | Rec. hid. | Otros recursos | Total | Rec. hid. (%) | Otros recursos (%) | Total (%) |
|-------|-----------|----------------|--------|---------------|--------------------|-----------|
| 1996 | 4,73 | 6,10 | 10,82 | 44 | 56 | 100 |
| 1997 | 5,28 | 4,47 | 9,75 | 54 | 46 | 100 |
| 1998 | 6,37 | 3,63 | 10,00 | 64 | 36 | 100 |
| 1999 | 5,49 | 4,42 | 9,91 | 55 | 45 | 100 |
| 2000 | 7,80 | 5,61 | 13,42 | 58 | 42 | 100 |
| 2001 | 7,88 | 6,88 | 14,76 | 53 | 47 | 100 |
| 2002 | 8,50 | 3,65 | 12,15 | 70 | 30 | 100 |
| 2003 | 7,35 | 2,68 | 10,03 | 73 | 27 | 100 |
| 2004 | 8,48 | 9,91 | 18,39 | 46 | 54 | 100 |
| 2005 | 17,15 | 1,49 | 18,64 | 92 | 8 | 100 |
| 2006 | 57,94 | 3,31 | 61,25 | 95 | 5 | 100 |
| 2007 | 70,68 | 1,02 | 71,69 | 99 | 1 | 100 |
| Total | 207,63 | 53,19 | 260,82 | 80 | 20 | 100 |

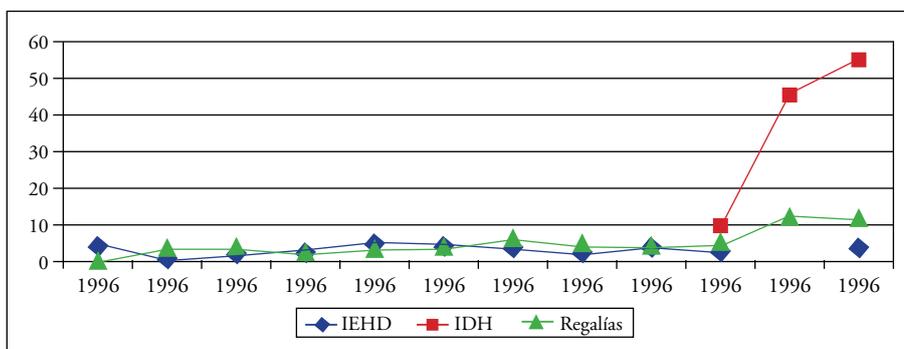
Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

Gráfico 12.16
Beni: Inversión de la prefectura por sectores con recursos de hidrocarburos 1996-2007
 (en millones de bolivianos de 1990)



Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

Gráfico 12.17
Beni: Gastos de Inversión de la prefectura con recursos hidrocarburos según fuente 1996-2007
 (en millones de bolivianos de 1990)



Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

Cuadro 12.7
Beni: Gastos de inversión de la prefectura con recursos de hidrocarburos según fuente 1996-2007
 (en millones de bolivianos de 1990)

| Año | IEHD | | IDH | | Regalías | | Total | |
|----------|------|--------|-------|-------|----------|-------|-------|--------|
| | Bs | % | Bs | % | Bs | % | Bs | % |
| 1996 | 4,73 | 100,00 | | | 0,00 | 0,00 | 4,73 | 100,00 |
| 1997 | 0,63 | 11,98 | | | 4,65 | 88,02 | 5,28 | 100,00 |
| 1998 | 2,03 | 31,96 | | | 4,33 | 68,04 | 6,37 | 100,00 |
| 1999 | 2,74 | 49,95 | | | 2,75 | 50,05 | 5,49 | 100,00 |
| 2000 | 4,93 | 63,21 | | | 2,87 | 36,79 | 7,80 | 100,00 |
| 2001 | 4,32 | 54,82 | | | 3,56 | 45,18 | 7,88 | 100,00 |
| 2002 | 2,70 | 31,74 | | | 5,80 | 68,26 | 8,50 | 100,00 |
| 2003 | 2,54 | 34,59 | | | 4,81 | 65,41 | 7,35 | 100,00 |
| 2004 | 3,62 | 42,70 | | | 4,86 | 57,30 | 8,48 | 100,00 |
| 2005 | 1,95 | 11,39 | 9,33 | 54,42 | 5,86 | 34,19 | 17,15 | 100,00 |
| 2006 | | 0,00 | 45,37 | 78,32 | 12,56 | 21,68 | 57,94 | 100,00 |
| 2007 | 3,91 | 5,53 | 54,53 | 77,15 | 12,24 | 17,32 | 70,68 | 100,00 |
| Promedio | 3,10 | 36,49 | 36,41 | 69,96 | 5,36 | 46,02 | 17,30 | 100,00 |

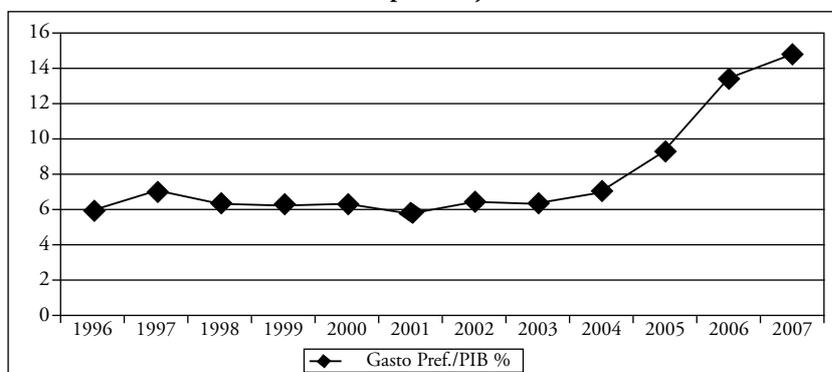
Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

Cuadro 12.8
Beni: Principales proyectos de inversión de la prefectura según fuente de financiamiento
 (en miles de Bs de 1990)

| Proyectos | Recursos hidrocarburos | Otras fuentes | Total | Años | % del total inversiones pref. | Rec. hidro. (%) | Otras fuentes (%) | Total (%) |
|--|------------------------|---------------|-----------|-------------|-------------------------------|-----------------|-------------------|-----------|
| Const. pavimentación tramo carretera Trinidad-San Javier | 12.315,70 | | 12.315,70 | 2006, 2007 | 4,77 | 100 | 0 | 100 |
| Agua potable y alcantarillado sanitario Trinidad | 1.486,97 | 9.556,79 | 11.043,76 | 1996 - 2005 | 4,28 | 13 | 87 | 100 |
| Mejora tramo carretera San Javier-Río Ipurupuro | 7.523,71 | | 7.523,71 | 2006, 2007 | 2,91 | 100 | 0 | 100 |
| Const. camino Santa Ana - Casablanca - Santa Rosa | 7.155,72 | | 7.155,72 | 2006, 2007 | 2,77 | 100 | 0 | 100 |
| Desarr. del sector salud en el Dpto. del Beni | 2.943,08 | 2.920,49 | 5.863,57 | 2006, 2007 | 2,27 | 50 | 50 | 100 |
| Mejora tramo carretera San Borja - San Ignacio | 4.573,95 | | 4.573,95 | 2006, 2007 | 1,77 | 100 | 0 | 100 |
| Fortalecimiento municipal | 3.642,65 | 856,08 | 4.498,73 | 1996 - 1999 | 1,74 | 81 | 19 | 100 |
| Villa Olímpica de Trinidad Módulo estadio | 757,71 | 3.609,85 | 4.367,56 | 2001 - 2005 | 1,69 | 17 | 83 | 100 |

Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

Gráfico 12.18
Beni: Relación gasto de la prefectura - PIB departamental 1996-2007
 (en porcentaje)



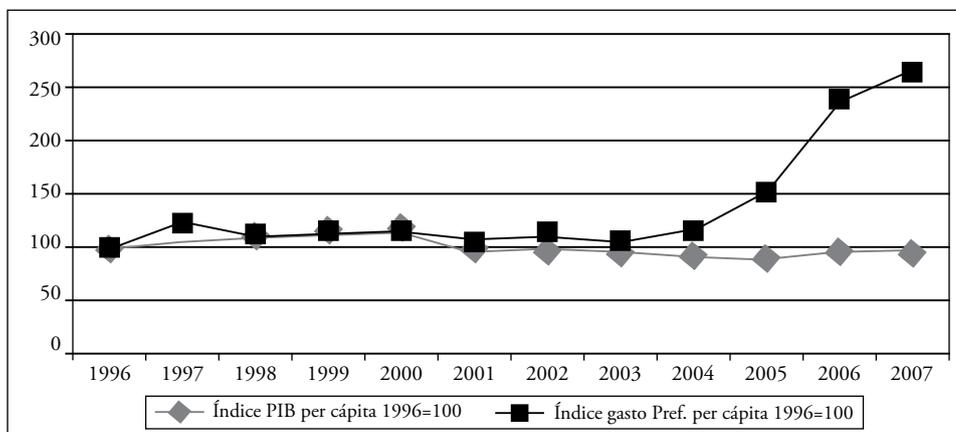
Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

Cuadro 12.9
Beni: Principales proyectos de inversión de la prefectura financiados con recursos de hidrocarburos
(en miles de bolivianos de 1990)

| Proyecto | Recursos hidrocarburos | Otras fuentes | Total | Años | % de financiamiento con rec. hidroc. | % de financiamiento con otras fuentes | Total |
|--|------------------------|---------------|-----------|-------------|--------------------------------------|---------------------------------------|-------|
| Const. pavimentación tramo carretera Trinidad - San Javier | 12.315,70 | | 12.315,70 | 2006, 2007 | 100 | 0 | 100 |
| Mejora tramo carretera San Javier - Río Ipurupuro | 7.523,71 | | 7.523,71 | 2006, 2007 | 100 | 0 | 100 |
| Const. camino Santa Ana - Casablanca - Santa Rosa | 7.155,72 | | 7.155,72 | 2006, 2007 | 100 | 0 | 100 |
| Mejora tramo carretera San Borja - San Ignacio | 4.573,95 | | 4.573,95 | 2006, 2007 | 100 | 0 | 100 |
| Programa de electrificación rural Beni | 3.786,80 | 126,72 | 3.913,52 | 1999 - 2005 | 97 | 3 | 100 |
| Mejora camino San Ramón - Magdalena | 3.778,82 | | 3.778,82 | 2006, 2007 | 100 | 0 | 100 |
| Mejora camino Casarabe - El Carmen | 3.695,80 | | 3.695,80 | 2006, 2007 | 100 | 0 | 100 |
| Fortalecimiento municipal | 3.642,65 | 856,08 | 4.498,73 | 1996 - 1999 | 81 | 19 | 100 |
| Prog. de electrificación rural Beni | 3.488,66 | 0,00 | 3.488,66 | 2,007 | 100 | 0 | 100 |
| Const. sistema de electrificación rural Beni | 3.169,13 | | 3.169,13 | 2,006 | 100 | 0 | 100 |
| Desarr. Prog. Alerta Temprana y Atención a Desastres Naturales | 3.077,50 | | 3.077,50 | 2006, 2007 | 100 | 0 | 100 |
| Desarr. del sector salud en el Dpto. del Beni | 2.943,08 | 2.920,49 | 5.863,57 | 2006, 2007 | 50 | 50 | 100 |

Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

Gráfico 12.19
Beni: Índices del PIB per cápita y del gasto de la prefectura per cápita 1996-2007
(1996=100)



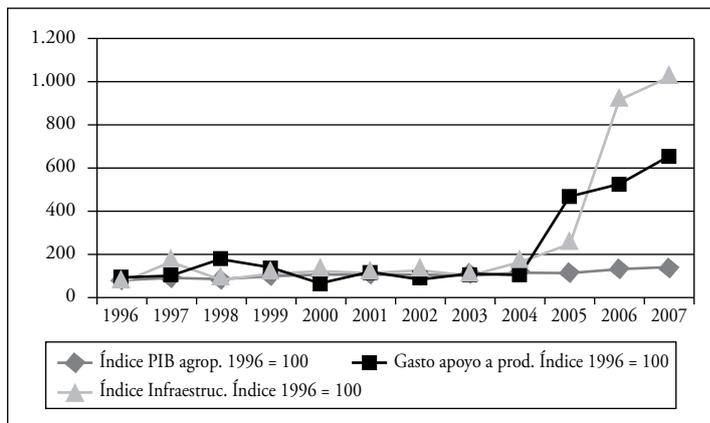
Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

una primera aproximación, tendrían que tener un efecto expansivo en la economía del departamento.

Como ya se ha señalado, el sector agropecuario es el más importante de la economía de Beni. Dadas las características geográficas y económicas del departamento y la orientación de los gastos de la prefectura en infraestructura vial y en apoyo a la producción, es de esperar que éstos tengan efectos importantes en el desempeño del sector. Los gastos de la prefectura en ambos rubros

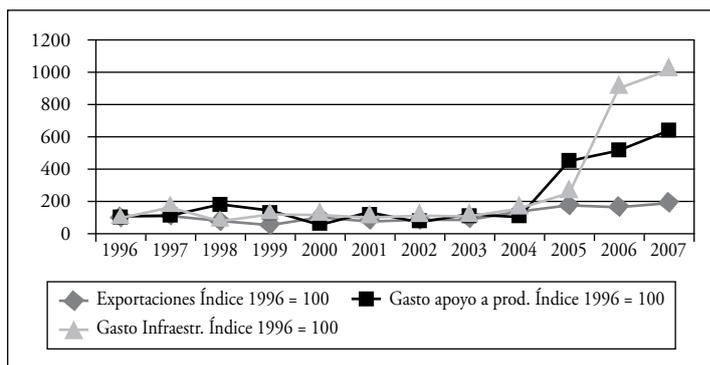
han aumentado considerablemente desde el año 2005, no observándose sin embargo cambios cuantitativos en la actividad agropecuaria. Otro tanto sucede con las exportaciones del departamento, que por el momento no reflejan el mayor gasto de la prefectura en rubros que podrían estimularlas. En esto hay que tener en cuenta las inundaciones ocurridas en Beni en los últimos años, que han tenido un efecto negativo, principalmente en el sector agropecuario del departamento.

Gráfico 12.20
Beni: Índice del PIB agropecuario e índices de los gastos de apoyo a la producción y de los gastos en infraestructura 1996-2007 (1996=100)



Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

Gráfico 12.21
Beni: Índices de exportaciones y de gastos de la prefectura en apoyo a la producción y en la infraestructura 1996-2007 (1996=100)



Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

Entre los años 2000 y 2007 la extensión de la red vial del departamento aumentó 1.434 km, un 72%. El mayor crecimiento se registra en la red fundamental, dependiente del gobierno central, que consiste en 860 km (el aumento llega al 72%). Los caminos que más crecieron en Beni son los de tierra, cuya extensión aumentó en 1.111 km (un 55%), correspondiendo a la red fundamental 515 km, a la departamental 306 km y a la municipal 290 km.

En total, los caminos de la red departamental, que son competencia de la prefectura, aumentaron entre los años 2000 y 2007 en 342 kilómetros, un 43%. A diferencia de otros departamentos en los que los municipios transfirieron a las prefecturas la administración de su red vial, en Beni la mayor extensión de la red departamental –responsabilidad de la prefectura–

es producto de una mayor inversión en infraestructura caminera.

El aumento de la extensión caminera en Beni ha sido considerable en los últimos años, habiéndose realizado esfuerzos importantes tanto nacionales como departamentales y municipales para incrementar la red vial. La prefectura, en promedio, ha destinado para el período 1996-2007 el 17% del total de sus gastos a infraestructura caminera. Pese a ello, para el año 2006 Beni tiene la más baja densidad vial entre los departamentos de Bolivia (gráfico 12.22).

Respecto a la electrificación en el departamento, sólo se cuenta con datos de las ciudades de Trinidad y Riberalta, los centros urbanos más importantes del departamento. Considerando que la inversión prefectural en infraestructura eléctrica está orientada al área rural, sólo el aumento en la cantidad de los usuarios y el consumo en ambas ciudades está relacionado con la mencionada inversión de la prefectura que, en promedio para 1996-2007, alcanza al 2% de los gastos de la prefectura. La inversión en infraestructura energética en electricidad aumentó considerablemente desde el año 2005, para llegar a Bs 7,65 millones en 2007, el 5% del gasto de la prefectura.

b) Gasto de la prefectura y desarrollo humano

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) del departamento de Beni, al cual nos aproximamos gruesamente a través del IDH del municipio de Trinidad, que es la capital del departamento, y del IDH promedio del resto de los municipios expresa, en primer lugar, la importante diferencia entre ambos indicadores, la cual persiste, aunque con una tendencia a disminuir entre los años 1992-2005. En segundo lugar, el IDH del municipio de Trinidad es mayor al correspondiente a todo el país, aunque menor comparativamente con los índices de los municipios de ciudad capital de otros departamentos.

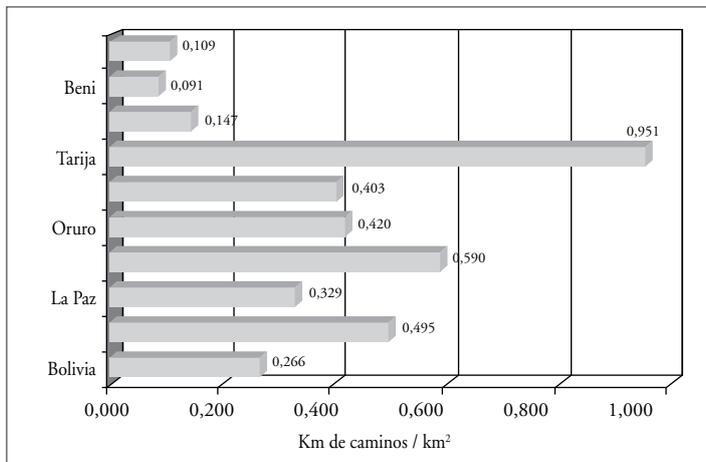
Los índices de educación en la capital del departamento son mayores que los de los demás municipios y del país en su conjunto en todos los años considerados, observándose una importante mejora en los índices del promedio de los municipios del departamento, excluida la capital, que acorta la brecha educativa entre la capital y el resto de los municipios. El gasto en educación de la Prefectura de Beni al-

Cuadro 12.10
Beni: Infraestructura caminera del departamento de Beni
(en kilómetros)

| Clasificación de la red vial | Tipo de rodadura | Extensión en el departamento de Beni (km) | | | |
|------------------------------|------------------|---|-------|-----------|---------|
| | | 2000 | 2007 | Variación | Var. % |
| Fundamental | Total | 1.200 | 2.060 | 860 | 71,7% |
| | Pavimento | 161 | 167 | 6 | 3,7% |
| | Ripio | 675 | 1.014 | 339 | 50,2% |
| | Tierra | 364 | 879 | 515 | 141,5% |
| Departamental | Total | 792 | 1.134 | 342 | 43,2% |
| | Pavimento | 5 | 8 | 3 | 60,0% |
| | Ripio | 85 | 118 | 33 | 38,8% |
| | Tierra | 702 | 1.008 | 306 | 43,6% |
| Municipal | Total | 1.315 | 1.547 | 232 | 17,6% |
| | Pavimento | 2 | 0 | -2 | -100,0% |
| | Ripio | 351 | 295 | -56 | -16,0% |
| | Tierra | 962 | 1.252 | 290 | 30,1% |
| TOTAL | Total | 3.307 | 4.741 | 1.434 | 43,4% |
| | Pavimento | 168 | 175 | 7 | 4,2% |
| | Ripio | 1.111 | 1.427 | 316 | 28,4% |
| | Tierra | 2.028 | 3.139 | 1.111 | 54,8% |

Fuente: Elaboración propia con base en información de la Administradora Boliviana de Carreteras y del Instituto Nacional de Estadística.

Gráfico 12.22
Bolivia: Densidad vial por departamentos



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Administradora Boliviana de Carreteras y del Instituto Nacional de Estadística.

canza en promedio, para el período 1996-2007, al 41% del total del gasto, habiéndose incrementado considerablemente los últimos dos años, para los que sin embargo no se tiene aún información. Como en el caso de los otros departamentos, la parte más importante del gasto prefectural en educación consiste en el pago de salarios, y el aumento del gasto en salarios, registrado en los años recientes, ha incidido en la contratación de docentes del nivel secundario,

hecho que se acompaña de un aumento tanto de la tasa de cobertura como de los niveles de aprobación en secundaria. Más allá de los posibles esfuerzos de la prefectura al respecto, el aumento de este gasto, así como sus efectos, parece expresar una política educativa de alcance nacional que ha tenido efectos similares en los departamentos del país.

Si bien todos los municipios de Beni han mejorado en sus índices de desarrollo humano, el 68% mejoró con respecto al municipio de la ciudad capital y sólo siete municipios (el 37%) mejoraron su posición en el conjunto de los municipios de Bolivia.

Respecto a la salud de la población de Beni, el Índice de Esperanza de Vida revela que va mejorando sostenidamente en el tiempo. El gasto en salud alcanza en promedio al 19% de los gastos de la prefectura entre 1996 y 2007, con una tendencia a incrementarse desde el año 2005. Para 2007, el gasto en salud casi triplica el nivel que tuvo en 1996. Aún no se tiene datos sobre las condiciones de salud resultantes del gasto en los dos últimos años; sin embargo, se aprecia una tendencia a la disminución de la brecha entre el indicador del municipio ciudad capital y el resto de los municipios, pese a lo cual todavía el indi-

Cuadro 12.11
Beni: Índice de Desarrollo Humano de municipios
del departamento por años 1992, 2001, 2005

| | 1992 | 2001 | 2005 | Puntos de variación del índice 1992-2005 |
|---|-------|-------|-------|--|
| IDH municipio ciudad capital | 0,611 | 0,688 | 0,717 | 0,106 |
| Prom. IDH de municipios, excluido el municipio de la ciudad capital | 0,534 | 0,617 | 0,656 | 0,122 |
| IDH Bolivia | 0,563 | 0,641 | 0,669 | 0,106 |

Fuente: Elaboración propia con base en información del PNUD.

Cuadro 12.12
Beni: Municipios de departamento según
variación en el Índice Municipal
de Desarrollo Humano (IDH) período 1992 - 2005

| | Municipios | |
|--|------------|-------------|
| | Número | Porcentaje* |
| Total municipios | 19 | 100% |
| Comparación horizontal | | |
| Municipios con IDH mayor que en el período anterior | 19 | 100% |
| Comparación intradepartamental - brecha intermunicipal | | |
| Municipios que acortaron la brecha de IDH con respecto a la ciudad capital | 13 | 68% |
| Comparación nacional - ranking | | |
| Municipios que subieron su posición en el ranking nacional | 7 | 37% |

* En cada caso, los porcentajes se calculan sobre el total de municipios. Cinco municipios no disponen de información sobre el IDH en el año 1992.
Fuente: Elaboración propia con base en cuadro A-III-, Anexo III.

cadore respectivo para el resto de los municipios se aproxima más al del país que al del municipio ciudad capital, que está considerablemente por encima de ambos.

El índice de ingreso per cápita es el que menor diferencia muestra entre el del municipio ciudad capital y el del país, así como entre aquél y el resto de los municipios de Beni. Como en el caso de otros departamentos y del país en su conjunto, es el índice que tiende a ser más bajo, expresando un modesto desempeño de la actividad económica, asociado a los moderados ingresos de la población en su conjunto.

12.5. Consideraciones finales

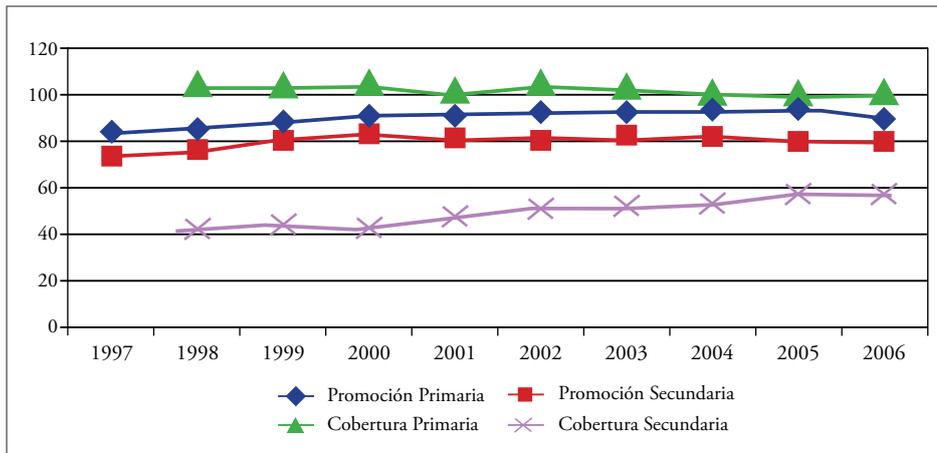
- i. Después de varios años en los que los ingresos y los gastos de la Prefectura de Beni no se habían modificado, desde el año 2005 los ingresos de hidrocarburos, incrementados con al aumento de regalías compensatorias y los recursos del IDH, se han convertido en su principal fuente de recursos, haciendo de la Prefectura del Beni una de las que más recursos ha recibido con respecto a la población del departamento.
- ii. Así como los ingresos de la prefectura se han incrementado –como efecto de los mayores recursos de hidrocarburos generados por el Estado desde la aprobación de la Ley 3058 de mayo de 2005 y la posterior aplicación de las políticas de hidrocarburos–, sus gastos también han aumentado considerablemente, los cuales se efectivizan en el campo social (principalmente en educación y salud), financiados tanto por transferencias del TGN como por recursos de hidrocarburos. En menor grado, la

Cuadro 12.13
Beni: Índices de los componentes del IDH de municipios del departamento por años 1992, 2001, 2005

| Componentes | ÍNDICES | | | Puntos de variación 1992-2005 |
|--|---------|-------|-------|-------------------------------|
| | 1992 | 2001 | 2005 | |
| Índice de esperanza de vida | | | | |
| Capital de departamento | 0,583 | 0,689 | 0,740 | 0,121 |
| Promedio de municipios excluida la capital | 0,525 | 0,673 | 0,747 | 0,085 |
| Índice de esperanza de vida bolivia | 0,567 | 0,638 | 0,672 | 0,105 |
| Índice de educación | | | | |
| Capital de departamento | 0,793 | 0,837 | 0,861 | 0,048 |
| Promedio de municipios excluida la capital | 0,685 | 0,720 | 0,752 | 0,170 |
| Índice de educación en bolivia | 0,682 | 0,748 | 0,776 | 0,094 |
| Índice de ingresos | | | | |
| Capital de departamento | 0,457 | 0,537 | 0,549 | 0,094 |
| Promedio de municipios excluida la capital | 0,392 | 0,459 | 0,468 | 0,072 |
| Índice de ingresos de bolivia | 0,441 | 0,537 | 0,558 | 0,117 |

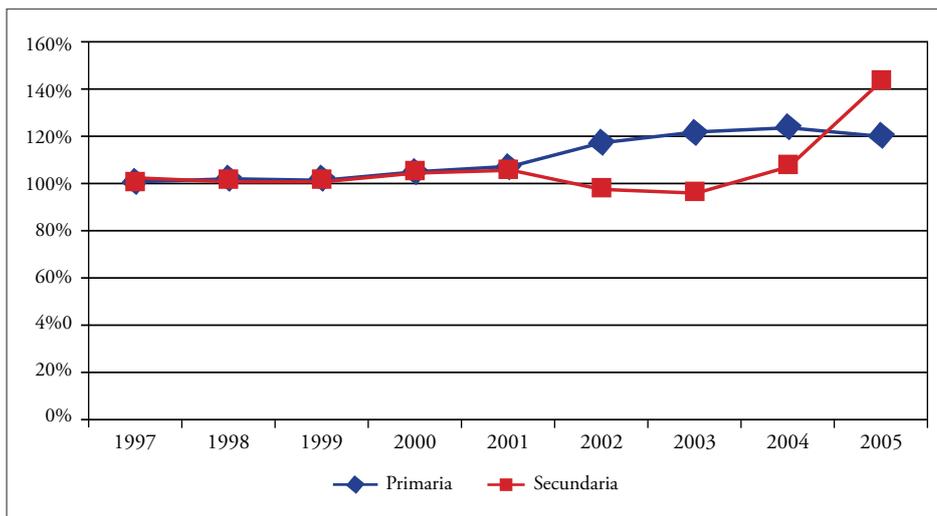
Fuente: Elaboración propia con base en información del PNUD.

Gráfico 12.23
Beni: Tasas de cobertura y promoción escolar
(en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Educación y Culturas.

Gráfico 12.24
Beni: Índice de crecimiento de docentes según niveles educativos
(1997=100)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Educación y Culturas.

- prefectura destina recursos a infraestructura, principalmente vial. Los gastos de apoyo a la actividad productiva son reducidos, aunque con tendencia a aumentar en los últimos años.
- iii. La inversión pública en Beni tiene a las inversiones prefecturales como a uno de sus componentes más importantes. Estas inversiones, que tuvieron desde los años 90 a los recursos de hidrocarburos como una de sus principales fuentes, además de incrementarse en los últimos años han tenido cada vez mayor cobertura con más recursos de hidrocarburos, principalmente del IDH.
 - iv. Los principales proyectos de inversión ejecutados en Beni con recursos de la prefectura en los últimos años se han orientado principalmente a infraestructura de caminos y, en mucho menor grado, a electrificación. Considerando la extensión del territorio del departamento y las limitaciones de la infraestructura, la orientación de la inversión señalada es importante pero aún insuficiente.
 - v. Es difícil establecer cuáles han sido los efectos que tuvieron los gastos de la prefectura en el desempeño de la economía de Beni. Por un lado, muchas de las inversiones habrán de dar resultados transcurridos algunos años, tal el caso de la

infraestructura de caminos. Por otro lado, no es fácil encontrar conexiones entre los gastos de la prefectura y el desempeño actual de la economía del departamento; por esto, tanto la tendencia del PIB como las de las exportaciones del departamento no reflejan, al menos por ahora, el considerable aumento de los gastos de la prefectura en infraestructura vial y en apoyo a la producción.

- vi. En el campo social, los gastos de la prefectura en educación y salud, que han sido importantes en todo el período de estudio y que se han financiado de modo importante con recursos de hidrocarburos, parecen reflejarse en las mejoras observadas en los indicadores básicos de salud y educación. Las diferencias en las condiciones de salud, educación e ingresos entre el municipio ciudad capital y el resto de los municipios del departamento se han acortado en los últimos años, a pesar de lo cual las brechas todavía persisten, constituyéndose en un vital asunto de política pública en el departamento.
- vii. Como en el caso de otros departamentos del país, está pendiente en Beni la transformación de su base económica, de modo tal que pueda avanzar en un proceso de sostenibilidad, que a

tiempo de crear riqueza la distribuya equitativamente. Aprovechar adecuadamente los recursos de los hidrocarburos, cuya principal característica es su temporalidad, es el principal desafío de los actores departamentales.

Notas

- 1 INE (2006). *Estadísticas Departamentales de Bolivia 2005*. La Paz, pág. 69.
- 2 INE (2006). *Estadísticas Departamentales de Bolivia 2005*. La Paz, pág. 69.
- 3 El Índice de Desarrollo Humano es un indicador compuesto por los índices de ingresos, esperanza de vida y educación, que expresan las condiciones de desarrollo. Fuente: Doc. Naciones Unidas, Cooperación para el Desarrollo, Informe 1993.
- 4 PNUD (2007). *El estado del Estado en Bolivia. Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2007*. PNUD, La Paz.
- 5 PNUD (2007). *Objetivos de Desarrollo del Milenio, Santa Cruz*. PNUD, La Paz, pág. 38.
- 6 Pese a que Beni y Pando no son departamentos productores de hidrocarburos, ambos reciben el 1% del valor de la explotación de hidrocarburos en el país; 2/3 para Beni y 1/3 para Pando.

13. Finanzas de la Prefectura del departamento de Pando

13.1. Contexto departamental

El departamento de Pando, ubicado en el norte del país, tiene una superficie de 63.827 km², y abarca el 5,98% del territorio nacional. El clima es tropical, con una temperatura media anual de 25,4 grados centígrados. Su territorio es llano, con ligeras ondulaciones, formando parte de la cuenca del Amazonas.

La población estimada del departamento para el año 2007 alcanza a 72.427 personas, cantidad que se incrementó entre los censos de 1992 y 2001 a una tasa anual de crecimiento de 3,48%¹, siendo la segunda más alta en el país, después de Santa Cruz, y superior a la del país, que llega a 2,74%. Este crecimiento poblacional se registra principalmente en el área urbana, el cual en el período mencionado alcanza una tasa del 7,92%, la más alta del país en el período. La 48% de la población del departamento es urbana, porcentaje que creció desde el 26% del año 1992², a pesar de lo cual aún se encuentra entre las proporciones de poblaciones urbanas más bajas de los departamentos del país.

Pando tiene la densidad poblacional más baja de Bolivia, con sólo 1,04 habitantes por kilómetro cuadrado, que en todo el país llega a 7,56, y para Cochabamba, el departamento más densamente poblado, a 30,05.

El Producto Interno Bruto de Pando representaba el año 2007 el 0,99% del PIB de Bolivia, teniendo la menor participación de todas las economías departamentales en el PIB nacional. La tasa de crecimiento anual promedio del PIB de Pando para el

período 1996-2007 fue 5,82%, mayor a la del país, que fue 3,4%

El Índice de Desarrollo Humano³ de 0,6 para el año 2005 ubica al departamento de Pando en el sexto lugar en desarrollo humano entre los departamentos del país, cifra que está por debajo del nacional (0,669). Como en otros departamentos, hay diferencias considerables entre el Índice de Desarrollo Humano del municipio de Cobija, el más alto del departamento, y los de los demás municipios de Pando. Según datos del INE, el año 2001 el 72,5% de la población pandina era pobre, con un 31,8% de indigencia⁴, situándose entre las más pobres del país.

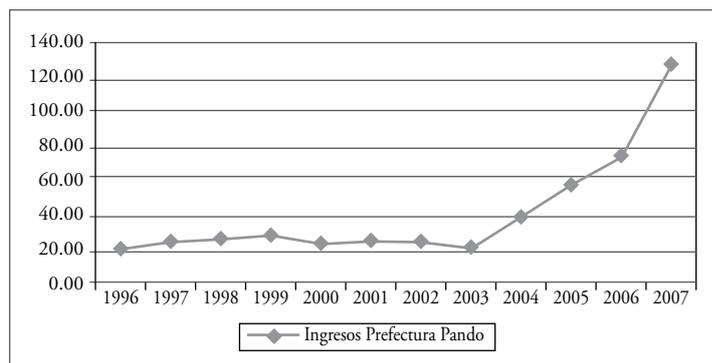
13.2. Ingresos de la Prefectura de Pando

a) Evolución de los ingresos de la Prefectura de Pando

Entre 1996 y 2007, los ingresos de la Prefectura de Pando crecieron considerablemente, pasando de 20,37 millones de Bs en 1996 a 127 millones de Bs el año 2007 (en valores constantes) (gráfico 13.1), y registrando un incremento del 523%. Este significativo aumento se concentra en el año 2006 y particularmente el 2007, ya que entre 1996 y el año 2005 los ingresos de la prefectura no presentan variaciones de magnitud importante.

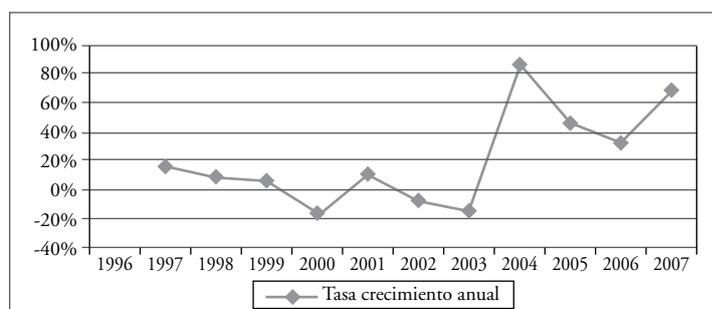
Los ingresos de la Prefectura de Pando aumentaron a una tasa promedio anual del 22,4%, considerablemente mayor a la correspondiente a las prefecturas de todo el país, que en promedio aumentaron anualmente 7,22% entre 1996 y 2007.

Gráfico 13.1
Pando: Ingresos ejecutados de la prefectura 1996-2007
 (en millones de bolivianos de 1990)



Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

Gráfico 13.2
Pando: Tasas de crecimiento anual de los ingresos
 de la prefectura 1996-2007 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

Cuadro 13.1
Pando: Ingresos de la prefectura y participación de éstos en
los ingresos de las prefecturas de Bolivia 1996-2007
 (en millones de bolivianos 1990)

| Año | Ingresos prefectura | Participación de los ingresos de la prefectura en el total de ingresos de las 9 prefecturas de Bolivia (%) |
|------|---------------------|--|
| 1996 | 20,37 | 2 |
| 1997 | 23,61 | 2 |
| 1998 | 26,21 | 2 |
| 1999 | 28,09 | 3 |
| 2000 | 23,53 | 2 |
| 2001 | 26,14 | 2 |
| 2002 | 24,31 | 2 |
| 2003 | 20,74 | 2 |
| 2004 | 38,75 | 3 |
| 2005 | 56,47 | 3 |
| 2006 | 74,61 | 3 |
| 2007 | 126,95 | 5 |

Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

La Prefectura de Pando en el período 1996-2007 ha recibido en promedio el 2,6% de los ingresos de las prefecturas de Bolivia, aumentando su participación desde el 2005, tanto en términos absolutos como en términos relativos.

Los ingresos per cápita de la Prefectura de Pando registran aumentos y disminuciones entre 1996 y 2004, acrecentándose claramente desde el año 2005, para alcanzar el año 2007 más de cuatro veces del ingreso correspondiente al año 1996. El ingreso per cápita de la Prefectura de Pando ha sido, durante todo el período, mayor al ingreso promedio per cápita de las nueve prefecturas de Bolivia. Esta diferencia se acentúa desde el año 2005, de modo que, por ejemplo, para el año 2007 el ingreso per cápita de la Prefectura de Pando ha sido el más elevado de todas las prefecturas, alcanzando a 1.753 Bs, mientras el ingreso per cápita promedio de las prefecturas del país apenas llegó a 495 Bs.

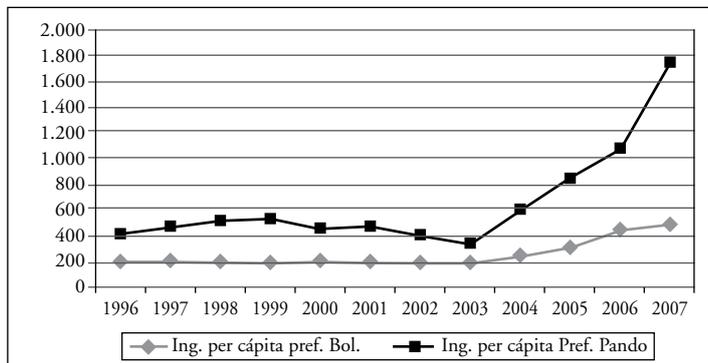
La relación de la programación, ajustes y ejecución de los ingresos de la Prefectura de Pando nos da una idea de la relación entre lo que se presupuestó al inicio de la gestión, los cambios que ocurren durante la misma y los montos de los ingresos que efectivamente se ejecutan. Hasta el año 2001 no se observan ajustes en el presupuesto de ingresos aprobado por la Prefectura de Pando. A partir de este año, los cambios son pequeños, con excepción de los años 2005 y 2006, cuando se registran modificaciones de magnitud.

La Prefectura de Pando ha tenido la mayor parte de los años estudiados una ejecución presupuestaria situada por encima de la del conjunto de las prefecturas del país. Como se observa en el cuadro 13.2, la ejecución ha sido alta, tanto con referencia a la programación de la misma prefectura –en promedio para el período 94%–, como comparativamente con el desempeño de ejecución promedio de las prefecturas de Bolivia, ya que para 1996-2007 el promedio de su ejecución estuvo 7,1% por encima del de las prefecturas de Bolivia.

b) Ingresos de la Prefectura de Pando por fuente de financiamiento

Para los fines de este trabajo, son cuatro las fuentes en las que se han agrupado los ingresos de la prefectura: transferencias realizadas por el Tesoro General de la Nación, que comprenden todos los recursos que anualmente se consignan en el TGN para el funcionamiento del aparato estatal departamental; los recursos provenientes de los hidrocarburos (regalías de-

Gráfico 13.3
Pando: Ingresos per cápita de la prefectura e ingresos per cápita de las prefecturas de Bolivia 1996-2007
 (en bolivianos 1990)



Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

partamentales e impuestos como el IEHD y el IDH); otras fuentes internas de recursos de las prefecturas (regalías mineras, regalías forestales y otros recursos nacionales); y recursos externos provenientes de créditos y donaciones.

Como se puede apreciar en el cuadro y gráficos siguientes, los ingresos provenientes de los recursos externos y los otros recursos internos han tenido poca importancia para la Prefectura de Pando. Mientras, desde 1996, y mucho más desde el año 2003, los ingresos por transferencias del TGN y por recursos de hidrocarburos han sido claramente predominantes. Y desde el año 2005 los ingresos de hidrocarburos son los que explican el vertiginoso ascenso de los ingresos de la prefectura (cuadro 13.3 y gráfico 13.4).

Cuadro 13.2
Pando: Ingresos aprobados, ajustados y ejecutados de la prefectura y porcentajes de ejecución presupuestaria 1996-2007
 (en millones de bolivianos de 1990 y en porcentaje)

| Año | Ingresos aprobados | Ingresos ajustados | Ingresos ejecutados | Porcentaje de ejecución de ingresos Prefectura de Pando | Porcentaje de ejecución de ingresos prefecturas de Bolivia |
|-----------------|--------------------|--------------------|---------------------|---|--|
| 1996 | 17,85 | 17,85 | 20,37 | 114,1% | 91,0% |
| 1997 | 25,27 | 25,27 | 23,61 | 93,4% | 88,5% |
| 1998 | 30,51 | 30,51 | 26,21 | 85,9% | 92,5% |
| 1999 | 26,86 | 26,86 | 28,09 | 104,6% | 90,8% |
| 2000 | 26,45 | 26,45 | 23,53 | 88,9% | 90,5% |
| 2001 | 26,27 | 26,27 | 26,14 | 99,5% | 90,7% |
| 2002 | 32,34 | 35,47 | 24,31 | 68,6% | 75,9% |
| 2003 | 31,29 | 34,09 | 20,74 | 60,8% | 85,4% |
| 2004 | 26,66 | 31,68 | 38,75 | 122,3% | 85,3% |
| 2005 | 26,00 | 58,77 | 56,47 | 96,1% | 84,3% |
| 2006 | 62,66 | 104,00 | 74,61 | 71,7% | 85,2% |
| 2007 | 97,23 | 101,44 | 126,95 | 125,2% | 85,6% |
| Promedio | | | | 94,3% | 87,1% |

Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

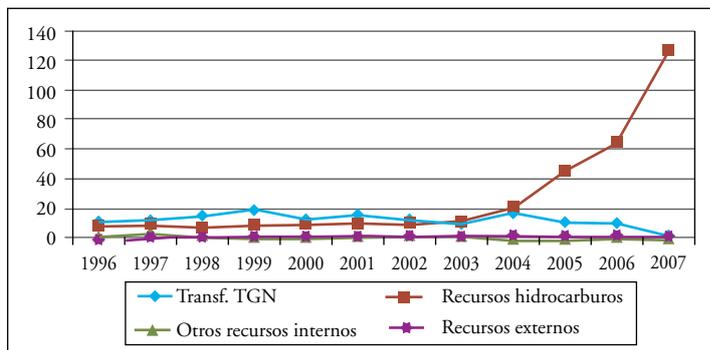
Cuadro 13.3
Pando: Ingresos de la prefectura según fuente 1996-2007
 (en millones de bolivianos 1990)

| Año | Transf. TGN | Recursos hidroc. | Otros recursos internos | Recursos externos | Total |
|-------------------|-------------|------------------|-------------------------|-------------------|------------|
| 1996 | 10,57 | 7,45 | 2,35 | 0,00 | 20,37 |
| 1997 | 10,70 | 8,06 | 4,85 | 0,00 | 23,61 |
| 1998 | 15,33 | 6,50 | 2,22 | 2,16 | 26,21 |
| 1999 | 18,43 | 8,48 | 1,17 | 0,00 | 28,09 |
| 2000 | 12,10 | 9,44 | 1,04 | 0,95 | 23,53 |
| 2001 | 15,50 | 9,80 | 0,79 | 0,05 | 26,14 |
| 2002 | 11,37 | 9,63 | 3,32 | 0,00 | 24,31 |
| 2003 | 9,69 | 10,45 | 0,59 | 0,00 | 20,74 |
| 2004 | 17,30 | 20,32 | 0,13 | 1,00 | 38,75 |
| 2005 | 10,34 | 46,05 | 0,04 | 0,04 | 56,47 |
| 2006 | 8,95 | 64,59 | 0,08 | 1,00 | 74,61 |
| 2007 | 0,00 | 126,84 | 0,11 | 0,00 | 126,95 |
| Promedio % | 42 | 51 | 6 | 1 | 100 |

Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

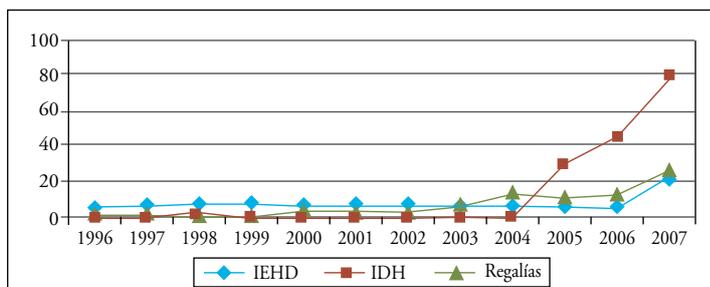
En promedio para los años 1996-2007, las fuentes más importantes de ingresos de la Prefectura de Pando son los recursos de hidrocarburos (51%) y las transferencias del TGN (42%). Entre 1996 y 2002 las transferencias del TGN son ligeramente mayores que los recursos de hidrocarburos, y los ingresos generados por ambas fuentes evolucionan con tendencias similares. Desde el año 2003, los recursos de hidrocarburos aumentan considerablemente, pasando de 10,45 millones de Bs el año 2003 a 126,84 millones de Bs el año 2007. El año 2007 no se consignan datos sobre los ingresos por transferencias del TGN, lo cual no significa que no hubieran habido, por lo que es de suponer que los ingresos totales de la prefectura han debido ser mayores a los registrados en las fuentes de información del presente trabajo provenientes del Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública⁵.

Gráfico 13.4
Pando: Ingresos de la prefectura según fuente
1996-2007
(en millones de bolivianos de 1990)



Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

Gráfico 13.5
Pando: Ingresos de la prefectura por recursos de hidrocarburos
según fuente 1996-2007
(en millones de bolivianos de 1990)



Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría pública, Ministerio de Hacienda.

Los ingresos de la Prefectura de Pando, provenientes de regalías e impuestos de los hidrocarburos (IEHD e IDH), se multiplicaron por 17 entre 1996 y 2007, pasando de 7,45 millones de Bs a 126,84 millones de Bs de 1990), incremento ocurrido, como ya se ha señalado, entre los años 2005 a 2007.

Pando no es un departamento productor de hidrocarburos; sin embargo, junto con Beni, recibe regalías por el 0,333% del valor de la explotación de hidrocarburos en el país. En el caso de las regalías recibidas, como sucedió con otros departamentos, después de una baja los años 1997, 1998 y 1999, fruto de la reclasificación de los campos existentes y nuevos, éstas comenzaron a aumentar a medida que se incrementaba la producción de hidrocarburos, primero, y las exportaciones de gas y el incremento de los precios, después, aumentando aún más los años

2005 y 2006, y manteniendo su elevado nivel el 2007. La puesta en vigencia de la Ley 3058 desde la segunda mitad del año 2005 y las medidas de política de hidrocarburos aplicadas por el gobierno, hicieron que los ingresos de la prefectura por concepto de hidrocarburos se reforzaran considerablemente.

Desde el año 2005, aunque las regalías representan para la prefectura mayores recursos en términos absolutos, su importancia relativa va disminuyendo a medida que aumenta la importancia del IDH. Hasta el año 2002, los recursos del IEHD en promedio llegaron a alrededor del 24% de los ingresos totales de la prefectura, casi duplicando los ingresos por regalías. Desde el año 2003, si bien los ingresos por IEHD tienden a mantener sus niveles absolutos, en términos relativos pierden importancia dado el incremento de las regalías y, desde el año 2005, por la aparición del IDH. Así, desde el año 2003 la participación del IEHD en los ingresos de la prefectura baja en promedio al 13% (gráficos 13.5 y 13.6).

En suma, el notable aumento de los ingresos de la prefectura en los últimos años es consecuencia del incremento de los ingresos por hidrocarburos, destacando los últimos años el aumento de las regalías y, fundamentalmente, el notable incremento de los ingresos prefecturales por concepto del IDH.

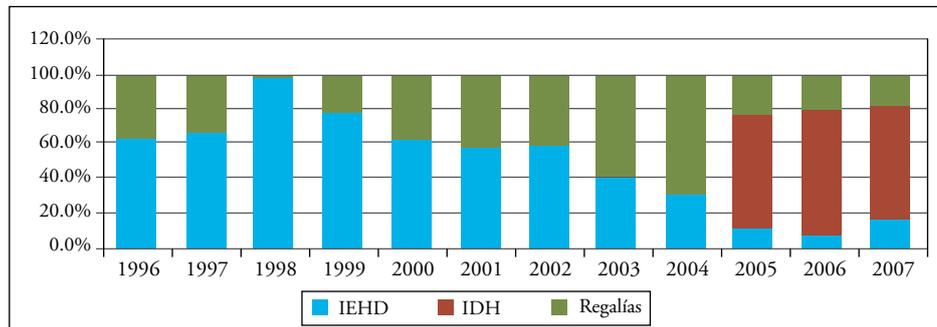
13.3. Gastos de la Prefectura de Pando

a) Tendencias generales del gasto

Los gastos ejecutados de la Prefectura de Pando, entre 1996 y 2004, en valores constantes, tuvieron pocas modificaciones con una tendencia a la baja los años 2002 a 2004. Desde el año 2005 los gastos tuvieron un aumento importante, principalmente el año 2006. En todo el período, el gasto prefectural en Pando se cuadruplicó, aumentando de 20 a 80 millones de Bs de 1996 al año 2007, creciendo a una tasa anual promedio del 18%, que triplica la tasa promedio de crecimiento de los gastos del conjunto de las prefecturas, que llegó al 6,4%

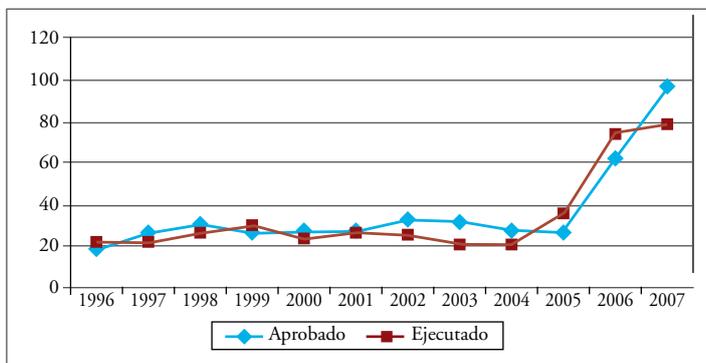
En valores per cápita, el gasto de la prefectura alcanzó en el período un promedio de 554 Bs, gasto que en promedio va de 440 Bs en 1996-2004 a 1.067 Bs y 1.106 Bs para 2006 y 2007, respectivamente.

Gráfico 13.6
Pando. Ingresos de la prefectura por recursos
de hidrocarburos según fuente 1996-2007
(en porcentaje)



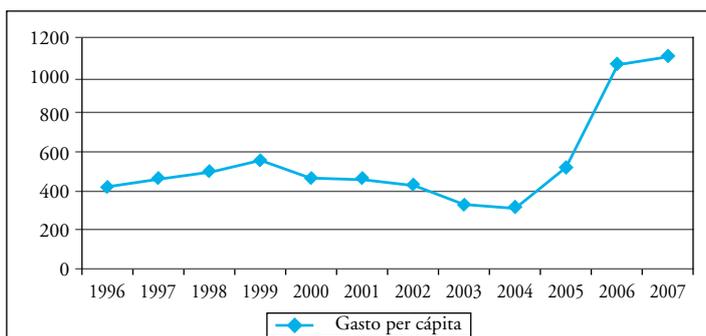
Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

Gráfico 13.7
Pando: Gastos aprobados y ejecutados
de la prefectura 1996-2007
(en millones de bolivianos de 1990)



Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

Gráfico 13.8
Pando: Gasto per cápita de la prefectura 1996-2007
(en millones de bolivianos de 1990)



Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

b) Gastos de funcionamiento e inversión de la prefectura

Los gastos de funcionamiento (pagos de servicios personales, gastos en bienes y servicios, gastos financieros,

transferencias) de la Prefectura de Pando alcanzan en promedio al 46% en el período 1996-2007. La proporción es baja en comparación con otros departamentos. Pando es el departamento que más recursos ha destinado a financiar proyectos de inversión (54%), principalmente los dos últimos años, con un promedio anual de 9 millones de Bs a 56 y 70 millones de Bs para 2006 y 2007, respectivamente.

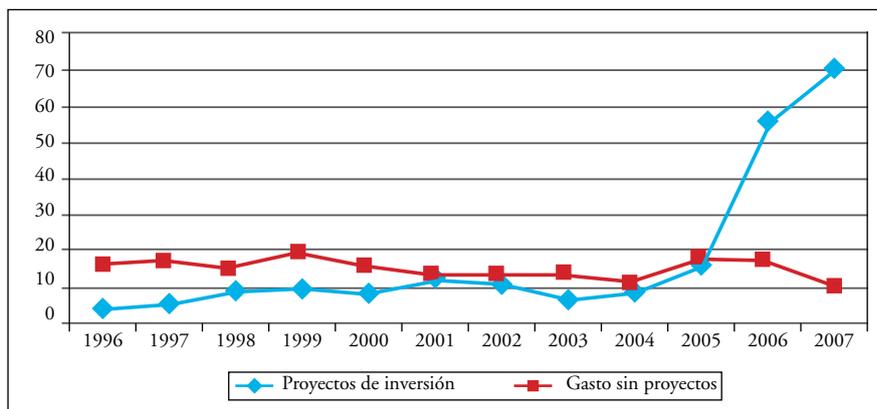
Los principales gastos de funcionamiento son los de salarios en educación y salud; menos importantes son los gastos de administración. Por su parte, entre los gastos de inversión destacan los gastos en infraestructura y los gastos sociales.

c) Gastos de la prefectura por sectores y subsectores de asignación

Agrupando los gastos de la prefectura por sector económico y social sin diferenciar si se trata de gastos de funcionamiento y de inversión, encontramos que los principales son los gastos sociales (educación, salud, saneamiento, urbanismo, cultura, recreación, servicios comunitarios), los gastos en infraestructura (caminos, electrificación, recursos hídricos) y los gastos de apoyo a la producción. Estos tres grupos son los que han aumentado más los últimos años, principalmente los gastos en infraestructura que, de un promedio de 4,33 millones de Bs de 1996-2005, suben a 32 y 42 millones de Bs, respectivamente, en 2006 y 2007.

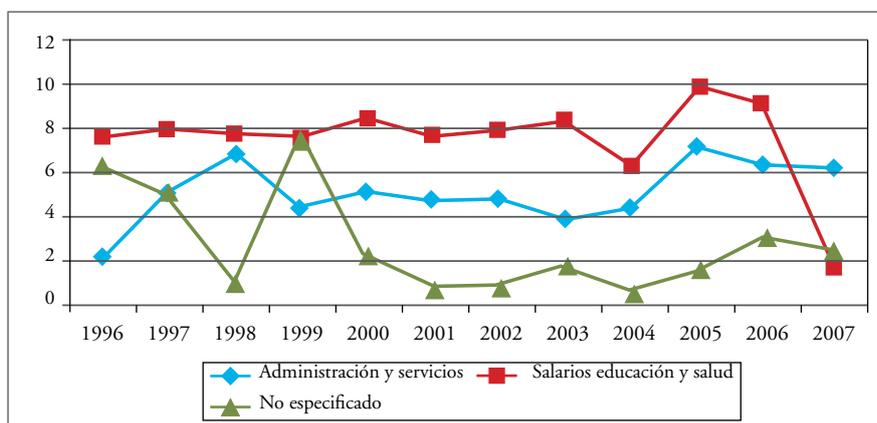
Como ya se ha señalado, dentro de los gastos sociales destacan los gastos en educación y salud, que para la prefectura corresponden a gastos de personal y se financian con recursos transferidos del TGN, aun-

Gráfico 13.9
Pando: Gastos de funcionamiento y gastos de inversión de la prefectura 1996-2007
 (en millones de bolivianos de 1990)



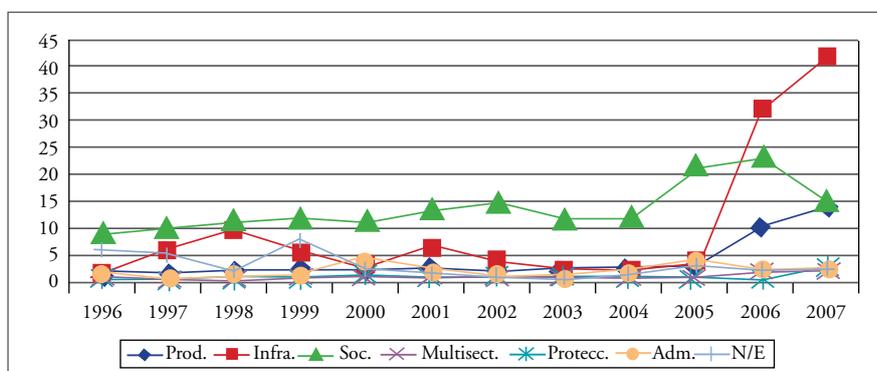
Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

Gráfico 13.10
Pando: Gastos de funcionamiento de la prefectura
 (en millones de bolivianos de 1990)



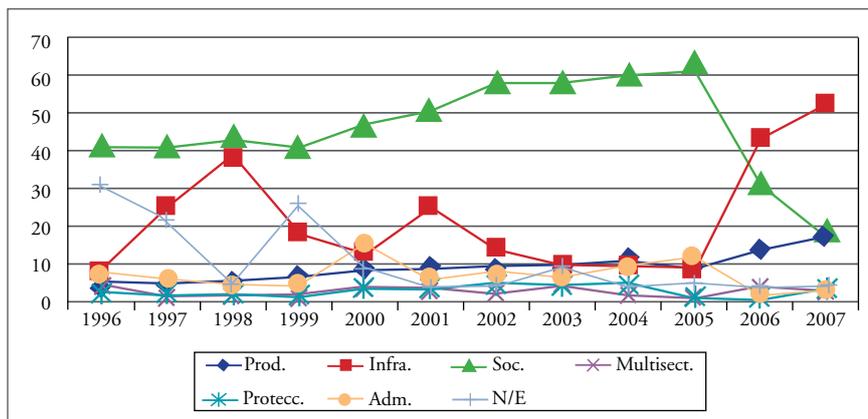
Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

Gráfico 13.11
Pando: Gasto de la prefectura por sector 1996-2007
 (en millones de bolivianos de 1990)



Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

Gráfico 13.12
Pando: Gasto de la prefectura por sector
(en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

que las regalías han tenido su correspondiente importancia en el financiamiento de estos gastos.

Los gastos en infraestructura se concentran mayoritariamente en infraestructura de transportes. Estos gastos se han incrementado muy notablemente en los dos últimos años, ya que de un promedio de 4 millones de Bs para 1996-2007, aumentan a 30,5 y 35,4 millones de Bs en 2006 y 2007. Los gastos de apoyo a la producción se han mantenido relativamente bajos entre 1996 y 2005, aumentando considerablemente en 2006 y 2007, pasando de un promedio anual de casi 2 millones de Bs a 10,4 y 13,9 millones de Bs, respectivamente. Por su parte, los gastos de apoyo a la agropecuaria destacan nítidamente.

Los otros gastos administrativos y de servicios, y los gastos multisectoriales y de protección social –que corresponden principalmente a inversiones– registran montos menores, aunque en aumento para los años 2006 y 2007.

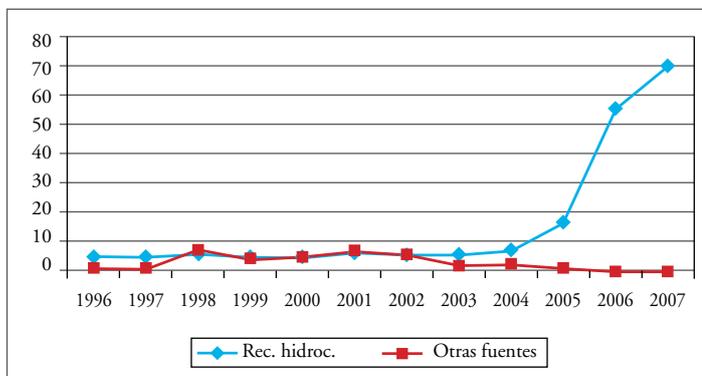
d) Gastos de la prefectura por sector y fuente de financiamiento

Hemos visto que son dos las principales fuentes de financiamiento de los gastos de la Prefectura de Pando: recursos de hidrocarburos y otros recursos, principalmente transferencias del TGN. El 61% de los gastos de la prefectura de 1996 a 2007 se han financiado con recursos de hidrocarburos. Hasta el 2001, el grueso del financiamiento del gasto provenía de transferencias del TGN, luego las dos fuentes se fueron equilibrando, y desde el año 2005 son los recursos de hidrocarburos la principal fuente de financiamiento del gasto (gráfico 3.13). Los gastos

de la prefectura con recursos de hidrocarburos y los financiados por otras fuentes, que tuvieron una evolución próxima entre 1996 y 2004, se diferencian desde el año 2005, cuando los gastos con recursos de hidrocarburos comienzan a aumentar considerablemente.

En el sector social, los gastos con recursos de hidrocarburos que han tenido importancia relativamente similar a los gastos financiados con otros recursos hasta el año 2004 aumentan considerablemente desde 2005, mientras los gastos efectuados con otros recursos llegan a desaparecer. Los gastos en infraestructura se financian en su totalidad con recursos de hidrocarburos desde el año 2006, que es cuando aumentan considerablemente. Los gastos de apoyo a la producción, que en 2005 se incrementan significativamente, también se financian con recursos de los hidrocarburos, una tendencia que se observa ya desde hace un par de años.

Gráfico 13.13
Pando: Gastos de la prefectura según fuente de financiamiento 1996-2007
(en millones de bolivianos de 1990)



Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

Cuadro 13.4
Pando: Gastos de la prefectura por sectores más importantes según fuente de financiamiento 1996-2007
(en millones de bolivianos de 1990)

| Años | Gastos sociales | | | Gastos de infraestructura | | | Gastos apoyo a la producción | | |
|-------------|-----------------|-------|-------|---------------------------|-------|-------|------------------------------|-------|-------|
| | Rec. hid. | Otros | Total | Rec. hid. | Otros | Total | Rec. hid. | Otros | Total |
| 1996 | 0,76 | 0,00 | 0,76 | 1,66 | 0,01 | 1,67 | 0,58 | 0,00 | 0,58 |
| 1997 | 1,54 | 0,00 | 1,54 | 2,17 | 0,57 | 2,75 | 0,56 | 0,00 | 0,56 |
| 1998 | 1,43 | 1,90 | 3,32 | 1,20 | 3,70 | 4,90 | 0,61 | 0,65 | 1,26 |
| 1999 | 2,04 | 2,41 | 4,45 | 1,25 | 1,71 | 2,95 | 1,16 | 0,52 | 1,67 |
| 2000 | 1,72 | 1,00 | 2,72 | 1,28 | 1,26 | 2,54 | 0,66 | 1,30 | 1,97 |
| 2001 | 2,36 | 1,45 | 3,81 | 0,50 | 5,05 | 5,55 | 1,88 | 0,40 | 2,28 |
| 2002 | 2,45 | 3,05 | 5,50 | 0,62 | 1,94 | 2,56 | 1,86 | 0,45 | 2,31 |
| 2003 | 1,46 | 0,93 | 2,39 | 0,47 | 0,37 | 0,84 | 1,65 | 0,09 | 1,74 |
| 2004 | 2,85 | 1,98 | 4,82 | 0,23 | 0,64 | 0,87 | 2,04 | 0,00 | 2,04 |
| 2005 | 10,66 | 0,00 | 10,66 | 1,99 | 0,00 | 1,99 | 2,51 | | 2,51 |
| 2006 | 12,07 | 0,95 | 13,02 | 30,51 | 0,00 | 30,51 | 9,43 | | 9,43 |
| 2007 | 12,40 | 0,00 | 12,40 | 39,38 | 0,00 | 39,38 | 13,80 | | 13,80 |
| Prom. 96-07 | 4,31 | 1,14 | 5,45 | 6,77 | 1,27 | 8,04 | 3,06 | 0,38 | 3,35 |
| Prom. 96-05 | 2,73 | 1,27 | 4,00 | 1,14 | 1,52 | 2,66 | 1,35 | 0,38 | 1,69 |

Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

Las mismas tendencias al aumento de los gastos con recursos de hidrocarburos se aprecian en los tres rubros de los gastos de la prefectura, como los multi-sectoriales y de protección social. Algo similar sucede con los gastos de administración, que en todos los años tienen un importante componente financiado con recursos de hidrocarburos (las regalías percibidas por la prefectura).

Cuadro 13.5
Pando: Gastos de la prefectura con recursos de hidrocarburos según fuente de financiamiento
(en millones de bolivianos de 1990)

| Año | IEHD | IDH | Regalías | Total |
|------|------|-------|----------|-------|
| 1996 | 3,96 | | 2,23 | 6,19 |
| 1997 | 5,82 | | 3,54 | 9,36 |
| 1998 | 4,77 | | 1,75 | 6,52 |
| 1999 | 5,61 | | 2,61 | 8,22 |
| 2000 | 6,39 | | 2,20 | 8,59 |
| 2001 | 5,69 | | 4,39 | 10,08 |
| 2002 | 5,12 | | 5,65 | 10,76 |
| 2003 | 4,74 | | 4,43 | 9,17 |
| 2004 | 4,19 | | 6,65 | 10,84 |
| 2005 | 3,02 | 11,50 | 9,68 | 24,19 |
| 2006 | 4,16 | 48,92 | 11,13 | 64,21 |
| 2007 | 3,31 | 62,75 | 13,04 | 79,10 |

Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

Si bien desde el año 2001 los gastos con recursos de hidrocarburos de la prefectura comienzan a incremen-

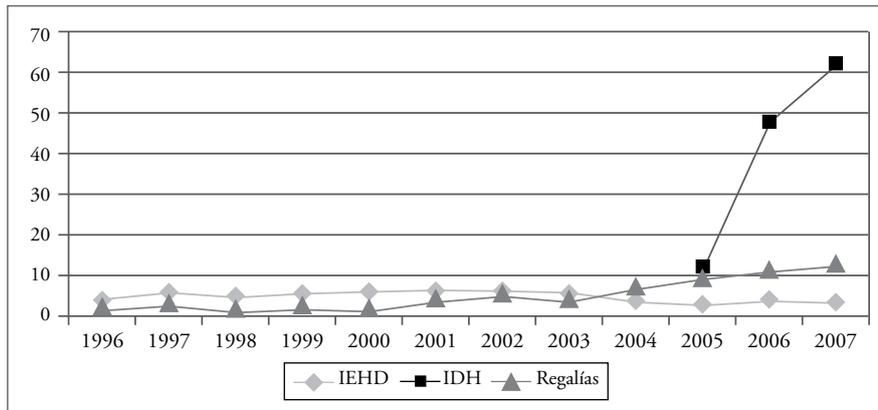
tarse, es desde el año 2005, y en especial los años 2006 y 2007, que alcanzan montos que incluso decuplican los verificados a fines de los años 90. Mientras los gastos con recursos del IEHD han tendido a mantener el nivel que tuvieron en 1999-2002, las regalías han aumentado sostenidamente desde el año 2004, llegando a su máximo en 2007, pasando de 3,35 millones de Bs como promedio anual de los años 1999-2004 a 10, 11 y 13 millones de Bs los años 2005, 2006 y 2007, respectivamente. Por su parte, los recursos del IDH, que aparecen el año 2005, aumentan sostenidamente para 2006 y 2007, llegando este último año al 80% de los ingresos por hidrocarburos de la prefectura del departamento.

e) Gastos de inversión de la Prefectura de Pando

Del total de gastos de inversión pública en Pando, el que corresponde a la prefectura alcanza en promedio para 1996-2007 al 44%, casi duplicando la proporción de gastos de inversión a cargo de las prefecturas del conjunto de los departamentos del país que, para este mismo período, alcanzan al 23%. Si bien la inversión de la prefectura ha sido desde 1996 importante en el departamento, resalta el incremento que se observa desde el año 2005 cuando se hace claramente predominante, llegando el 2007 al 80% de la inversión pública departamental.

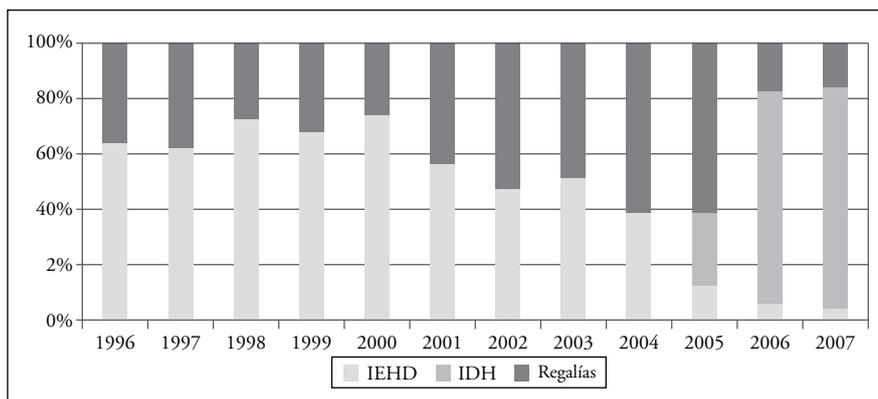
Los gastos de inversión de la prefectura desde el año 2003 revelan la creciente importancia de los recursos de hidrocarburos en su financiamiento. De hecho, el incremento de la inversión pública desde el año 2005 se explica por los recursos de hidrocarburos.

Gráfico 13.14
Pando: Gastos de la prefectura recursos de hidrocarburos según fuente 1996-2007
 (en millones de bolivianos de 1990)



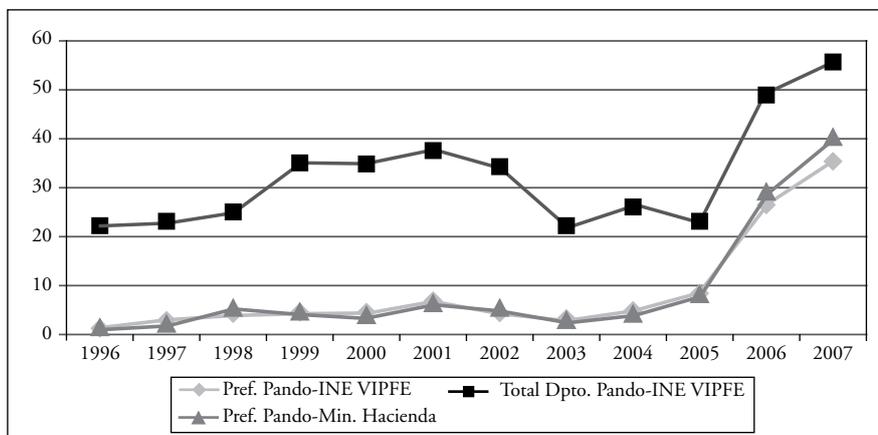
Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

Gráfico 13.15
Pando: Gastos de la prefectura recursos de hidrocarburos según fuente 1996-2007
 (en porcentaje)



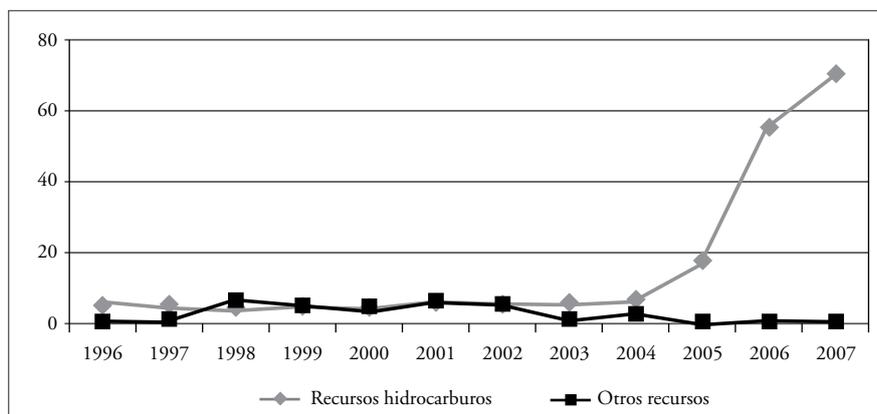
Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

Gráfico 13.16
Pando: Inversión total e inversión de la prefectura por fuente de información 1996-2007
 (en millones de dólares)



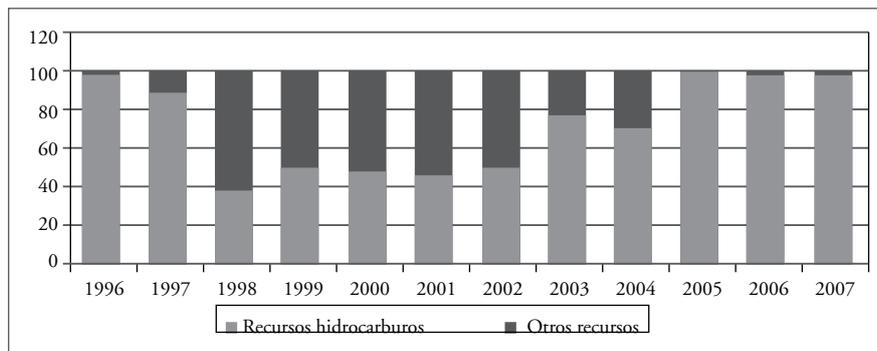
Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

Gráfico 13.17
Pando: Gastos de inversión de la prefectura según fuente
(en millones bolivianos de 1990)



Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

Gráfico 13.18
Pando: Gastos de inversión de la prefectura según fuente
(en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

Los otros recursos (donde destacan las transferencias del TGN) que han financiado proporciones significativas de las inversiones de la prefectura de 1999 a 2002, disminuyen hasta casi desaparecer desde el año 2005.

Los recursos de hidrocarburos han financiado el 84% de los gastos de inversión de la prefectura entre 1996 y 2007. Después de haber bajado un poco su importancia entre 1999 y 2002, se hacen predominantes desde el año 2003.

La distribución por sectores de estas inversiones como promedio para el período es la siguiente: 44% infraestructura, 28% social, 20% apoyo a la producción, multisectoriales 5%, protección 2% y administración 0,6%. Para Pando los recursos de hidrocarburos son una fuente fundamental de la inversión prefectural, desde el año 2005 y principalmente desde el año 2006, cuando su importancia se hace cada vez mayor.

En los últimos años, los recursos de hidrocarburos se orientan a la inversión en infraestructura, que aumenta ostensiblemente, y en menor grado a la inversión social y de apoyo a la producción. La inversión prefectural, de un promedio anual de 1,35 millones de Bs, aumentó a 9 y 14 millones de Bs en 2006 y 2007; la inversión en infraestructura pasó de un promedio anual 1996-2005 de 1,14 millones de Bs a 30 y 39 millones de Bs, respectivamente, en 2006 y 2007; y la inversión social, de un promedio de 2,73 millones de Bs pasó a 12,7 y 12,4 millones de Bs para esos años.

Si observamos la importancia de los componentes de los recursos de hidrocarburos en el financiamiento de los gastos de inversión de la prefectura, tenemos que:

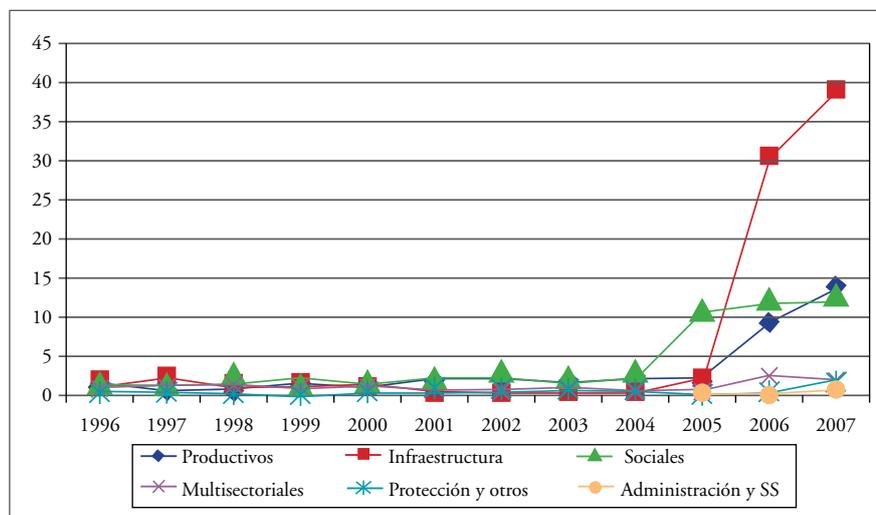
- Hasta el año 2000 las principales fuentes de recursos de inversión fueron el IEHD y las regalías, estas últimas crecientemente importantes del año 2000 al 2004. El IEHD se hace menos importante desde el año 2002 y principalmente desde el 2004.

Cuadro 13.6.
Pando: Gastos de inversión de la prefectura según fuente de financiamiento 1996-2007
 (en millones de bolivianos de 1990)

| Años | Recursos hidrocarburos | Otros recursos | Total | Recursos hidrocarburos (%) | Otros rec. (%) | Total (%) |
|-------|------------------------|----------------|--------|----------------------------|----------------|-----------|
| 1996 | 4,25 | 0,01 | 4,27 | 100 | 0 | 100 |
| 1997 | 4,76 | 0,57 | 5,33 | 89 | 11 | 100 |
| 1998 | 3,82 | 6,25 | 10,08 | 38 | 62 | 100 |
| 1999 | 4,83 | 4,81 | 9,65 | 50 | 50 | 100 |
| 2000 | 3,97 | 4,30 | 8,27 | 48 | 52 | 100 |
| 2001 | 5,84 | 7,04 | 12,88 | 45 | 55 | 100 |
| 2002 | 5,84 | 5,88 | 11,72 | 50 | 50 | 100 |
| 2003 | 4,83 | 1,39 | 6,22 | 78 | 22 | 100 |
| 2004 | 6,11 | 2,61 | 8,72 | 70 | 30 | 100 |
| 2005 | 15,79 | 0,00 | 15,79 | 100 | 0 | 100 |
| 2006 | 54,77 | 0,95 | 55,72 | 98 | 2 | 100 |
| 2007 | 69,61 | 0,14 | 69,75 | 100 | 0 | 100 |
| Total | 184,44 | 33,97 | 218,41 | 84 | 16 | 100 |

Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

Gráfico 13.19
Pando: Inversión de la prefectura por sectores con recursos de hidrocarburos 1996-2007
 (en millones de bolivianos de 1990)

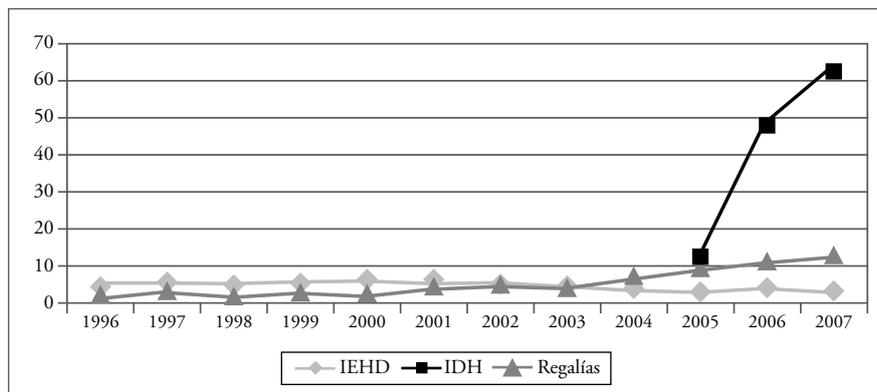


Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

- Si bien los montos de las regalías aumentan desde el año 2004, la vigencia del IDH reduce su importancia relativa en el financiamiento de la inversión prefectural desde el año 2005.
- Desde el año 2005 el IDH es la más importante fuente de recursos de inversión, llegando en 2006 y 2007 a financiar el 85% de las inversiones de la prefectura.

Como ya se indicó, los proyectos de inversión de la prefectura alcanzan al 54% del gasto total en el período 1996-2007. Dentro de estos gastos de inversión destacan los de infraestructura (transportes, sociales y apoyo a la producción). En el anexo se pueden observar los principales proyectos de inversión de la prefectura, tanto por fuente de financiamiento como con recursos de hidrocarburos (cuadro 13.8 y cuadro 13.9).

Gráfico 13.20
Pando. Gasto de la prefectura con recursos de hidrocarburos según fuente 1996-2007
 (en millones de bolivianos de 1990)



Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

Cuadro 13.7
Pando: Gastos de inversión de la prefectura con recursos de hidrocarburos según fuente 1996-2007
 (en millones de bolivianos de 1990 y en porcentaje)

| Año | IEHD | | IDH | | Regalías | | Total | |
|------|------|-------|-------|-------|----------|-------|-------|-----|
| | Bs | % | Bs | % | Bs | % | Bs | % |
| 1996 | 2,6 | 61,05 | | | 1,66 | 38,95 | 4,25 | 100 |
| 1997 | 1,86 | 39,1 | | | 2,9 | 60,9 | 4,76 | 100 |
| 1998 | 2,44 | 63,84 | | | 1,38 | 36,16 | 3,82 | 100 |
| 1999 | 2,56 | 52,85 | | | 2,28 | 47,15 | 4,83 | 100 |
| 2000 | 2,18 | 54,9 | | | 1,79 | 45,1 | 3,97 | 100 |
| 2001 | 2,14 | 36,69 | | | 3,7 | 63,31 | 5,84 | 100 |
| 2002 | 1,15 | 19,69 | | | 4,69 | 80,31 | 5,84 | 100 |
| 2003 | 1,32 | 27,38 | | | 3,51 | 72,62 | 4,83 | 100 |
| 2004 | 0,83 | 13,52 | | | 5,28 | 86,48 | 6,11 | 100 |
| 2005 | 0,59 | 3,76 | 8,75 | 55,42 | 6,45 | 40,82 | 15,79 | 100 |
| 2006 | 0,59 | 1,07 | 46,67 | 85,21 | 7,51 | 13,72 | 54,77 | 100 |
| 2007 | 1,63 | 2,34 | 59,58 | 85,59 | 8,4 | 12,07 | 69,61 | 100 |

Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

Cuadro 13.8
Pando: Principales proyectos de inversión de la prefectura según fuente de financiamiento
 (en miles de bolivianos de 1990 y porcentaje)

| Proyectos | Rec. hidroc. | Otras fuentes | Total | Años del proyecto | % del total invertido de la prefectura | Rec. hidro. (%) | Otras fuentes (%) | Total (%) |
|--|--------------|---------------|----------|-------------------|--|-----------------|-------------------|-----------|
| Control de epidemias | 7.929,95 | | 7.929,95 | 1998 - 2005 | 3,6 | 100 | | 100 |
| Agua potable y alcantarillado - Cobija | 3.460,69 | 2.749,50 | 6.210,19 | 1997, 1999 - 2005 | 2,8 | 56 | 44 | 100 |
| Desarrollo productivo al sector agropecuario y de la micro y mediana empresa | 5.873,04 | | 5.873,04 | 2006 | 2,7 | 100 | 0 | 100 |
| Mejora tramo carretero San Pedro - Tres Estrellas | 5.471,11 | | 5.471,11 | 2006, 2007 | 2,5 | 100 | 0 | 100 |
| Mejora camino tramo Dativiti - Gonzalo Moreno | 5.388,75 | | 5.388,75 | 2006 | 2,5 | 100 | 0 | 100 |
| Desarr. productivo al sector agropecuario y de la micro y mediana empresa | 5.383,45 | | 5.383,45 | 2007 | 2,5 | 100 | 0 | 100 |
| Desarrollo Centro de Enseñanza a Pequeños Agricultores - CEPa | 5.258,59 | | 5.258,59 | 2006, 2007 | 2,4 | 100 | 0 | 100 |
| Mejora tramo carretero Blanca Flor - Ethea - Río Beni - Candelaria | 4.813,57 | | 4.813,57 | 2006, 2007 | 2,2 | 100 | 0 | 100 |
| Mejoramiento vial Cobija | 2.421,65 | 1.684,78 | 4.106,43 | 1998 - 2002 | 1,9 | 59 | 41 | 100 |
| Mejora camino cruce ruta troncal Mukden - Bioceánica | 4.030,87 | | 4.030,87 | 2006, 2007 | 1,8 | 100 | 0 | 100 |

Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

Cuadro 13.9
Pando: Principales proyectos de inversión de la prefectura financiados con recursos de hidrocarburos
(en miles de bolivianos de 1990 y porcentaje)

| Proyectos | Recursos hidrocarburos | Otras fuentes | Total | Años | % de financ. con rec. hidroc. | % de financ. con otras fuentes | Total (%) | % del total de inversiones de la prefectura |
|--|------------------------|---------------|----------|-------------------|-------------------------------|--------------------------------|-----------|---|
| Control de epidemias | 7.929,95 | | 7.929,95 | 1998 - 2005 | 3,6 | 100 | | 3,6 |
| Desarrollo productivo al sector agropecuario y de la micro y mediana empresa | 5.873,04 | | 5.873,04 | 2006 | 2,7 | 100 | 0 | 2,7 |
| Mejora tramo carretero San Pedro - Tres Estrellas | 5.471,11 | | 5.471,11 | 2006, 2007 | 2,5 | 100 | 0 | 2,5 |
| Mejora camino tramo Dativiti - Gonzalo Moreno | 5.388,75 | | 5.388,75 | 2006 | 2,5 | 100 | 0 | 2,5 |
| Desarrollo productivo al sector agropecuario y de la micro y mediana empresa | 5.383,45 | | 5.383,45 | 2007 | 2,5 | 100 | 0 | 2,5 |
| Desarrollo Centro de Enseñanza a Pequeños Agricultores - CEPA | 5.258,59 | | 5.258,59 | 2006, 2007 | 2,4 | 100 | 0 | 2,4 |
| Mejora tramo carretero Blanca Flor - Ethea - Río Beni - Candelaria | 4.813,57 | | 4.813,57 | 2006, 2007 | 2,2 | 100 | 0 | 2,2 |
| Mejora camino cruce ruta troncal Mukden - Bioceánica | 4.030,87 | | 4.030,87 | 2006, 2007 | 1,8 | 100 | 0 | 1,8 |
| Mejora tramo carretero Nueva Esperanza - Cachuela - El Carmen | 3.989,33 | | 3.989,33 | 2006, 2007 | 1,8 | 100 | 0 | 1,8 |
| Construcción sistema electrificación Porvenir - Chivé | 3.987,75 | | 3.987,75 | 2007 | 1,8 | 100 | 0 | 1,8 |
| Construcción puente río Orthon - Puerto Rico | 3.737,30 | | 3.737,30 | 2006, 2007 | 1,7 | 100 | 0 | 1,7 |
| Construcción sistema electrificación rural Pando | 3.656,50 | | 3.656,50 | 2006, 2007 | 1,7 | 100 | 0 | 1,7 |
| Const. doble vía carretera Cobija - Villa Busch | 3.570,48 | | 3.570,48 | 2007 | 1,6 | 100 | 0 | 1,6 |
| Agua potable y alcantarillado - Cobija | 3.460,69 | 2.749,50 | 6.210,19 | 1997, 1999 - 2005 | 2,8 | 56 | 44 | 2,8 |

Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

13.4. Gastos de la prefectura y el desarrollo del departamento de Pando

a) Gastos de la prefectura y la economía de Pando

La economía del departamento de Pando es la más pequeña entre las economías departamentales de Bolivia, con un PIB que en promedio apenas llega al 0,9% del PIB nacional para los años 1996-2007. Sin embargo, la economía de Pando es la que registra un mayor ritmo de expansión con una tasa promedio de crecimiento anual del PIB de 5,8% para 1996-2007, considerablemente mayor a la media del país, que para el período llega al 3,5%. Por esta razón, la participación de la economía de Pando en el PIB nacional aumentó de 0,75 en 1996 a 0,99 en 2007.

En la economía de Pando destaca el sector agropecuario que, sin embargo, ha ido reduciendo su participación en el PIB departamental en un poco más del 35% en 1996 al 30% en 1998. Mientras tanto, los servicios y la actividad industrial han ido aumentando su importancia, reflejando la creciente importancia de las actividades económicas localizadas en el área urbana, las cuales están vinculadas a los recursos naturales forestales como la madera y la castaña, los que a su vez son los más importantes productos de exportación.

Las exportaciones de Pando son reducidas en el contexto nacional (en promedio para 1996-2007 llegan al 0,4% de las exportaciones de Bolivia), aunque importantes para la economía del departamento, ya que su crecimiento explica los niveles de PIB per cápita

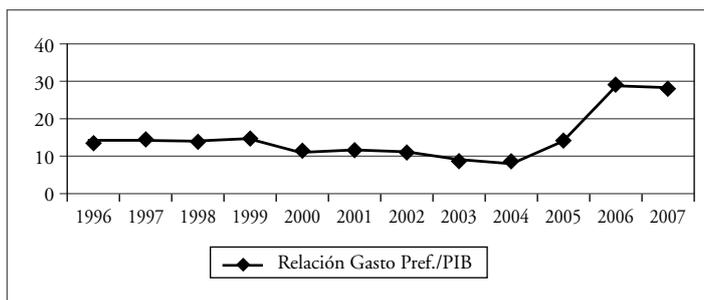
que colocan a Pando en segundo lugar entre los departamentos de Bolivia con 3.930 Bs por habitante el año 2007. Sin embargo, como se verá luego, los indicadores de desarrollo humano colocan a Pando entre los departamentos cuya población tiene mayores carencias.

Poca población, una economía dinámica pese a sus debilidades, ingresos de la prefectura importantes, principalmente originados en el sector hidrocarburos, hacen de Pando un departamento peculiar. Pese a que no produce hidrocarburos, juntamente con Beni, Pando recibe desde hace varias décadas el 0,333% de la producción de hidrocarburos como regalía compensatoria, constituyendo un ingreso importante para la prefectura. Asimismo, por las características de la distribución de los recursos del IDH ya explicadas en un capítulo anterior, los ingresos per cápita de la Prefectura de Pando son los más elevados entre los de las prefecturas de Bolivia.

Ya se ha visto que los gastos de la Prefectura de Pando han aumentado considerablemente durante el período de estudio, alcanzando en promedio al 15% del PIB departamental en el período 1996-2007, proporción que cayó en 2003 y 2004, y aumentó considerablemente para 2005 y, en particular, 2006 y 2007. Esta relación se aprecia también en términos per cápita; un PIB per cápita departamental que si bien con oscilaciones ha tendido a mantener su nivel los últimos años, mientras el gasto per cápita de la prefectura, que varió poco hasta el año 2004, comenzó su tendencia expansiva el año 2005, aumentando considerablemente para el 2006 y manteniendo su tendencia expansiva el 2007 (gráfico 13.21).

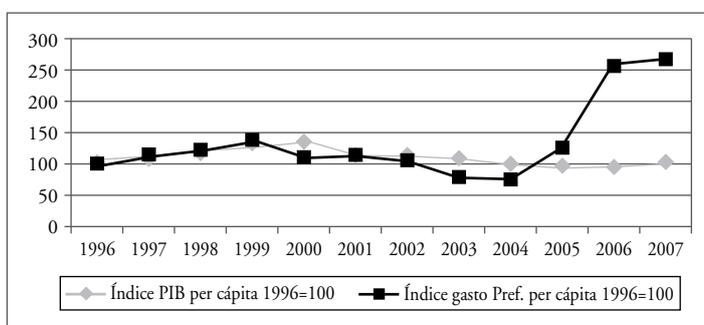
Los tres gastos más importantes de la prefectura: los de apoyo a la producción, infraestructura y los gastos sociales, tienen una evolución poco relacionada con el PIB y el PIB per cápita del departamento. Ni la expansión del gasto en infraestructura a finales de la década pasada, ni los aumentos de los gastos en infraestructura y de los gastos de apoyo a la producción de los años 2006 y 2007 parecen estar relacionados con la tendencia del PIB que, si bien crece, lo hace en mucha menor magnitud que el gasto de la prefectura. Por supuesto, es posible argumentar que el tipo de gastos de la prefectura habrá de tener efectos en el mediano y largo plazo en la medida en que contribuyan a provocar transformaciones en la economía del departamento.

Gráfico 13.21
Pando: Relación gasto de la prefectura-PIB 1996-2007
(en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

Gráfico 13.22
Pando: Índices del PIB per cápita y del gasto de la prefectura per cápita 1996-2007
(1996=100)

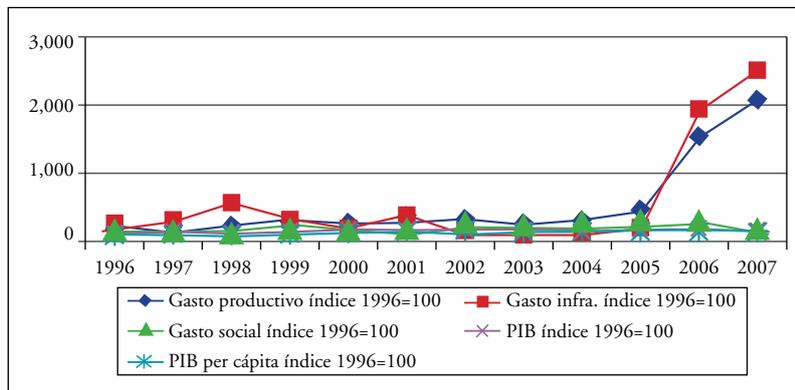


Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

Puesto que los efectos estructurales del aumento en el gasto en infraestructura caminera y los proyectos de apoyo a la producción se podrán apreciar en algunos años, por ahora es temprano para emitir juicios al respecto. Algo similar ocurre con los efectos de estos gastos en las exportaciones de Pando, más aún considerando que la dinámica exportadora, por el tipo de exportaciones del departamento, no sólo depende de los esfuerzos de generar condiciones que se puedan hacer en el nivel departamental, sino también de las condiciones macroeconómicas del país y, fundamentalmente, de las condiciones de los mercados de exportación.

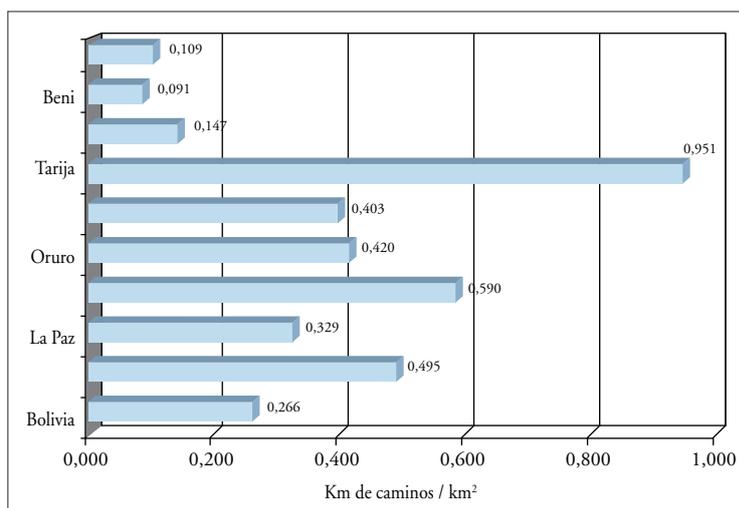
Como ya se ha señalado, del total de las inversiones de la Prefectura de Pando entre 1996 y 2007, los gastos en infraestructura caminera alcanzan en promedio al 44%, siendo el rubro de inversión más importante, principalmente en los últimos años, ya que de un promedio anual de inversión de poco más de 5 millones de Bs para los años 1996-2005, aumenta a 30 y 39 millones de Bs, respectivamente, para 2006 y 2007.

Gráfico 13.23
Pando: Evolución del PIB, PIB per cápita y gastos de apoyo a la producción, en infraestructura y social de la prefectura 1996-2007 (1996=100)



Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

Gráfico 13.24
Bolivia: Densidad Vial por departamentos



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Administradora Boliviana de Carreteras y del Instituto Nacional de Estadística.

Considerando la reducida magnitud de la economía y la baja densidad poblacional de Pando, la inversión en caminos de la prefectura ha sido relativamente importante desde mediados de la década pasada, pese a lo cual el indicador de densidad vial revela la limitada infraestructura caminera del departamento.

La red vial de Pando ha aumentado 92 kilómetros, un 5,6%, entre los años 2000 y 2007. Los principales cambios parecen provenir de la transferencia de redes camineras realizada por los municipios a la prefectura, razón por la cual la extensión de caminos de la red departamental aumenta, mientras disminuye la correspondiente a la red municipal.

Los gastos de la Prefectura de Pando en infraestructura de electricidad llegan al 11,43% de los gastos de inversión en todo el período de estudio. Como se sabe, según la Ley de Descentralización compete a la prefectura la electrificación rural. Sin embargo, sólo se cuenta con datos sobre consumo eléctrico de Cobija, capital del departamento, en los que el número de consumidores creció a una tasa anual del 12%, con un importante aumento de las conexiones domiciliarias, registrándose un incremento anual de las ventas del orden del 17%. Dada la información disponible, no es posible avanzar en mayores precisiones al respecto.

Cuadro 13.10
Pando: Infraestructura caminera del departamento de Pando
(en kilómetros)

| Clasificación de la red vial | Tipo de rodadura | Extensión en el departamento de Pando (km) | | | |
|------------------------------|------------------|--|-------|-----------|-------------|
| | | 2000 | 2007 | Variación | Variación % |
| Fundamental | Total | 553 | 553 | 0 | 0,0% |
| | Pavimento | 33 | 33 | 0 | 0,0% |
| | Ripio | 335 | 290 | -45 | -13,4% |
| | Tierra | 185 | 230 | 45 | 24,3% |
| Departamental | Total | 1 | 505 | 504 | 504,0% |
| | Pavimento | 0 | 0 | 0 | 0,0% |
| | Ripio | 1 | 265 | 265 | 265,0% |
| | Tierra | 1 | 240 | 240 | 240,0% |
| Municipal | Total | 1.083 | 670 | -413 | -38,1% |
| | Pavimento | 0 | 0 | 0 | 0,0% |
| | Ripio | 42 | 34 | -8 | -19,0% |
| | Tierra | 1.041 | 636 | -405 | -38,9% |
| Total | Total | 1.636 | 1.728 | 92 | 5,6% |
| | Pavimento | 33 | 33 | 0 | 0,0% |
| | Ripio | 377 | 589 | 212 | 56,2% |
| | Tierra | 1.226 | 1.106 | -120 | -9,8% |

Fuente: Elaboración propia con base en Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, Ministerio de Hacienda.

Cuadro 13.11
Pando: Municipios de departamento según variación
en el Índice Municipal de Desarrollo Humano (IDH)
período 1992-2005

| | Municipios | |
|--|------------|-------------|
| | Número | Porcentaje* |
| TOTAL MUNICIPIOS | 15 | 100% |
| COMPARACIÓN HORIZONTAL Municipios con IDH mayor que en el período anterior | 15 | 100% |
| COMPARACIÓN INTRADEPARTAMENTAL - BRECHA INTERMUNICIPAL Municipios que acortaron la brecha del IDH con respecto a la ciudad capital | 7 | 47% |
| COMPARACIÓN NACIONAL - RANKING Municipios que subieron su posición en el ranking nacional | 6 | 40% |

* En cada caso, los porcentajes se calculan sobre el total de municipios. Cinco municipios no disponen de información sobre el IDH en el año 1992. Fuente: Elaboración propia con base en cuadro A-III-, Anexo III.

b) Gastos de la prefectura y desarrollo humano

El IDH del departamento de Pando, al cual nos aproximamos gruesamente a través del IDH del municipio capital del departamento y el IDH promedio del resto de los municipios, se ubica en los años 1992, 2001 y 2005 por debajo del IDH de Bolivia, con una mejora ligeramente mayor a la experimentada por el IDH del país y de otros municipios de Bolivia en esos años. Como en el caso de otros departamentos, el IDH de Pando mejora ligeramente más en los municipios que no son la capital del departamento.

Todos los municipios del departamento tienen para el año 2005 un IDH mayor del que tuvieron en 1992; siete de los 15 municipios de Pando –un 47%– acortaron la brecha respecto al municipio de la ciudad capital y seis (40%) ascendieron en su posición en el conjunto de los municipios del país.

Pando ha tenido un Índice de Esperanza de Vida menor al del país en su conjunto. En estos años, el índice del municipio de la ciudad capital ha mejorado más que el de Bolivia, y mucho más que el de los municipios de Pando que no son la capital. Por esto, la brecha entre la capital y los demás municipios ha aumentado y la mejora observada en el período es menor a la registrada en Bolivia. El gasto en salud en Pando es el 11% del de la prefectura en todo el período 1996-2007 y parece ser menor al requerido por las precarias condiciones de salud de la población. Si bien este gasto casi se quintuplicó para el 2005 respecto al gasto anual promedio 1996-2004, bajó luego a la mitad entre 2006 y 2007.

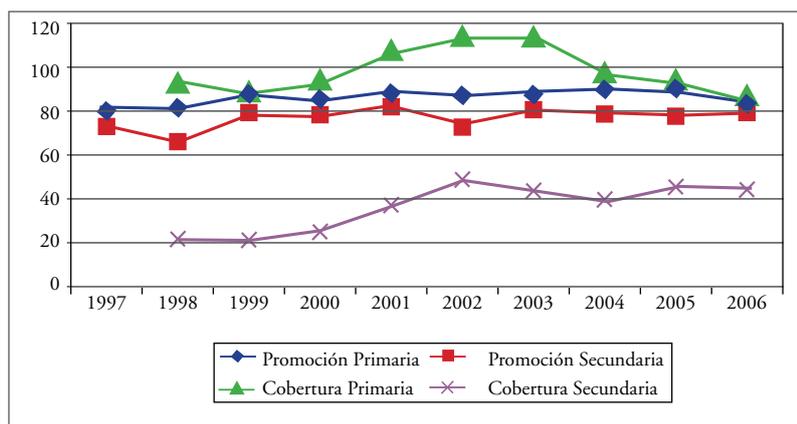
En cuanto a educación, se aprecia una importante mejora en este índice, principalmente en los municipios de Pando que no son la ciudad capital. La mejora en éstos es mayor que la registrada en el municipio capital y en el país en su conjunto, atenuándose además la diferencia entre el municipio de la ciudad capital y el resto de los municipios de Pando. Como en otros departamentos, la inversión en infraestructura

Cuadro 13.12
Pando: Índices de los componentes del IDH de municipios del departamento
por años 1992, 2001, 2005

| COMPONENTES | ÍNDICES | | | Puntos de variación 1992-2005 |
|---------------------------------------|---------|-------|-------|----------------------------------|
| | 1992 | 2001 | 2005 | |
| ÍNDICE DE ESPERANZA DE VIDA | | | | |
| Capital de departamento | 0,617 | 0,699 | 0,738 | 0,121 |
| Promedio municipios, excluido capital | 0,522 | 0,578 | 0,607 | 0,085 |
| Índice de Esperanza de Vida Bolivia | 0,567 | 0,638 | 0,672 | 0,105 |
| ÍNDICE DE EDUCACIÓN | | | | |
| Capital de departamento | 0,783 | 0,832 | 0,831 | 0,048 |
| Promedio municipios, excluido capital | 0,533 | 0,650 | 0,703 | 0,170 |
| Índice de educación Bolivia | 0,682 | 0,748 | 0,776 | 0,094 |
| ÍNDICE DE INGRESOS | | | | |
| Capital de departamento | 0,454 | 0,537 | 0,548 | 0,094 |
| Promedio municipios, excluido capital | 0,388 | 0,453 | 0,460 | 0,072 |
| Índice de ingresos Bolivia | 0,441 | 0,537 | 0,558 | 0,117 |

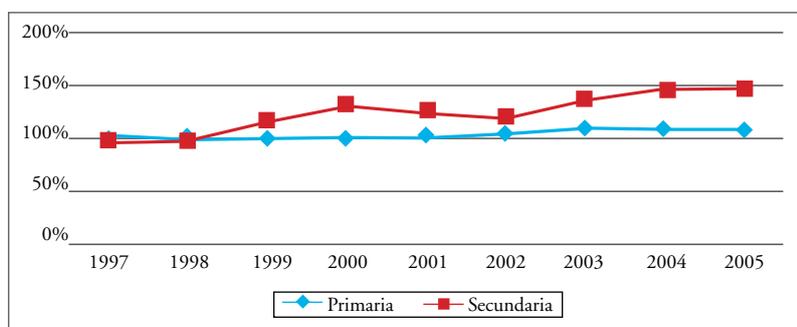
Fuente: Elaboración propia con base en información del PNUD.

Gráfico 13.25
Pando: Tasas de cobertura y promoción escolar
(en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Educación y Culturas.

Gráfico 13.26
Pando: Índice de crecimiento de docentes según niveles educativos
(1997=100)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Educación y Culturas.

educativa está a cargo de los municipios, por tanto la prefectura dedica el grueso de los recursos al pago de salarios por derivación del ministerio respectivo. Por este motivo, la mejora en el índice arriba señalado es difícilmente imputable a una política prefectural.

La situación de la educación en Pando se aprecia con más claridad cuando se consideran las tasas de cobertura y promoción escolar en el departamento. La cobertura en primaria aumentó entre 1999 y 2001, para luego reducirse y mantener su tendencia histórica (aunque con propensión a disminuir en los últimos años), mientras que la tasa de promoción primaria tendió a mantenerse, no apreciándose modificaciones importantes. Donde sí hubo mejoras fue en la educación secundaria, ya que la tasa de cobertura se duplicó en el período y la tasa de promoción mejoró. Dadas las características de predominio de la población urbana en Pando, ya señaladas anteriormente, posiblemente el aumento de la cobertura de la educación secundaria esté asociada a la mayor urbanización registrada en los últimos años. Junto a esto se aprecia el notable aumento del personal docente en secundaria, que entre 1997 y el año 2006 aumentó en un 59%, mientras que los docentes de primaria aumentaron sólo en un 13% (gráficos 13.25 y 13.26).

El índice del ingreso per cápita en Pando es menor al de Bolivia y se encuentra entre los más bajos del país. Pese a que el índice de ingresos ha aumentado tanto en la ciudad capital como en otros municipios, la mejora ha sido menor a la registrada en el conjunto nacional con una ligera tendencia a aumentar la brecha entre el municipio ciudad capital y el resto de los municipios. Esta situación, que muestra una diferencia entre el PIB per cápita y el índice de ingresos per cápita del departamento, parece confirmar la siguiente afirmación: “A pesar de los elevados niveles de producto por habitante en Pando, éstos no necesariamente son retenidos por los hogares, sino que una parte corresponde a rentas empresariales e impuestos” (PNUD, 2005: 19).

En suma, los indicadores de desarrollo humano en Pando muestran las carencias en educación, salud y generación de ingresos de su población, con mejoras que si bien no dejan de ser importantes, no han hecho posible reducir las brechas entre las condiciones de vida de la población de este departamento y las de los más prósperos departamentos del resto del país, ni la diferencia entre las condiciones de vida de los habitantes del municipio capital y las del resto de los municipios. Por esto se podría señalar que los gastos de la prefectura, por sus características, orientaciones

y restricciones, no han sido determinantes en este cometido. Sin embargo, es necesario reconocer que aún es temprano para establecer los verdaderos efectos de los recientes aumentos en los ingresos y gastos de la prefectura en las condiciones de vida de la población y en la economía de Pando.

13.5. Consideraciones finales

La Prefectura de Pando es, después de la Prefectura de Tarija, la que ha tenido en los últimos años mayores incrementos en sus ingresos y gastos como consecuencia del aumento de los ingresos estatales por recaudaciones del sector de hidrocarburos.

Como en el caso de otros departamentos, los ingresos de la Prefectura de Pando variaron muy poco entre 1996 y 2003, aumentando el 2004 y, principalmente, los años siguientes. Aunque los montos de ingresos de esta prefectura son menores en términos absolutos a los de los departamentos económica y poblacionalmente más grandes, en términos relativos respecto a las dimensiones de la economía y de la población de Pando —principalmente los ingresos por hidrocarburos— son considerables. Por ello, los ingresos per cápita de la prefectura son los más altos de todo el país en el período analizado. Esto es más visible considerando que Pando no es un departamento productor de hidrocarburos.

Los mayores gastos de la prefectura son los sociales, en infraestructura y los de apoyo a la producción. Los gastos sociales, principalmente en salud y educación, a diferencia de otros departamentos, han tenido un importante financiamiento con recursos de hidrocarburos, principalmente regalías. Esto sugiere que la Prefectura de Pando ha destinado estos recursos a sus actividades en el campo social; la mayor parte de sus gastos en este campo se han realizado ya desde los años 90 con recursos de los hidrocarburos, una tendencia que se profundiza en el transcurso de los últimos años cuando aumentan los ingresos de la prefectura por concepto de hidrocarburos. Sin embargo, la tenue mejora en las condiciones de salud y educación de la población de Pando, expresada en los índices de esperanza de vida y de educación, no corresponde con el considerable aumento de los ingresos y gastos de la prefectura.

Si bien hasta el año 2005 los gastos corrientes de la prefectura han sido mayores a los gastos de inversión, la proporción de gastos asignados en favor de los primeros ha sido menor a la observada en otros departamentos. Al aumentar los ingresos de la prefectura con recursos de los hidrocarburos, los gastos con

proyectos de inversión son los que más se incrementan, predominando respecto a los gastos corrientes. Los recursos de los hidrocarburos han sido utilizados por la Prefectura de Pando para financiar principalmente inversiones en infraestructura vial, apoyo a la producción (desarrollo productivo de la mediana y pequeña empresa, capacitación de pequeños agricultores) y proyectos sociales (salud, seguridad social, saneamiento básico). Por ello, la Prefectura de Pando ha sido, entre las prefecturas de Bolivia, la que más recursos ha orientado hacia la inversión proporcionalmente a sus ingresos y a sus gastos totales.

Como ya se ha señalado, los recursos de hidrocarburos han sido para la Prefectura de Pando la más importante fuente de financiamiento de sus inversiones. Esto resulta interesante considerando que Pando no es un departamento productor de hidrocarburos pero que se ha beneficiado de las regalías compensatorias desde hace varios años y mucho más con el incremento de éstas y los recursos del IDH.

Pese a esto, si bien los indicadores de crecimiento de la economía pandina y los de desarrollo humano han tendido a mejorar en el tiempo, y considerando

la considerable expansión de los ingresos y los gastos de la prefectura, no existen bases suficientes para establecer relaciones evidentes y consistentes entre los gastos de la prefectura y el desempeño económico y social del departamento.

Notas

- 1 INE (2006). *Estadísticas Departamentales de Bolivia 2005*. La Paz, pág. 69.
- 2 INE (2006). *Estadísticas Departamentales de Bolivia 2005*. La Paz, pág. 69.
- 3 El Índice de Desarrollo Humano es un indicador compuesto por los índices de ingresos, esperanza de vida y educación, que expresan las condiciones de desarrollo.
- 4 PNUD (2007). *Objetivos de Desarrollo del Milenio, Pando*. PNUD, La Paz, pág. 38
- 5 La tendencia histórica muestra ingresos para la prefectura por transferencias del TGN de aproximadamente Bs 12 millones por año, monto que podría ser una aproximación al correspondiente a la gestión 2007.

14. Consideraciones finales

La descentralización en Bolivia ha tenido al ámbito municipal como su principal escenario desde mediados de los años 90. Si bien con la Ley de Descentralización Administrativa de 1996 comenzó la descentralización en el ámbito de las prefecturas, redefiniendo sus competencias y dotándolas con recursos para su accionar, el proceso ha sido lento. Éste comenzó recién a acelerarse desde el año 2005, con la elección de prefectos en diciembre de ese año y con la disponibilidad de mayores recursos para las prefecturas resultantes de la aplicación de la nueva legislación sobre hidrocarburos y del aumento de los precios de las exportaciones de gas.

El aumento de las rentas de los hidrocarburos ocurrido en los últimos años y su distribución en partes iguales a los nueve departamentos del país, correspondiendo a las prefecturas un 57,2% de los recursos departamentales, llevó a que para el año 2007 estos ingresos duplicaran a los promedios anuales que estas entidades tuvieron para el período 1996-2004, a pesar de las modificaciones en la distribución de los recursos a los departamentos que introdujo el gobierno a finales del año 2007, lo que redujo la proporción correspondiente a las prefecturas al 24,39%. De todas maneras, las prefecturas han visto fortalecida su presencia institucional y política en los departamentos, además legitimada por la elección popular y directa de sus máximas autoridades.

Hasta el año 2004, las transferencias del TGN constituían la principal fuente de recursos de las prefecturas. Los departamentos productores de hidro-

carburos (Santa Cruz, Chuquisaca, Tarija y Cochabamba) tenían a las regalías como fuente importante de ingresos. Otro tanto ocurría con Beni y Pando, que sin ser productores recibían regalías compensatorias. Además, los departamentos recibían recursos provenientes del IEHD. Otros recursos internos y los recursos externos –principalmente para algunos departamentos como Santa Cruz, La Paz, Potosí y Chuquisaca– completaban las fuentes de ingresos departamentales.

Los ingresos de las prefecturas por concepto de hidrocarburos se han incrementado considerablemente desde el año 2005, llegando en promedio a aproximadamente el 45% de sus ingresos. Este incremento se sustenta tanto en los recursos recaudados por el recientemente creado Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), como en las regalías departamentales, cuyos montos han aumentado como consecuencia de los mayores precios de las exportaciones de gas. La estructura de los ingresos de los departamentos se concentra más en impuestos como el IDH y el IEHD, en las regalías o en las transferencias del TGN, dependiendo si son o no productores de hidrocarburos y según las características de cada departamento.

Si bien en términos absolutos las prefecturas de los departamentos con mayores ingresos son Santa Cruz, La Paz y Cochabamba, los departamentos de Tarija, Pando y Beni son los que han tenido un mayor incremento en sus ingresos en los últimos años. Como consecuencia, la participación relativa de los primeros ha ido bajando en la medida del aumento

de la de los últimos. Esto muestra una tendencia a una menor concentración de ingresos en las prefecturas de los departamentos económica y poblacionalmente más importantes de Bolivia, que han constituido el denominado eje central La Paz - Cochabamba - Santa Cruz.

La evolución de los ingresos de las prefecturas no guarda relación con la población de cada departamento. Por esta razón, los departamentos más poblados como La Paz, Santa Cruz y Cochabamba han tenido en el período 1996-2007 un ingreso per cápita inferior al promedio del país. Mientras que los ingresos per cápita de las prefecturas de Pando y Tarija han sido los más elevados. Esto se debe al repentino y considerable aumento de sus ingresos, principalmente provenientes de los recursos de hidrocarburos, sin que la población departamental hubiera aumentado en proporción similar, y expresa a su vez el alcance de negociaciones políticas que se sustentan tanto en procesos históricos de distribución de los recursos como en criterios de distribución en partes iguales entre los departamentos.

Considerando que los ingresos provenientes de las rentas de los hidrocarburos son muy dependientes de las variaciones de los precios de las exportaciones en el corto plazo, y teniendo en cuenta que estos ingresos en el mediano y largo plazo están restringidos por provenir de la explotación de un recurso que además de ser no renovable requiere para su extracción de inversiones significativas cuyo rendimiento no es inmediato, difícilmente está garantizada la sostenibilidad de estos ingresos para las prefecturas.

Los gastos de las prefecturas departamentales, en promedio, aumentaron en un 82% entre 1996 y 2007, acompañando la tendencia a la expansión de sus ingresos. Se trata de gastos que aumentan en la medida en que la disponibilidad de recursos provenientes de los hidrocarburos es mayor. Las prefecturas que incrementaron más sus gastos han sido las de Tarija, Pando, Beni y, en menor medida, Oruro y Potosí. Menos importante ha sido el aumento del gasto en las prefecturas de Cochabamba, Chuquisaca, Santa Cruz y La Paz, departamentos productores de hidrocarburos, excepto el último.

El grado de ejecución de los ingresos para el período 1996-2007 alcanza al 87%. Esta proporción varía en el tiempo y según los diferentes departamentos. Los cambios ocurridos en la administración prefectural, las disputas políticas en algunas prefecturas y la inestabilidad política del país, con los conflictos que todo ello conlleva, parecen explicar en buena medida las dificultades en la ejecución presupuestaria en cada uno de los departamentos.

La mayor parte de los gastos de las prefecturas son destinados al área social (educación y salud), infraestructura (principalmente caminera) y en menor medida al apoyo a la actividad productiva. Los gastos del área social son principalmente gastos corrientes, mayormente financiados con transferencias del TGN, y destinados al pago de salarios en los sectores de salud y educación, no siendo sino traspasos administrativos de recursos que todavía se encuentran centralizados en los respectivos ministerios. Sus montos se determinan según las disponibilidades y orientaciones del gobierno central y son objeto de disputas entre los ministerios, las prefecturas y los gremios sectoriales.

Los gastos de inversión de las prefecturas, a pesar de sus variaciones, han tendido a mantener sus niveles a lo largo de los años, representando en promedio entre el 21% y 23% del total de sus gastos, con variaciones poco significativas entre las prefecturas, con excepción de Pando y Beni, cuyas inversiones alcanzan al 44% y 30% de los gastos prefecturales, respectivamente. Recién los años 2006 y, principalmente, 2007 se aprecia un notable aumento de los gastos de inversión.

Los gastos de inversión de las prefecturas se destinan fundamentalmente a infraestructura vial, apoyo a la producción, inversión social y electrificación rural. Considerando el generalizado rezago en infraestructura que presentan los diferentes departamentos del país, la orientación de las inversiones es adecuada. Asumiendo que los proyectos de inversión se ejecutan correctamente y en los plazos establecidos, sus efectos en el desarrollo socioeconómico de los departamentos habrán de ser positivos. Sin embargo, la sostenibilidad de las inversiones en el tiempo puede ser el factor que limite sus efectos, ya que muchas de las inversiones se complementan unas a otras o bien requieren encadenarse entre sí para dar los resultados esperados.

Los recursos provenientes de hidrocarburos constituyen una importante fuente de financiamiento de las inversiones de las prefecturas departamentales. Dependiendo de si se trata de departamentos productores de hidrocarburos, las regalías también constituyen una fuente importante de financiamiento de las inversiones. Asimismo, y considerando que por ley los recursos de hidrocarburos provenientes del IDH deben orientarse a la inversión económica y social, la tendencia al financiamiento de las inversiones con estos recursos es creciente.

En todos los departamentos no es posible establecer relaciones consistentes entre los gastos de las

prefecturas y la evolución de los indicadores de desarrollo económico y social. Si bien es cierto que cada prefectura ha definido lineamientos de su accionar para impactar positivamente en el desarrollo de su departamento, no se puede determinar en qué medida los gastos prefecturales inciden en el desempeño de la economía regional ni en las condiciones de vida de la población.

El proceso de descentralización iniciado a mediados de los años 90, reforzado por las nuevas condiciones políticas y los recursos que los hidrocarbu-

ros han generado para las prefecturas del país, está configurando un nuevo escenario institucional para el desarrollo departamental en Bolivia. Por el momento los avances son importantes pero limitados, ya que las prefecturas no tienen aún capacidades suficientes para definir y aplicar políticas, su institucionalidad es precaria, sus competencias en varios ámbitos todavía no están bien definidas y persiste una parcial –que en algunos casos es casi inexistente– articulación entre los niveles nacional, departamental y municipal

15. Bibliografía

ADMINISTRADORA BOLIVIANA DE CARRETERAS

2004-2006 <http://www.abc.gov.bo/home.php> - *Longitudes red vial fundamental*, <http://www.abc.gov.bo/RutasyLongs.php> - *Tráfico promedio diario anual*: <http://www.abc.gov.bo/gpd/tpda/index.php>

ANDERSEN LYKKE, E.

2006 *How Best to Use the Extraordinary Natural Gas Revenues in Bolivia? Results from a Computable General Equilibrium Model*. Fundación Milenio, La Paz.

BAKER, J.

2000 *Evaluating the Impact of Development Projects on Poverty*. The World Bank, Washington.

BOISIER, S.

1992 *Las transformaciones en el pensamiento regionalista latinoamericano*. ILPES, Santiago.

CARRILLO BENITO E. (cord.)

Desarrollo local. Manual de uso. ESIC. Madrid.

COHEN, E. Y FRANCO R.

2005 *Gestión social. Cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales*. CEPAL - Siglo XXI editores, México.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. REPÚBLICA DE COLOMBIA

2005 *Metodología para la medición y análisis del desempeño municipal*. CAF-UMDP, Colombia.

FAGUET, P.

1992 *Decentralization's effects on Public Investment. Evidence and Policy Lessons from Bolivia and Colombia*. Forthcoming in *The Journal of Development Studies*.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA

2001 *Anuario estadístico - Estadísticas económicas, sociales y de infraestructura, nacionales y por departamentos*.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA

2007 *Anuario estadístico - Estadísticas económicas, sociales y de infraestructura, nacionales y por departamentos*.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN

<http://www2.minedu.gov.bo/estads/dossie/default.html>

MINISTERIO DE HACIENDA - VICEMINISTERIO DE PRESUPUESTO Y CONTADURÍA
2006 *Clasificador de recursos por rubros, versión descriptiva.* Bolivia.

MINISTERIO DE HACIENDA - VICEMINISTERIO DE PRESUPUESTO Y CONTADURÍA
2006 *Clasificador de fuentes de financiamiento, versión descriptiva.* Bolivia.

MINISTERIO HIDROCARBUROS
2006 *Informe enero - diciembre 2006.* Obtenido del sitio web: <http://www.hidrocarburos.gov.bo/hidrocarburos/estadisticas/regalias/resumen/regalias.php>

MINISTERIO DE SALUD. (SNIS CD ADJUNTO)
<http://www.sns.gov.bo/snis/default.aspx>

ORTIZ H.
2003 *Inversión pública: planteamiento de un modelo de evaluación ex - post.* VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública. Panamá, 28-31 octubre 2003.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO PNUD
1998 *Desarrollo Humano en Bolivia 1998.* La Paz

TODAZO
1987 *Economía para un mundo en desarrollo.* FCE, México.

UNIDAD DE ANÁLISIS DE POLÍTICA ECONÓMICA, UDAPE
2002-2006 <http://www.udape.gov.bo/>. Sector Fiscal, Operaciones del Tesoro General de la Nación, Flujo de Caja del Tesoro General de la Nación (Impuestos sobre Hidrocarburos 1990-2007), Recaudación Impuestos por Departamentos y Gravamen Arancelario por Administración Aduanera.

VÁSQUEZ-BARQUERO, A.
2000 *Desarrollo local y territorio.* En: Pérez Ramírez, B.

VELÁSQUEZ-DONALDSON, CHRISTIAN
2007 *Analysis of the Hydrocarbon Sector in Bolivia: How are the Gas and Oil Revenues Distributed?* World Resources Institute, Washington D.C.

YPFB
1996-2007 *Regalías*, http://www.ypfb.gov.bo/informes_tecnicos.shtml.

Sobre IDEA Internacional

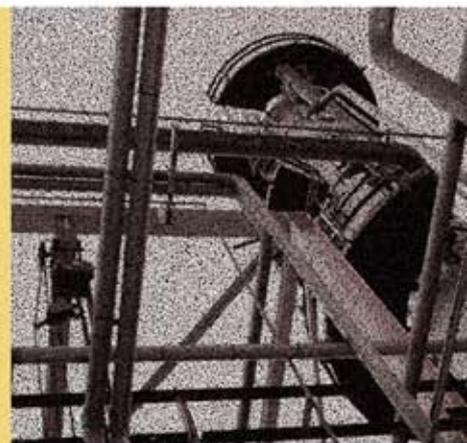
Fundado en 1995, el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) es una organización intergubernamental con países miembros en todos los continentes.

IDEA Internacional actúa en el terreno común de los gobiernos, la investigación y la comunidad internacional para promover y desarrollar la democracia sostenible alrededor del mundo.

IDEA Internacional trabaja con democracias nuevas y democracias largamente establecidas, ayudando a desarrollar las instituciones y la cultura democrática. Opera a nivel internacional, regional y nacional, en asociación con una variedad de instituciones.

Las actuales áreas de acción de IDEA Internacional incluyen:

- Procesos constitucionales.
- Procesos electorales.
- Partidos políticos.
- Democracia, género, juventud y pueblos indígenas.
- Evaluación de la democracia.
- Recursos energéticos y reducción de la pobreza.



ISBN: 978-91-85724-76-5

IDEA Internacional

Plaza Humboldt N° 54

Calacoto, La Paz, Bolivia

Tel: 2775252

Website: <http://www.idea.int>