

Bolivia: bonanza exportadora y descentralización

Roberto Laserna

Agradezco los estudios especiales realizados por
José Luis Evia (Fundación Milenio)
Napoleón Pacheco (Fundación Milenio)
Mario Galindo Soza (CEBEM)

CENTRO DE ESTUDIOS DE LA REALIDAD ECONÓMICA Y SOCIAL
COCHABAMBA – BOLIVIA

INSTITUTE FOR DEVELOPMENT STUDIES
SUSSEX – INGLATERRA

El súbito aumento de los precios de minerales e hidrocarburos en el mercado internacional generó una nueva bonanza exportadora en Bolivia, aumentando los flujos de recursos a las arcas fiscales. ¿De qué manera afectó este hecho la dinámica política y económica del país? ¿Contribuyó a estimular el desarrollo de la economía y a fortalecer su sistema democrático?

Estas preguntas se pueden responder de varias maneras, indagando datos y auscultando procesos y con el empleo de diversos enfoques y metodologías. Pero ninguna será suficiente para tener una visión completa del fenómeno, en parte porque todavía no ha terminado.

En este trabajo nos limitaremos a un ámbito específico: concentraremos nuestra atención en el impacto de la bonanza sobre los procesos de descentralización y en el funcionamiento de los gobiernos subnacionales. Este es un tema importante para comprender mejor la relación entre democracia y desarrollo, puesto que los gobiernos y muchos actores sociales buscaron fortalecer mediante la descentralización la gobernabilidad democrática y dinamizar el desarrollo regional acercando la inversión pública y la toma de decisiones a los actores locales.

En consecuencia, lo que aquí trataremos de manera específica es de analizar de qué manera y a través de qué mecanismos la bonanza exportadora afecta el desempeño de los gobiernos subnacionales y, sobre todo, influye en el proceso de descentralización.

En este análisis tomamos en cuenta que, cuando se inició la bonanza exportadora, la descentralización ya había avanzado significativamente en Bolivia, especialmente desde la reforma municipal de 1994. Dicha reforma recreó las instancias políticas y de gestión local y estableció mecanismos eficaces para la distribución de los recursos públicos hacia ellos. Así, los ingresos adicionales generados en la bonanza encontraron canales ya establecidos de distribución y normas de gestión relativamente claras, pero también despertaron elevadas expectativas rentistas y dieron lugar a complejas disputas políticas. Al momento de escribir este documento, principios del 2010, es difícil predecir el resultado final del proceso que Bolivia está viviendo, pero son perceptibles los signos de un cambio en la tendencia que prevaleció antes de la bonanza.

Tampoco es apropiado atribuir ese cambio solamente a la bonanza exportadora, porque ésta coincidió con una profunda y todavía inacabada reorganización del sistema político, que a su vez también ha interactuado con la bonanza, recibiendo y administrando sus impactos sociales y económicos.

En síntesis, en este estudio detectamos lo que puede ser un quiebre en el proceso de descentralización, pero no está claro si el mismo se produjo por la bonanza, por la crisis política o por la interacción entre estas dos, que ha colocado el rentismo como núcleo problemático del proceso económico y político. Si algo caracteriza la situación actual es la incertidumbre: a pesar de los discursos y planes gubernamentales, no está clara la orientación del proceso y tampoco lo están sus posibles resultados políticos ni sus consecuencias económicas.

1. La descentralización en Bolivia

En las dos últimas décadas se desarrollaron varias iniciativas de cambio institucional en Bolivia. Las que modificaron más profundamente la estructura territorial del Estado y los niveles subnacionales de gobierno entre 1985 y el año 2000 fueron, entre

otras, la ley de Participación Popular, que transfirió recursos y responsabilidades a los municipios, ampliando su cobertura y relevancia; la de Descentralización Administrativa, que fortaleció los niveles intermedios de gobierno; la ley de Reforma Electoral, que instauró circunscripciones uninominales para elegir a la mitad de los diputados, formalizó las Brigadas Departamentales y fortaleció la independencia del órgano electoral; las normas sobre territorios indígenas, medio ambiente y forestación, que permitieron establecer espacios de autogestión para grupos étnicos minoritarios, dándoles un rol protagónico en la gestión ambiental y aumentando la relevancia de ésta.

Posteriormente, y como consecuencia de la crisis política desatada alrededor de 2003, se introdujo una amplia reforma constitucional que, desde el 2009, ha abierto la posibilidad de profundizar el proceso de descentralización, estableciendo gobiernos autonómicos departamentales. Pero el remezón político institucional también ha aumentado el riesgo de que se desencadenen presiones hacia la ingobernabilidad, pues también abrió la posibilidad para la conformación de gobiernos autonómicos regionales e indígenas, reconociendo a todos un mismo rango jerárquico aún cuando las regiones y los territorios indígenas sean parte de los departamentos o integren a varios municipios.

Un resumen esquemático del sistema territorial que está empezando a entrar en vigencia en Bolivia es el siguiente¹:

Cuadro 1. Características de la estructura territorial del Estado según la nueva CPE

Ámbitos territoriales del Estado	Delibera y legisla	Fiscaliza	Ejecutivo y operativo
Central	Asamblea Plurinacional Legislativa 36 senadores (4 por cada departamento en proporción a votos) 130 diputados (proporcional a población por encima de un mínimo por departamento, la mitad uninominales, incluyendo circunscripciones indígena, la otra mitad por lista)	Tribunal Constitucional Plurinacional Contraloría General del Estado	Presidente del Estado <i>Elegido por voto popular si alcanza mayoría absoluta o si logra el 40% y supera en 10 puntos a su seguidor, o por segunda vuelta entre los dos más votados..</i> Ministros designados por el Presidente.
Departamental Autónomo (Definido como tal por referendo)	Asamblea Dep. Combina territorio y población, son elegidos por sufragio universal, salvo los asambleístas indígenas que lo son de acuerdo a usos y costumbres	Asamblea Dep. Atribuciones limitadas a temas de Presupuesto	Gobernador <i>Elegido por sufragio de acuerdo a Estatutos o Cartas Orgánicas.</i> Directores de área Designados por el Prefecto

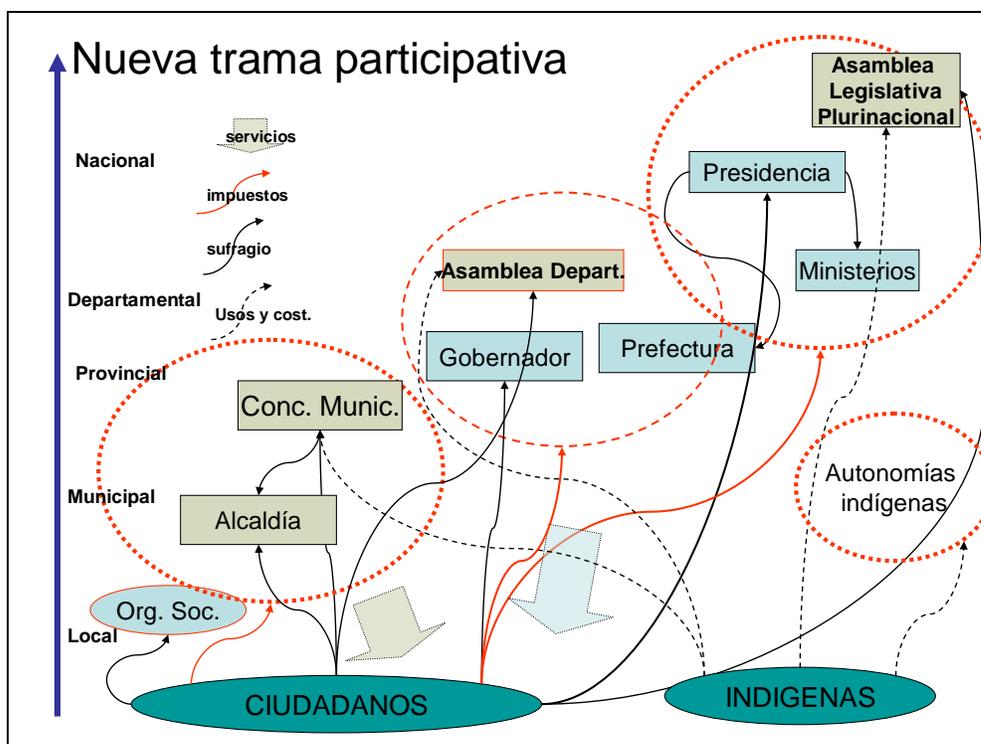
¹ Puede ser interesante para el estudioso comparar este cuadro y el gráfico siguiente con los que describen la situación previa a la reforma constitucional. Se encuentra en “Decentralization, Local Initiatives and Citizenship in Bolivia, 1994-2004”, de Roberto Laserna, en el libro **Participatory Innovation and Representative Democracy in Latin America**, editado por Andrew Selee y Enrique Peruzzotti, Woodrow Wilson Center Press, The John Hopkins University Press, 2009.

Departamental Descentralizado (Creado por Ley)			Prefecto <i>No se menciona de qué manera es designado</i>
Regional Autónomo (Creado por agregación de provincias y/o municipios dentro de un Depto.)	Asamblea Regional <i>Elegidos por sufragio, salvo los indígenas</i>		Órgano ejecutivo Designado o elegido de acuerdo a Carta Orgánica o Estatuto
Provincial	<i>La CPE solamente menciona que “donde se conformen regiones no se podrá elegir autoridades provinciales”, pero en ninguna parte señala cuáles son esas autoridades, cómo se las designa o elige, y qué atribuciones tienen. Podría suponerse que es un tema que queda totalmente librado a lo que dispongan los Estatutos o los Prefectos y/o Gobernadores.</i>		
Municipal (Se crean por voluntad ciudadana y de acuerdo a normas de una Ley marco)	Concejo Municipal <i>Elegidos por sufragio. Varían en tamaño según la población del municipio</i>		Alcalde Elegidos de acuerdo a Carta Orgánica
Territorios Indígenas autónomos	Organizaciones autónomas formadas de acuerdo a “usos y costumbres”, reguladas por Ley Marco y creadas por referendo		Autoridades Originarias cuya nominación y forma de elección responden a Estatutos o Cartas aprobadas en referendo

Aunque para que el esquema descrito entre en plena vigencia se requiere de una normativa nueva que será diseñada y aprobada paulatinamente, es previsible suponer que su aplicación estará afectada, e incluso determinada, por conflictos de poder y luchas por el control de los recursos puesto que, como se verá, la fuente principal de ingresos para todos son las rentas que provienen de la explotación de recursos naturales.

Por ahora es evidente que la tendencia a multiplicar los mecanismos de participación ciudadana se ha acentuado, generando una complicada estructura de gestión territorial. El gráfico siguiente la ilustra de manera muy sintética:

Esquema 1.



Los canales y mecanismos de participación se han multiplicado, sobre todo para los pueblos indígenas, a los que no solamente se reconoce el derecho a conformar territorios indígenas autónomos, en los que ejercerían competencias municipales y de justicia, sino también una participación diferenciada en todos los órganos de legislación y deliberación, a través de asambleístas o circunscripciones especiales. Y, en la mayor parte de los casos, mediante designaciones que obedezcan a “usos y costumbres”.

En lo que no hay mayores cambios, ni intenciones de hacerlos, es en el régimen tributario, que sigue siendo tratado como un aspecto de menor importancia, aunque es necesario resaltar que en la nueva CPE por lo menos se admite la posibilidad de que los gobiernos autónomos adquieran la capacidad de crear y cobrar impuestos en sus jurisdicciones, aunque siempre sujetos a la aprobación del nivel central.

El tema económico central en la configuración territorial del nuevo sistema político y gubernamental seguirá siendo el de la distribución de las rentas provenientes de la explotación de recursos naturales. Y, en lo inmediato, del gas natural. Esto exige evaluar el proceso de descentralización y de reconfiguración territorial que se plantea en el marco de las tendencias más profundas del rentismo.

2. La bonanza exportadora y la restauración del rentismo

En 1985 Bolivia había dado algunos pasos para superar la larga tradición rentista. No fue porque se reconociera que el rentismo había significado un serio obstáculo al desarrollo económico y social del país, ni porque los líderes de entonces orientaran su voluntad política en otra dirección, sino porque simplemente se acabaron las rentas mineras y hubo que empezar a pensar y actuar de otra manera. Y así se hizo.

Pero a comienzos de los años 2000 se difundieron los exitosos resultados de las exploraciones petroleras en el país. Se supo que Bolivia guardaba en el subsuelo las segundas reservas más grandes de gas natural del continente, en un momento en que la demanda por ese combustible aumentaba rápidamente por su eficiencia energética y ecológica. Los precios seguramente aumentarían –se anunció- y también los ingresos. Las rentas entonces atrajeron nuevamente la atención de todos los actores políticos y sociales, llevándolos nuevamente a la trampa del rentismo².

La crisis económica de comienzos de los años 80 fue la evidencia más clara de que el rentismo estatal no podía continuar. Las inmensas expectativas acumuladas por la Unidad Democrática y Popular que llevó a la presidencia al Dr. Hernán Siles Zuazo (1982-1985), generaron una verdadera eclosión social³. Todos los grupos y sectores sociales que lucharon “por la democracia” esperaban que ella les permitiera acceder a los recursos fiscales.

Pero el gobierno de Siles se encontró con que las arcas fiscales carecían de recursos para satisfacer los múltiples, diversos y enormes pliegos de reclamos de las organizaciones sociales. Recurrió a la impresión de moneda para aliviar las presiones, y terminó generando uno de los períodos inflacionarios más grandes de la historia⁴.

Cuando Paz Estenssoro se hizo cargo del gobierno, en agosto de 1985, no le quedó otra alternativa que decirle al país la verdad: el Estado estaba en quiebra. No tenía dinero ni para pagar los sueldos de sus empleados, mucho menos podría satisfacer pedidos y demandas de la población. El Decreto Supremo 21060 fue la expresión concreta de la impotencia del Estado boliviano. Con ese Decreto, el Estado boliviano levantó las manos y se declaró imposibilitado de responder a las demandas de la gente. Lo haría solamente cuando la propia población reactivara el aparato productivo y pagara impuestos.

El gráfico 2 ilustra las tendencias relatadas. Las expectativas acumuladas durante la bonanza de los 70 se desencadenaron en eventos conflictivos durante los primeros años de democracia para reducirse, una vez reconocida la realidad de ausencia de rentas, a los niveles más bajos en los 90.

² En este trabajo utilizo la base conceptual e histórica expuesta en mi libro **La Trampa del Rentismo**, escrito con José Gordillo y Jorge Komadina, Fundación Milenio, La Paz, 2005. El papel de las rentas de recursos también ha sido resaltado en el estudio “Aid, Rents and the Politics of the Budget Process” de Andrés Mejía Acosta y Paolo de Renzio, IDS Sussex, August 2008 y la conceptualización ahí utilizada también ha sido una referencia de nuestro análisis.

³ Reunimos varios estudios sobre el tema en **Crisis, democracia y conflicto social**, Ed Ceres, Cochabamba, 1985. Ver también *La democracia a la deriva*, editado por René A Mayorga, Ed. Ceres, La Paz, 1985.

⁴ Morales Juan Antonio y Jeffrey Sachs, “Bolivia’s Economic Crisis”, y Juan Cariaga, **Estabilización Y Desarrollo: Importantes Lecciones Del Programa Económico de Bolivia**, Ed. Los Amigos del Libro, La Paz,

Gráfico 2



El problema más visible y dramático fue el desmantelamiento de las empresas públicas, cuyos sindicatos formaban uno de los ejes articuladores del sistema político (el otro eran los militares). Fue también crucial la reforma tributaria que puso fin al complejo e inaplicable entramado de normas impositivas, reemplazándolo por un sistema mucho más sencillo, con menos impuestos y de cálculo y pago más fáciles.

A estos cambios iniciales se añadieron en los años 1990 otros que reforzaron el abandono del rentismo. Entre ellos, la transferencia de recursos y responsabilidades a unidades descentralizadas de gobierno (municipios y prefecturas); el reemplazo del sistema de pensiones, también colapsado por la mala gestión y la corrupción, por uno más abierto y transparente; la reforma educativa para modernizar el sistema y al mismo tiempo promover la integración cultural; la reforma política para mejorar los sistemas de representación y elección; la reforma judicial con nuevos procedimientos y mejores tribunales, incluyendo órganos especializados de defensa del ciudadano; y la reforma del sistema de salud con la ampliación de la cobertura a grupos específicos como las madres y los niños⁵.

En medio de este proceso se puso en marcha también una radical reforma del sector de hidrocarburos. Este se encontraba en crisis, como el resto del sector público, y el país estaba a pocos años de convertirse en importador neto de carburantes.

La capitalización fue un método de privatización-socialización por el cual se incorporaron accionistas con aporte de capitales frescos equivalentes al valor que reconocieran a la empresa existente, garantizando así su expansión con nuevos recursos,

⁵ Fundación Milenio ha recopilado en dos tomos un conjunto diverso de estudios sobre el sentido y los resultados de las reformas, con el título de **Las reformas estructurales en Bolivia**, el Tomo I es de 1998 y el II de 2000, ambos en La Paz.

y distribuyendo el paquete accionario estatal a los ciudadanos a través de una pensión vitalicia, universal y no contributiva a los mayores de 65 años⁶.

Era la pieza final del nuevo sistema. Bolivia, el país más pobre de Sudamérica, demostró que era posible dar cobertura universal en salud a las madres y los niños, y una pensión monetaria a todos los ancianos, modesta pero de libre disponibilidad. Y lo hizo en momentos de contracción de los mercados de materias primas de los que siempre había dependido, y en una situación de significativo déficit fiscal.

Pero la capitalización, concebida para dar sustento económico al nuevo sistema, terminó siendo el origen de su desmoronamiento. En efecto, debido a su éxito económico atrajo capitales y dinamizó la inversión, restableciendo la salud económica de la industria de los hidrocarburos y reavivando con ella las expectativas y los hábitos rentistas.

Apenas se empezaron a difundir los resultados de las inversiones en exploración petrolera, que mostraron que Bolivia tenía el potencial de convertirse en el principal abastecedor de gas natural a los crecientes mercados de Brasil, Argentina y Chile, cuando expertos y aficionados empezaron a concentrar su atención en el tema, a calcular los posibles flujos de ingresos y a objetar leyes, contratos y políticas, como si todas ellas se hubieran diseñado teniendo la certeza de que alcanzarían los notables resultados que se verificaron luego⁷.

Desde los primeros días de su segunda gestión de gobierno (1997-2001), el general Bánzer se quejó de la falta de recursos del Estado, reforzando las acusaciones de otros grupos de que se había vendido el país y desmantelado la capacidad del sector público. Las razones de Bánzer se sustentaban en la reducción del poder discrecional del Ejecutivo que, indudablemente, había cambiado mucho desde los años 1970, cuando el Presidente controlaba prácticamente la totalidad del presupuesto fiscal.

Para el 2003 las expectativas sobre el negocio del gas habían aumentado muchísimo. Con reservas confirmadas y potenciales muy superiores a las que se necesitaba para abastecer el mercado interno y cubrir los compromisos de exportación, se estaba avanzando hacia la configuración de Bolivia como el núcleo de distribución y abastecimiento de gas natural en Sudamérica y se estudiaban las posibilidades de colocarse a la vanguardia de la exportación a gran distancia, mediante barcos metaneros que llevaran el gas convertido en líquido hasta puertos lejanos. El desafío era enorme pero el país había recuperado credibilidad en el mundo de los negocios y tenía como aliadas a empresas con la suficiente capacidad financiera y tecnológica. Ya se calculaba que las exportaciones llegarían a los 10 mil millones de dólares al año, incluso sin anticipar el gran aumento de precios que sobrevendría después, coincidiendo con la rebelión estatista que ocupó las calles y las urnas.

⁶ Las acciones en esas empresas conformaron un Fondo de Capitalización Colectiva que fue entregado para su administración en fideicomiso a las Administradoras de Fondos de Pensiones, las cuales debían utilizarlo para pagar la pensión universal denominada Bonosol, o bono de solidaridad. Sobre la capitalización, consultar **The Bolivian Formula. From State capitalism to capitalisation**, de Richard Bauer y Sall Bowen, Mc Graw Hill, Chile, 1997 y **Luces y sombras. 10 años de la capitalización**, de la Delegación Presidencial para la revisión y mejora de la capitalización, La Paz, 2004. Sobre el bonosol los estudios reunidos en **La Inversión Prudente**, Fundación Milenio, La Paz, 2008.

⁷ El debate, los argumentos y los análisis contrafactuales han sido reunidos en una compilación por Fernando Candia y Napoleón Pacheco, **El Péndulo del Gas**, Fundación Milenio, La Paz, 2009

El tema central del remezón político que llevó a la victoria electoral de Evo Morales en el 2005 fue el de la “recuperación de los recursos naturales”, finalmente presentado como “la tercera nacionalización de los hidrocarburos” (mayo 2006).

A los tres años de ese suceso el Brasil, supuestamente un mercado cautivo de Bolivia, logró desarrollar sus reservas como para garantizar su propio abastecimiento y empezar a ofrecer su producción al mercado internacional⁸. En ese tiempo también Chile resolvió su problema y se puso incluso en condiciones de ofrecer gas a la Argentina⁹. Hasta Venezuela, supuesto aliado político, quiso aprovechar el vacío que dejaba la política boliviana, proponiendo un super gasoducto desde sus campos hacia el sur mientras alentaba al mismo tiempo la desordenada “reforma” del sector petrolero en Bolivia, ofreciendo incluso inversiones que no realizó hasta este momento.

Como lo veremos con más detalle en la sección siguiente, el sector petrolero boliviano está exportando mucho menos del potencial que se había estimado pero debido a los precios elevados es un valor muy superior al de antes de la capitalización. La bonanza ha escondido el hecho de que Bolivia ya no se autoabastece de combustibles y que ha perdido sus mejores mercados de exportación, además de haber restaurado un ambiente político marcado por el rentismo¹⁰.

La evidencia más clara de la vigencia del rentismo se encuentra en las enormes dificultades de gobernabilidad que se le han presentado al Presidente Morales en su primera gestión¹¹. A pesar de contar con la mayoría absoluta del electorado y disponer de un gabinete cohesionado, de tener una sólida mayoría en el parlamento y controlar una gran parte de las prefecturas y alcaldías del país, ha tenido muchas dificultades para llevar a cabo sus planes y ejecutar sus políticas. Más aún si se toma en cuenta que en sus cuatro años de gobierno tuvo a su disposición un presupuesto fiscal muy superior al de los gobiernos que le precedieron. En términos reales, a precios constantes, el promedio anual de ingresos públicos en la gestión del Presidente Morales ha sido el doble del que disponían los gobiernos de Bánzer (1997-2001) y de Sánchez de Lozada (1993-1997, y 2002-2003) (ver el gráfico 3).

En nuestra perspectiva, el rentismo es un comportamiento que prioriza la captura de riqueza existente por encima de su generación. El problema del rentismo no son las rentas por sí mismas, ni su magnitud, sino el modo en que se administra y los incentivos que ese modo difunde y a los que responden los individuos y grupos sociales. Por lo tanto, el aspecto clave del rentismo no se refiere a la dependencia fiscal de las rentas de recursos naturales, sino a la activación de mecanismos políticos y económicos que impiden la conversión de esas riquezas en mayor capacidad productiva y niveles más elevados y sostenibles de bienestar social.

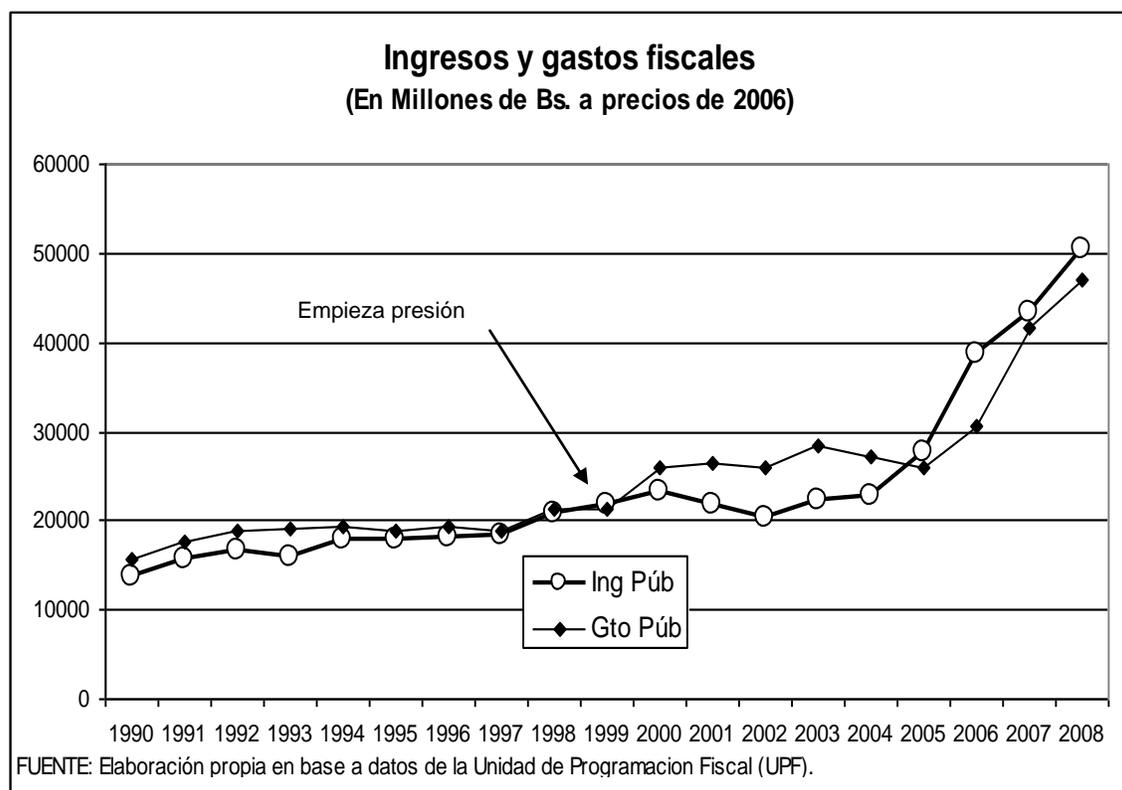
⁸ El Brasil intensificó sus inversiones en exploración y perforó el área conocida como presal, multiplicando sus reservas hasta colocarse en octavo lugar en el mundo. Además, habilitó puertos LNG en Pecém y Río, que le permiten procesar 20 Mm³/d comprándolo de Argelia, Omán, Nigeria o Qatar.

⁹ Con una inversión de 1.100 millones de dólares, la planta de LNG de Quintero, en Chile, empezó a operar en octubre de 2009, procesando 4.5 Mm³/d y proyectando una capacidad de procesamiento 20 Mm³/d. Anticipan tener capacidad para abastecer a la Argentina en caso necesario.

¹⁰

¹¹ La reforma constitucional le permitió postularse a la reelección, obteniendo más del 63% de los votos válidos y consiguiendo de ese modo un segundo mandato hasta el año 2015.

Gráfico 3



Salvo unos pocos proyectos económicos, como Boliviana de Aviación, todos los demás proyectos impulsados por el gobierno de Morales han servido para festejos inaugurales pero no han expandido la capacidad productiva y algunas inversiones públicas importantes, como la recompra de las refinerías de Cochabamba y Santa Cruz, ni siquiera han creado empleos. La siderurgia del Mutún sigue en fase de negociación y ha llevado ya a un ejecutivo gubernamental a juicio por sospechas de corrupción. La industrialización del gas no ha pasado de ser una promesa. La exploración petrolera en el altiplano y en el norte de La Paz solamente produce noticias¹². Las fábricas de papel, vidrio y lecherías siguen instalándose. La estatización ha consistido en la compra, a veces forzada, de acciones y activos a las empresas, desplazando sus capitales hacia el exterior sin crear empleos ni aumentar la capacidad productiva, y en la expropiación de las acciones que habían sido transferidas a los ciudadanos bolivianos y que respaldaban el bonosol¹³. De este modo, la pensión universal de vejez ha dejado de estar sustentada en una capacidad productiva autónoma y ha pasado a depender de las rentas que capte el Estado. Igualmente dependientes de las rentas son la empresa fiscal del petróleo, YPF, el complejo minero Huanuni y la Fundación de Vinto, y las nuevas plantas generadoras de

¹² Uno de los casos más evidentes de la relación petrolera con Venezuela consistió en el “préstamo” que hizo PDVSA de una máquina perforadora para explorar en busca de hidrocarburos, que luego se convirtió en alquiler a más de 29.6 mil dólares diarios, sin que en el año que ya llevaba en el país hasta octubre 2009, hubiera perforado nada. http://www.la-razon.com/versiones/20091102_006899/nota_245_903396.htm

¹³ De hecho, a diferencia de otras nacionalizaciones que expropiaron los bienes de las empresas, en las recientes los únicos expropiados fueron los ciudadanos, sin que nadie los defendiera ni reclamara compensación por ellos.

electricidad¹⁴. El gobierno suele exhibir como un logro el aumento en la proporción de la economía que ha pasado a ser directamente controlada por el Estado¹⁵, y ciertamente no le preocupa poner de ese modo en evidencia la expansión del rentismo. En todos esos casos, las decisiones de inversión y gasto se han empezado a tomar considerando solamente los objetivos políticos y no la relación costo-beneficio, dando por sentado que el respaldo estatal, sea a través de subsidios directos o de créditos obligados, cubrirá las cuentas.

A medida que el gasto fiscal se expandió, también lo hicieron las demandas sociales a través de sus grupos corporativos (ver gráfico 2). La cantidad de eventos conflictivos dirigidos a presionar al Estado ha ido en aumento, tanto cuando se comparan los promedios mensuales de cada gestión de gobierno, como en términos simplemente cronológicos¹⁶. La manera en que se tratan los conflictos es, por supuesto, muy importante para incentivarlos o no, pero el continuo aumento en la acción corporativa indica claramente que se trata de una tendencia que trasciende a los gobiernos, a sus discursos y a sus formas de liderazgo. La gran mayoría de los conflictos refleja una disputa por las rentas o plantea una demanda de acceso a las mismas.

Como podía anticiparse siguiendo la fórmula con que identificamos “la trampa del rentismo”, resumida en el esquema siguiente, la concentración de recursos en el Estado ha estimulado los conflictos y las presiones sociales impidiendo el funcionamiento de las instituciones, o bloqueando la conversión del poder político en fuerza de gestión, y abriendo las compuertas de la desigualdad y la corrupción. La desigualdad, porque solamente logran influir en el destino de los recursos, y beneficiarse de su asignación, los grupos con la capacidad para hacerse notar y escuchar, que no son ni los más pobres ni los más vulnerables, y la corrupción, porque las instituciones débiles lo son también para controlar los abusos e imponer sus reglas.

El caso del ex Presidente del Senado Santos Ramírez, involucrado en un soborno que se hizo visible cuando asesinaron en la calle al sobornador, podría no ser el único¹⁷. Porque lo que sucedió en su caso es que se permitió a YPFB negociar directamente contratos de inversión, al margen de licitación y concurso, como ha sucedido también en muchos otros casos. De hecho, ninguno de los grandes proyectos de inversión ha seguido los procedimientos de licitación, amparándose todos en decretos de excepción y en fideicomisos, convertidos en un inusual mecanismo de financiamiento. Un reporte de la Presidencia del Senado encontró que el gobierno había asignado casi dos mil millones de dólares para inversiones a través de fideicomisos, los cuales son administrados por un banco pero de acuerdo a los procedimientos excepcionales a través de los cuales se

¹⁴ Los datos muestran que las nuevas plantas generadoras de electricidad podrían tener un costo de instalación de casi el doble de las que instalan las empresas privadas, por lo que podrán operar solamente en base a subsidios. Ver también el reportaje de **Pulso** N° 522, La Paz. El Presupuesto nacional para el 2010 asigna 2 mil millones de dólares para apoyar los planes de las empresas públicas.

¹⁵ Quien insiste más en promover este dato como evidencia de éxito es el Vicepresidente García Linera. Ver por ejemplo la entrevista que le hace Pablo Stefanoni y Ricardo Bajo en **Le Monde Diplomatique**, reproducida en el sitio de internet de Correo de los Trabajadores <http://www.cctt.cl/> y la que reproduce el sitio www.hidrocarburosbolivia.com el 12 de octubre de 2009.

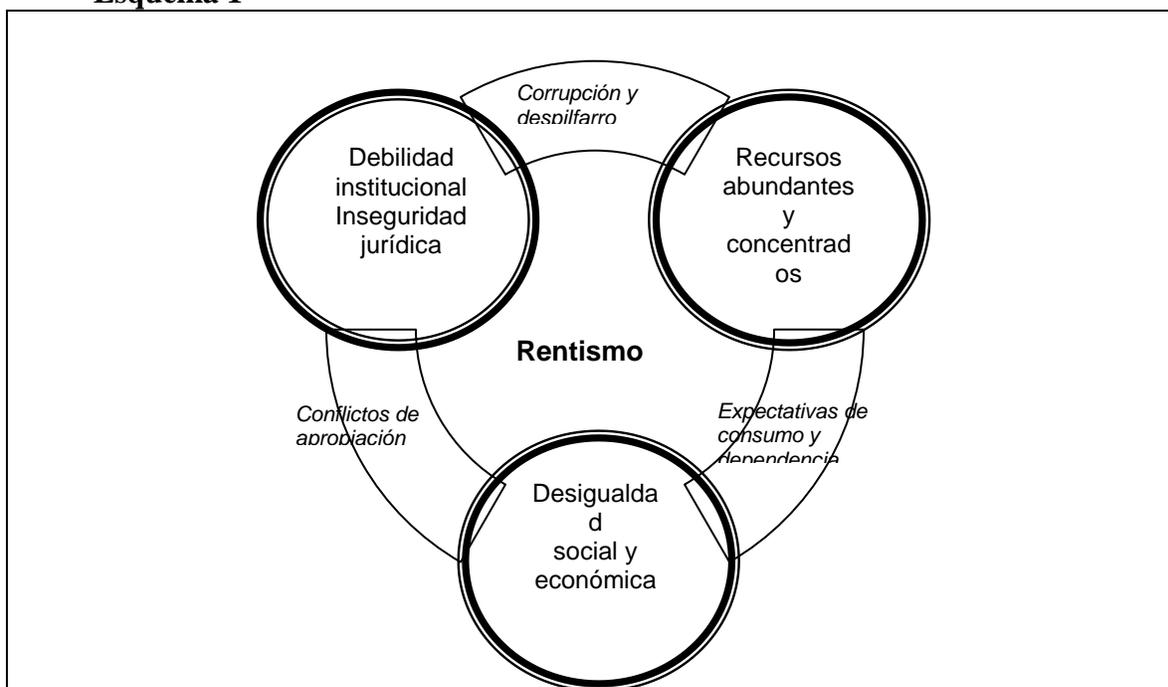
¹⁶ Ver el citado estudio de Laserna y Villarroel, **38 años...**

¹⁷ Una síntesis del caso se encuentra en Zelaya Marco, **Santos Ramírez**, La Paz, 2009.

pretende acelerar la “ejecución presupuestaria”¹⁸. El problema no está en que hubiera o no la intención de levantar controles y barreras institucionales para facilitar la corrupción, sino en que de hecho ésta ocurre debido a la prisa con que se desea actuar, que es la razón que justifica la suspensión de barreras que, al final, debilitan los controles.

En el gobierno del Presidente Morales esto se agravó por su declarada intención de cambiar el sistema institucional vigente, incluyendo su sistema judicial, por considerarlo parte del modelo político y económico que se han propuesto reemplazar¹⁹. Las viejas instituciones han sido debilitadas y las nuevas todavía no son suficientemente fuertes como para resistir las presiones rentistas.

Esquema 1



En síntesis, la trampa del rentismo –resumida en la ilustración anterior- está en plena vigencia. Los varios componentes de esta trampa se refuerzan mutuamente y convergen en la generación del rentismo corporativo como un comportamiento que esteriliza los esfuerzos por convertir la riqueza natural en capital económico sostenible. Creyendo eludirla y buscando superar los problemas de pobreza con el control estatal de las rentas, lo que se ha hecho en Bolivia ha sido concentrar esos recursos, reactivando la trampa. La concentración de la riqueza natural en un sistema institucional débil y

¹⁸ Ver “Decretos que favorecen la corrupción”, un informe del Presidente del Senado, Oscar Ortiz Antelo, difundido a través de su página web <http://www.oscarortiz.com>.

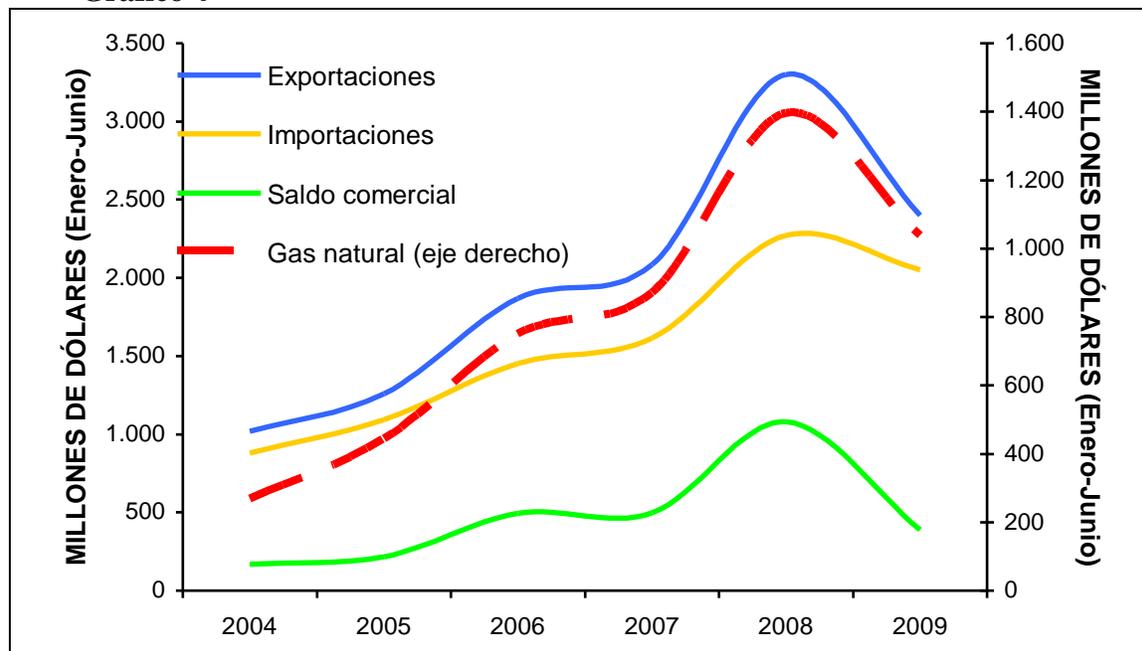
¹⁹ Esta posición es sostenida el Presidente Morales y varios de sus ministros que han hecho pública su desconfianza en el Poder Judicial y han promovido juicios y movilizaciones en contra de los jueces hasta paralizar el Tribunal Constitucional y en parte también la Corte Suprema. Incluso desde el gobierno se han promovido mecanismos alternativos a los Colegios de Abogados para el registro profesional.

vulnerable a las presiones de una población con expectativas elevadas, interactúan dinámicamente y reducen las posibilidades de aprovechar las riquezas naturales²⁰.

3. La bonanza de exportaciones de gas y la descentralización

Ya los datos sobre ingresos y gastos fiscales, expuestos en el gráfico 3, ilustraban las dimensiones de la bonanza para el sector público. El siguiente gráfico 4 concentra la atención en los últimos años del comportamiento de la balanza comercial, destacando el papel preponderante de las exportaciones de gas natural.

Gráfico 4



En los estudios de Napoleón Pacheco sobre las rentas de recursos naturales, y los de Mauricio Medinaceli y Carlos Alberto López sobre la reciente bonanza de exportaciones de gas natural, se describen las luchas por el control de esos recursos haciendo referencia a la lucha histórica por el acceso a las rentas. En los años 1950 se concentraron en las regalías y en los más recientes en el Impuesto Directo a los Hidrocarburos, que son similares pues representan una proporción del valor de la producción. Las siguientes páginas se basan en dichos autores y especialmente en la versión de Napoleón Pacheco²¹.

²⁰ El modelo del rentismo que proponemos permite comprender por qué Chile, que también recibe enormes recursos por la explotación del cobre, no ha caído en esa trampa. Su institucionalidad es mucho más fuerte y la Corporación del Cobre ha funcionado casi aislada del resto de la economía, con sus rentas controladas por los militares y alimentando un fondo de reserva.

²¹ Recuperamos en esta oportunidad fragmentos de los trabajos de Pacheco y Miranda que fueron preparatorios para el texto que publicamos juntos con el título "Control estatal de recursos naturales y rentismo" en el libro **Poder y Cambio en Bolivia 2003-2007**, Ed. Pieb, La Paz, 2009

3.1. Antecedentes: La “lucha” por las regalías petroleras

Antes de la reforma municipal de 1994, y a pesar de la creación de Corporaciones Regionales de Desarrollo, el gasto fiscal era completamente centralizado. Las decisiones de asignación de recursos de gasto corriente y de inversión se tomaban en el Ministerio de Hacienda, aunque con frecuencia respondían a presiones de las élites regionales con capacidad de movilización. Los departamentos sin capacidad de movilización aceptaban las decisiones del Poder Ejecutivo radicado en la ciudad de La Paz.

Uno de los aspectos claves en la descentralización fue, y es, la búsqueda de mayor participación en las decisiones, lo que se ha traducido en reivindicaciones orientadas a definir como propios para las regiones algunas rentas o determinados ingresos fiscales. Siendo que históricamente la explotación de recursos naturales ha sido la principal fuente de ingresos públicos, la lucha por acceder a las rentas que se generan en las mismas regiones ha sido la más frecuente, pues su control es mucho más fácil y expedito que la creación de un sistema tributario.

La determinación del pago de regalías al Estado por parte de las empresas que explotan el petróleo se basó en el sistema tradicional de extracción de rentas que separaba una proporción de la producción para el Inca, en tiempos precoloniales, o para el Rey en los posteriores. En 1916 se determinó que el 10 por ciento de la producción fuera para el Estado. En 1920 aumentó la participación del Estado al 12.5 por ciento, y en 1921 se determinó el 11 por ciento. En 1929 se estableció que un tercio de esa participación del Estado se destinara a los departamentos productores, y en 1938 se especificó que el 11 por ciento de la producción bruta de petróleo debía favorecer directamente a los departamentos donde se realizaba la producción²².

El Código del Petróleo de 1955 ratificó la obligatoriedad del pago del 11 por ciento por concepto de participación del Estado o regalía, pero no precisó que dicho monto fuera asignado exclusivamente a los departamentos productores. Esta ambigüedad, produjo “...un poderoso movimiento de opinión... en Santa Cruz, primero para reclamar los fondos y luego para exigir una ley *interpretativa* del Código de 1955”²³. Las presiones del pueblo cruceño, que incluyeron una rebelión armada de los jóvenes y su represión violenta, obligaron a la promulgación de una Ley en 1959 que aclaró que la regalía del 11 por ciento debía ir directa y exclusivamente a los departamentos productores²⁴. Por entonces ya había 14 empresas realizando labores de exploración lo que aumentó la posibilidad de descubrir y explotar nuevos yacimientos petroleros²⁵.

La asignación de regalías permitió contar con un ingreso “propio” a las autoridades locales, pero no resultaba suficiente para satisfacer las expectativas y demandas de inversión, de manera que la mayor parte del gasto regional siguió dependiendo del presupuesto fiscal centralizado sobre el cual tomaba decisiones el poder central.

²² En base a: Fundappac-Konrad Adenauer Stiftung-Biblioteca y Archivo Histórico del Honorable Congreso Nacional. **Legislación Boliviana. Compendio de leyes de 1825 a 2007.** (versión en CD).

²³ José Luis Roca. **Fisonomía del regionalismo boliviano. La otra cara de la historia.** Santa Cruz, 2007, p. 159. Calderón Fernando y Roberto Laserna (eds.) **El poder de las regiones.** Ed. Ceres, 1985

²⁴ En base a: Fundappac-Konrad Adenauer Stiftung-Biblioteca y Archivo Histórico del Honorable Congreso Nacional. **Legislación Boliviana. Compendio de leyes de 1825 a 2007.** (versión en CD).

²⁵ Carlos Miranda. “Del descubrimiento petrolífero a la explosión del gas natural”, en Fernando Campero. **Bolivia en el siglo XX. La formación de la Bolivia contemporánea.** La Paz, Harvard Club de Bolivia, 1999, p. 251.

En Santa Cruz el efecto de la captación de las regalías petroleras fue tenue pero perceptible en los años sesenta, debido a los bajos volúmenes de producción; pero a partir de la exportación de gas natural a la Argentina, desde 1972, aumentaron los recursos. De 1938 a 1971 las regalías acumuladas a favor de Santa Cruz llegaron a US\$ 14.8 millones, con un promedio por año de US\$ 0,43 millones. A partir de la exportación de gas natural a la Argentina, en 1972, y hasta 1995, las regalías llegaron a US\$ 597.0 millones y el promedio anual fue de US\$ 24.87 millones²⁶.

3.2. El proceso de descentralización de los ingresos y gastos fiscales

Las reformas de los años 1990 impulsaron decididamente la descentralización hacia los niveles departamental y municipal, asignando recursos, y transfiriendo competencias y decisiones²⁷. La Ley de Participación Popular extendió también la jurisdicción municipal hacia los ámbitos rurales.

La Ley de Participación Popular asignó competencias en infraestructura de educación y salud a las Municipalidades, además de la gestión de servicios públicos, determinando como fuentes de ingresos para ellas:

- Los impuestos a la propiedad inmobiliaria y vehicular;
- El 20% de las recaudaciones de impuestos internos, que se distribuyen automáticamente según la población residente en cada municipio;
- Las tasas y patentes;
- Los recursos provenientes de los fondos de inversión que les fueran asignados en función de proyectos.

Posteriormente, cuando Bolivia logró acceder a la iniciativa de reducción de la deuda HIPC, los recursos condonados se asignaron a las municipalidades en base a criterios de pobreza y calidad de vida.

La Ley de Descentralización Administrativa asignó competencias en políticas de salud, educación, y construcción y mantenimiento de infraestructura caminera y de riego a las prefecturas, determinando como ingresos departamentales:

- Las regalías mineras y petroleras;
- Los recursos de un Fondo Compensatorio, instituido para equilibrar la situación de los departamentos que no producían hidrocarburos;
- El 25 por ciento de la recaudación efectiva del Impuesto Especial a los Hidrocarburos y Derivados (IEHD);
- Los montos que fueran asignados anualmente en el Presupuesto General de la Nación, para gastos en salud, educación y asistencia social;

Tanto los gobiernos departamentales como municipales podían además acceder a:

- Las transferencias extraordinarias del TGN;
- Los créditos y empréstitos internos y externos;
- Los recursos provenientes de la prestación de servicios;
- Los legados, donaciones y otros ingresos similares en su favor.

²⁶ Ministerio de Hacienda –INE. **Estadísticas económicas de la actividad petrolera**, La Paz, 1997.

²⁷ Un primer examen de este proceso se encuentra en: Mario Galindo. “La participación popular y la descentralización administrativa”, en Fundación Milenio. **Las reformas estructurales en Bolivia**. v. I. La Paz, 1998.

a) Principales medidas de descentralización en la asignación de recursos

Las modificaciones posteriores a la Ley de Participación Popular y de Descentralización Administrativa, no cambiaron la esencia de la distribución de ingresos y gastos en las regiones, y fueron complementadas por otras medidas como el establecimiento del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) en la ley del 2005, de manera que las disposiciones vigentes son las siguientes:

Cuadro 2. DESCENTRALIZACION DE INGRESOS Y GASTOS FISCALES

RECURSOS	REGULACION ACTUAL	DESTINO
Regalías de hidrocarburos	Ley de Hidrocarburos No. 3058	Lo deciden los gobiernos departamentales pero no pueden destinar a gastos administrativos más del 15 por ciento
Regalías mineras	Código de Minería	Lo deciden los gobiernos departamentales pero no pueden destinar a gastos administrativos más del 15 por ciento
Regalías forestales		Lo deciden los gobiernos departamentales pero no pueden destinar a gastos administrativos más del 15 por ciento
Fondo de Compensación	Ley de Participación Popular No. 1551, Ley de Descentralización Administrativa No.1654; Límite al Fondo de Compensación (10 por ciento del IDH) D.S. 23813	Son recursos para inversión pública, pero se admite que los gastos recurrentes en salud y educación lleguen al 85 por ciento
Impuesto Especial a los Hidrocarburos y Derivados (IEHD)	Ley No. 1606, Ley de Participación Popular No. 1551	Gastos recurrentes en salud y educación solamente pueden llegar hasta el 10 por ciento
Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH)	Ley No. 3058, D.S. 28421 (distribución de nuevas competencias)	Proyectos de inversión, desarrollo económico y social y seguridad ciudadana

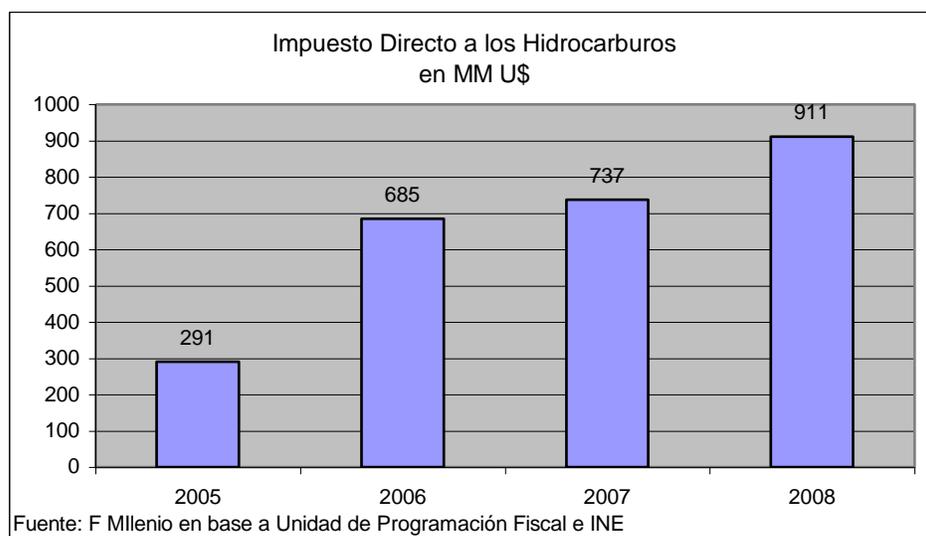
Fuente: elaboración N Pacheco en base a: información de la Prefectura de Santa Cruz.

b) El Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH): su creación, recaudaciones y distribución

El IDH fue creado mediante la Ley de Hidrocarburos No. 3058 de 2005 que establece que “se aplicará, en todo el territorio nacional, a la producción de hidrocarburos en boca de pozo”, y determina que la alícuota sea de 32 por ciento sobre el valor bruto de producción²⁸.

Este impuesto empezó a aplicarse en el segundo semestre del 2005 y sus recaudaciones fueron crecientes debido al incremento del precio de venta del gas natural al Brasil y en los volúmenes de exportación (ver gráficos 4 y 5):

²⁸ República de Bolivia. Ley de Hidrocarburos No. 3058, del 17 de mayo de 2005.

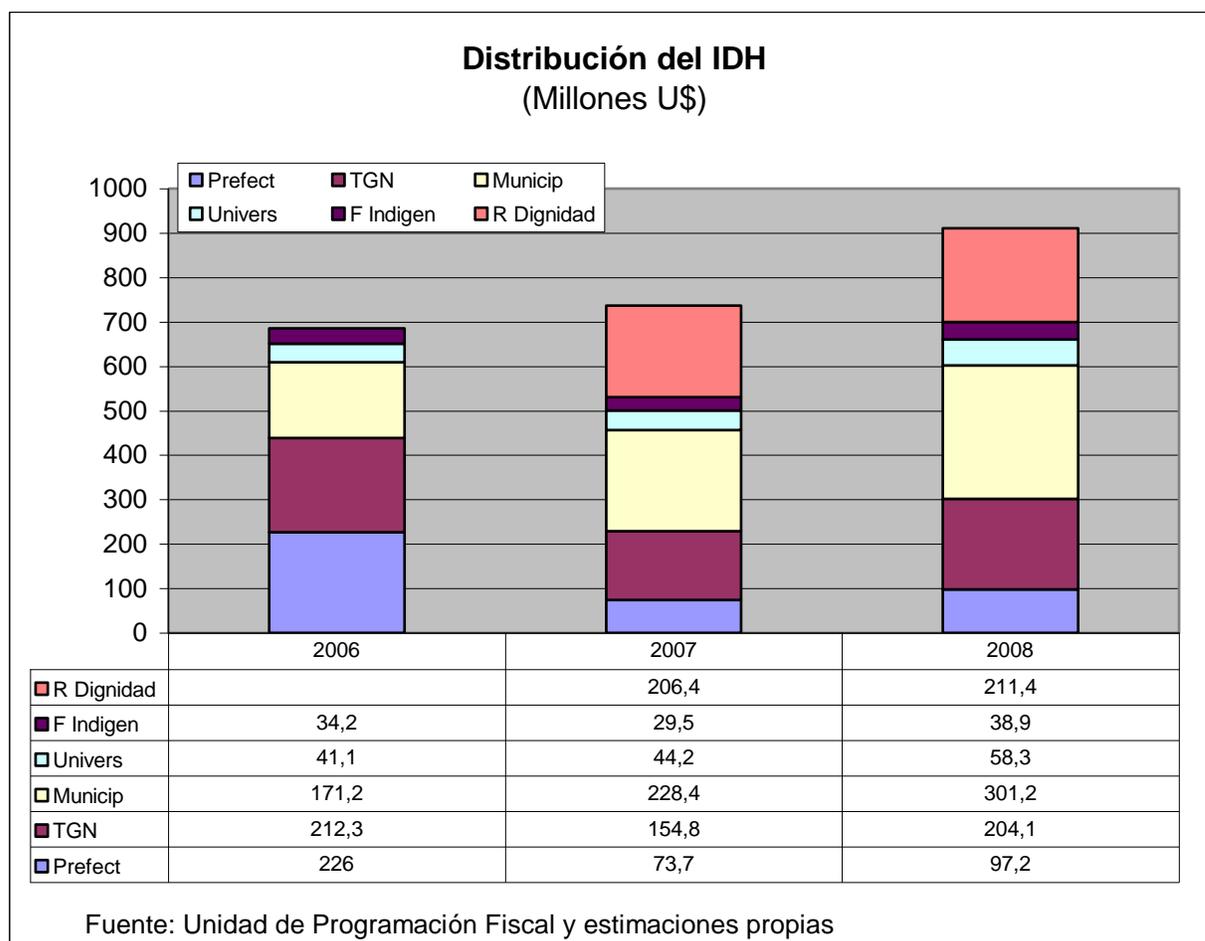
Gráfico 5

La distribución de este impuesto fue complicada por la falta de precisión en el texto de la Ley, que simplemente enumeraba los beneficiarios o destinatarios del IDH: departamentos productores y no productores, el Tesoro General de la Nación (TGN), pueblos indígenas y originarios, comunidades campesinas, municipios, universidades públicas, Fuerzas Armadas, Policía Nacional y dejaba la puerta abierta a “otros”. Además, las instituciones beneficiarias de este impuesto estaban obligadas a gastarlo en educación, salud, caminos, desarrollo productivo “y todo lo que contribuya a la generación de fuentes de trabajo”²⁹.

Esta distribución fue reglamentada y modificada en dos oportunidades: una por el gobierno de Rodríguez Veltzé (en agosto y octubre de 2005) y luego por el de Morales (en octubre de 2007), y en ambos casos en medio de movilizaciones de presión, huelgas y amenazas de diversa índole. Las recaudaciones del IDH fueron asignadas de la siguiente manera en sus tres primeros años de vigencia:

²⁹ Ley 3058, artículo 57, incisos: a, b, c y d.

Gráfico 6



Fuente: elaboración de N. Pacheco en base a: Mauricio Medinaceli. *Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH): Origen, maltratos y usos*. Fundación Milenio. Coloquios Económicos, No. 9 (Diciembre de 2007), e información del Ministerio de Hacienda.

En la gestión de Evo Morales se modificó la distribución anterior para las prefecturas y municipios, con el argumento de adecuar las asignaciones del IDH a “los lineamientos estratégicos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo”.³⁰ Sin embargo, la magnitud en que se redujeron los recursos para las regiones productoras de hidrocarburos, principalmente Tarija y Santa Cruz, que a su vez estaban embarcadas en un proyecto de conformación de gobiernos autónomos y cuyos prefectos formaban un bloque opositor junto a los de Pando, Beni, Cochabamba y La Paz, hizo sospechar que la decisión estaba motivada por razones políticas.

Además, el gobierno presentó su decisión como fruto de la necesidad de contar con recursos para financiar el pago de la Renta Universal de Vejez (Renta Dignidad), con la cual dio continuidad al Bonosol, ampliando su cobertura a las personas mayores de 60 años y diferenciando los montos a pagar según el beneficiario tenga o no una jubilación. El monto de dicha renta fue fijado en Bs. 2.400 para quienes no recibían pensiones de la

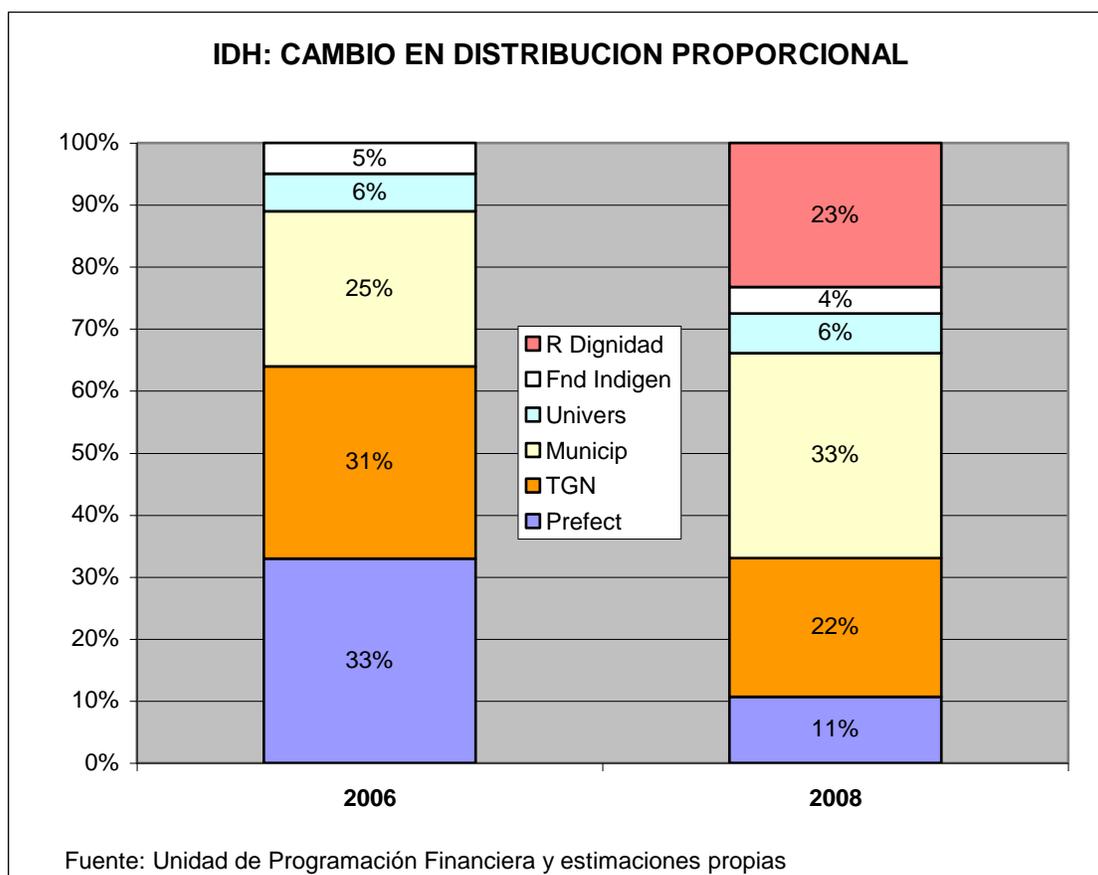
³⁰ Ver la parte considerativa del D.S. 29322 (24/10/07).

seguridad social de largo plazo o un sueldo del TGN, y en Bs 1800 para quienes percibían cualquiera de los ingresos mencionados anteriormente³¹.

Así, el gobierno trasladó el peso del financiamiento del pago de la Renta Dignidad a las prefecturas, puesto que en términos generales éstas sufrieron una disminución de su cuota, del 33 por ciento a cerca del 10 por ciento de lo recaudado. Asimismo, logró romper la alianza entre prefecturas y municipios, al aumentar la cuota de los municipios de 25 por ciento a más del 30 por ciento. El Tesoro General de la Nación también redujo su parte con lo cual pudo mostrar voluntad de sacrificio. Se mantuvo el porcentaje de las universidades y bajó en un punto porcentual la parte del Fondo Indígena.

Los cambios en la distribución del IDH pueden observarse en el gráfico siguiente:

Gráfico 7



Fuente: elaboración N Pacheco en base a Mauricio Medinaceli. *Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH): Origen, maltratos y usos*. Fundación Milenio. Coloquios Económicos, No. 9 (Diciembre de 2007), e información del Ministerio de Hacienda.

c) Los ingresos y gastos de los gobiernos subnacionales

³¹ Gaceta Oficial de Bolivia No. 3046. Ley N0. 3791 (28/10/07). Los críticos a esta diferenciación arguyen que con ella ha cambiado la naturaleza de la prestación, que antes se la justificaba como una retribución a las generaciones pre-97 por su contribución a la erección de las empresas capitalizadas, en tanto que ahora se la convertía en una participación en las rentas de recursos naturales que castigaba, dando sumas menores, a quienes tuvieron la previsión de ahorrar para su jubilación.

Una revisión de los ingresos de los gobiernos subnacionales realizada por Mario Galindo Soza para este estudio permite describir la situación de la siguiente manera.

Primero, las transferencias a los Gobiernos Municipales a través de la coparticipación tributaria no tuvieron incidencia en el déficit fiscal, pese a que representan el 20% de los ingresos tributarios. Es que al mismo tiempo se transfirieron responsabilidades y competencias, y se mantuvo un fuerte control para que sigan siendo utilizados del modo anticipado³².

La coparticipación tributaria creció en 10 veces desde la reforma de 1994 (a precios corrientes). Las regalías también aumentaron aunque su impacto regional es desigual.

La descentralización del gasto, por lo tanto, ha sido significativa y no ha representado mayores dificultades. El problema es que no tienen correspondencia con las formas de recaudación, que en su mayor parte siguen centralizadas.

Lo observado en los Gobiernos Municipales urbanos, de capitales de Departamento es que la evasión tributaria del impuesto transferido a estos entes, el de la Propiedad de Bienes Inmuebles (IPBI), ha disminuido pero sigue siendo muy elevada. Más elevada aún es la elusión tributaria en el cobro de este impuesto, debido a que una parte significativa de la población no tiene saneado su derecho propietario, especialmente en las zonas periurbanas, de manera que una gran parte de la población no evade sino que elude el impuesto, ya que las municipalidades no pueden cobrar a bienes que no tienen existencia jurídica. La ausencia de registro propietario favorece el comercio ilegal de tierras y con frecuencia hay colusión entre compradores y vendedores para conseguir la apropiación de facto de terrenos, eludiendo el pago de impuestos, con lo que resultan doblemente favorecidos. La legislación urbana en Bolivia reconoce el usucapión, o derecho propietario basado en la posesión continua de la tierra por un determinado periodo de tiempo, y tiene precedentes de legalización de tomas forzadas de terrenos que se consideraban en tenencia especulativa o no tenían uso efectivo³³. Muchos de estos precedentes fueron de terrenos fiscales y municipales que terminaron siendo transferidos a los ocupantes ilegales. La ley en cierto modo estimula estos procesos, pero no incentiva a los interesados a formalizar sus títulos de propiedad. Los trámites de usucapión y de expropiación son lentos y se prolongan por muchos años, durante los cuales los ocupantes simplemente ignoran obligaciones tributarias.

En las ciudades intermedias esa situación es más generalizada y peor aún en municipios predominantemente rurales, donde la elusión tributaria puede llegar al 100%. En muchos de estos casos debido a que la Ley de Reforma Agraria exige de impuestos a quienes posean tierras de pequeña extensión (menos de 10 Has.)³⁴. Las tierras comunitarias también están exentas del pago de impuestos. Los propietarios de inmuebles en el área urbana de estos municipio predominantemente rurales, que son los pueblos o

³² El déficit fiscal del sector público no financiero de Bolivia de 1994 (año de inicio de la descentralización municipal) fue de 3%, en 1995 (año de promulgación de la Ley de Descentralización Administrativa a nivel departamental, que aunque débil, representa un punto de partida para la descentralización en el nivel meso) fue de 1,8%, en 1996 de 1,9%, en 1997 fue de 3,3%, en 1998 de 4,7%, en 1999 fue de 3,5% y en el 2000 de 3,7% (efecto de la reforma de pensiones a partir de 1998), llegando a 6,9% el 2001 y a 9% el 2002 por esta misma razón.

³³ La nueva Constitución Política del Estado reconoce la propiedad privada sujeta a que los propietarios demuestren que la misma cumple una “función económica y social”. Muchos movimientos de toma de tierras han aludido a esta norma en los últimos meses para justificarlas.

³⁴ Esta disposición se ha ratificado en la Ley INRA de 1995.

capitales de sección de provincia, evaden el impuesto con la complicidad del mismo Gobierno Municipal que establece montos fijos muy bajos para evitar tensiones con la población y recaudar aunque sea una cantidad modesta. Estos montos oscilan entre U\$ 1.5 y 7 en el altiplano, y llegan hasta U\$ 15 por propiedad en el valle y en tierras bajas de Bolivia.

Pese a estos problemas, la recaudación de ingresos propios y más específicamente del impuesto a los inmuebles ha aumentado. Otros ingresos propios como son el Impuesto a las transacciones de Inmuebles (ITBI) y el impuesto a la Transacción de Vehículos (ITV) tienen comportamientos similares a los indicados. Los ingresos propios provenientes de Tasas y Patentes varían en directa proporción a la actividad económica del municipio pero son en general de poca significación.

Finalmente, otro ingreso propio clásico son las contribuciones por mejora o cuotas que se pagan a las municipalidades con destino específico. Son muy utilizadas en municipios predominantemente urbanos y con altos niveles de pobreza, porque permiten obtener mano de obra gratuita o materiales de construcción para obras municipales como empedrados, cordones de acera, plazas, parques, áreas verdes, etc. Son una forma de impuesto que las autoridades municipales aplican de acuerdo a la aceptación y confianza de la gente.

Está muy claro entonces que en Bolivia los ingresos municipales más importantes no son propiamente tributarios, sino que provienen de transferencias del gobierno central: sea coparticipación tributaria, recursos HIPC³⁵ o el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH). Esto explica en gran medida los elevados niveles de evasión y elusión tributarias, y el pequeño esfuerzo que realizan las municipalidades para cobrar otros impuestos.

También los ingresos de capital son muy limitados. Existen dos o tres ejemplos que señalar en cuanto a la colocación de Bonos Municipales en el mercado de valores³⁶, y las

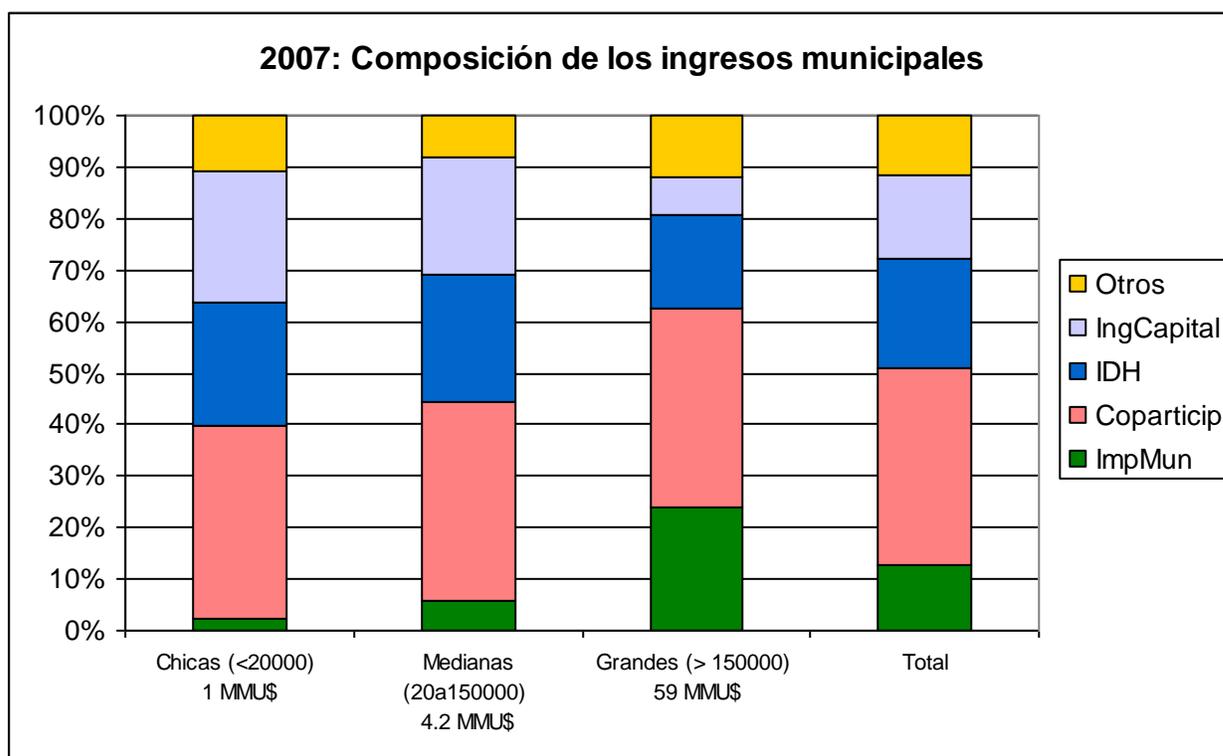
³⁵ Estos recursos son el resultado del perdón de deuda externa, básicamente binacional, la que se aplica a países pobres altamente endeudados, los que deben dedicar estos recursos a programas de reducción de la pobreza. Bolivia tuvo que presentar al Grupos Consultivo de París una Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP) el 2001. El grupo Consultivo de París constituye un encuentro (*Summit*) que reúne a países y entidades multilaterales como el Banco Mundial y el BID, que son acreedores de Bolivia. El monto del perdón de deuda externa alcanzó a alrededor de \$us 1.500 millones, los que en un promedio de \$us 93 millones en 15 años, hasta el 2015, debían dedicarse a financiar proyectos identificados en la EBRP, básicamente en salud, educación, saneamiento básico y caminos, a través de los Gobiernos Municipales. El año 2003 se identificaron otros fondos que ascendían a menos de \$us 300 millones, y se identificaron como *Beyond HIPC*, y también se asignaron a los Gobiernos Municipales. Finalmente, se estableció también la denominada Cuenta del Milenio, que es un conjunto de recursos que se asignan también para programas de reducción de la pobreza, los que se desembolsan contra la presentación de proyectos. Ésta, fue suspendida a Bolivia el 2008, por no haber cumplido con las condiciones de desembolso.

³⁶ Se han emitido Bonos Municipales por cuenta del Gobierno Municipal de La Paz, desde el 2008, por un monto de \$us 12 millones. La calificación de riesgo de estos bonos en la Bolsa Boliviana de valores (BBV) es de AA3-, la cual es bastante buena. El tipo de interés fue de 8,75% nominal anual y fijo. Al mes de abril de 2009 se han vendido \$us 11.800.000 de estos bonos, restando para completar la venta de esta emisión sólo \$us 200.000. El primer día de su venta se vendió el 90% de estos bonos. Los bonos municipales son transables en el mercado. Se ha creado un mecanismo denominado Cuenta de Previsión, que garantiza la amortización de los bonos por parte del Gobierno Municipal de la Paz. En esta cuenta, el Ministerio de Hacienda debita de los desembolsos en favor del Gobierno Municipal de la Paz, diariamente, los recursos que deben ser destinados a la amortización de la deuda contraída por la emisión de los bonos, en el mercado de valores. El Gobierno municipal de la Paz se obliga a la entrega de estados financieros auditados anuales a los tenedores de los bonos. Los recursos se han destinado a la fecha a: Bs. 4.997.310 a mantenimiento de puentes; Bs. 36.193.871 a asfaltado de vías; Bs. 7.748.577 a mejoramiento vial; Bs.

ventas de bienes son también de poca importancia, por dificultades legales y la falta de equipamientos que tienen en general todos los Gobiernos Municipales de Bolivia.

El gráfico siguiente muestra la composición actual de los ingresos del conjunto de municipios, diferenciándolos por su tamaño poblacional. Por supuesto, debido a que la mayor parte de las transferencias se basan en población, este criterio también las distingue según los niveles de ingreso promedio. Las municipalidades pequeñas, que son 257 en el país, disponen en promedio de un millón de dólares anuales en sus presupuestos, las medianas –unas 64– de poco más de 4 millones en promedio, y las 7 grandes administran casi 60 millones de dólares anuales cada una en promedio, aunque hay una que llega casi al doble de esa cifra.

Gráfico 8



Fuente: Base de Datos Municipales – GTZ (inédita) Elab. propia

Como se dijo, los ingresos se distribuyen de una manera bastante igualitaria en términos per cápita. En el 2007 las municipalidades dispusieron en promedio de 127 dólares por habitante, siendo el promedio para las chicas ligeramente superior (130 dólares) e inferior para las grandes (123 dólares anuales por habitante) y para las medianas (113 dólares anuales por habitante). Hay diferencias, claro está, pero en general

1.854.336 a prevención y manejo de riesgos; Bs.13.744.303 a maquinaria para atención de emergencias; Bs. 10.538.500 para maquinaria y equipo pesado; Bs. 2.043.393 para la construcción de la terminal de de Transporte al Altiplano; Bs. 3.463.710 a refacción y equipamiento de teatros; y Bs. 3.416.000 a construcción de áreas verdes. Fuente: Estados Financieros del Gobierno Municipal de La paz 2008 y entrevista a Dionicio Velasco, Director de Finanzas del Gobierno Municipal de La Paz, La Razón; 26 de abril de 2009, Pág. B4. Los Gobiernos Municipales de Santa Cruz de la Sierra y de Cochabamba han tratado de realizar emisiones de Bonos Municipales a 10 años, los que han tenido resultados diversos.

la mayoría se agrupa en torno al promedio. De hecho, las dos municipalidades con los mayores ingresos per cápita (776 U\$) pertenecen al grupo de las chicas.

Como se ve, las transferencias son, de lejos, las fuentes principales de ingresos para todas las municipalidades. La tributación propia es insignificante en los municipios pequeños y medianos y solamente tiene algo de importancia en los grandes. Los ingresos por coparticipación tributaria, provenientes de las recaudaciones de impuestos internos y que se distribuyen automáticamente, son los más estables y en general se consideran “ingresos propios”, pero las municipalidades no tienen ninguna responsabilidad en las recaudaciones o fiscalización de esos impuestos, y su generación tampoco corresponde a la dinámica económica de la circunscripción. Tampoco la tienen en el Impuesto Directo a los Hidrocarburos, que se ha convertido también en una fuente muy importante de ingresos. A diferencia de la coparticipación, ésta es una fuente más incierta por su dependencia de los precios internacionales y porque su distribución no es automática sino que pasa por decisiones de la empresa estatal del petróleo y del gobierno central. Adicionalmente, su utilización también está restringida por normas relativamente rígidas en cuanto a su utilización y destino. Las transferencias de capital corresponden a inversiones realizadas en base a proyectos con entidades financieras centrales o la cooperación internacional. Son, como se ve, más importantes para las chicas y medianas pero revelan también su vulnerabilidad a decisiones externas.

Los otros ingresos son muy diversos e incluyen venta de bienes y servicios tasas y patentes, donaciones, peajes y sentajes (patentes eventuales) y contribuciones directas de la población para obras específicas. También están incluidas las transferencias del programa HIPC que son mucho más importantes para las chicas, ya que el criterio con el que se distribuye es la proporción de población en situación de pobreza.

En todo caso, resulta evidente que las municipalidades carecen de independencia fiscal, pues incluso las más grandes alcanzan a obtener apenas el 30% de sus ingresos con impuestos recaudados por ellas mismas. Habría que señalar, además, que tampoco tienen plena decisión sobre sus fuentes propias de ingresos, pues las alícuotas y los montos de tasas y patentes son fijados por el nivel central, en unos casos en el Senado y en otros en el Ministerio de Hacienda.

En cuanto a las Prefecturas sus ingresos propios habituales que son las patentes, son de poca importancia y oscilan entre el 1 y el 3% del total de sus recursos. El ingreso más significativo que tienen los gobiernos departamentales son también las transferencias. En primer lugar las regalías, que pueden ser por producción de hidrocarburos, de minerales o de explotación maderera según las zonas. Las regalías hidrocarburíferas representan el monto más importante para los departamentos productores, donde Tarija se lleva el mayor porcentaje, seguido de Santa Cruz. Cochabamba tiene un monto más bajo en la percepción de recursos de regalías, desde hace unos 10 años, en tanto Chuquisaca ha tenido que soportar el hecho de que sus pozos petrolíferos se han ido agotando y los de gas son compartidos con Tarija y Santa Cruz, lo que ha implicado difíciles negociaciones y estudios técnicos para establecer el porcentaje que le corresponde del total de la producción, de pozos como el de Margarita con Tarija y de Inca Huasi con Santa Cruz.

En segundo lugar están las transferencias intergubernamentales, siendo la más significativa la que realiza el TGN para el pago de salarios de sectores que dependen administrativamente de las Prefecturas como son los trabajadores de salud y educación. Otra transferencia importante es el IDH, constreñida como mencionamos por la ley que

establece la renta Dignidad. Esto ha afectado a las Prefecturas en un 40%, lo que ha tenido impactos diferenciados, ya que Prefecturas con menos ingresos tenían en el IDH una importante fuente de financiamiento. Así por ejemplo, la reducción del IDH ha afectado a la Prefectura de Tarija y a la de Santa Cruz en menos del 20% en tanto a Prefecturas como la de Pando y La Paz les ha significado en un caso más del 40% y en el otro casi el 50% de los fondos de financiamiento de la inversión prefectural, respectivamente.

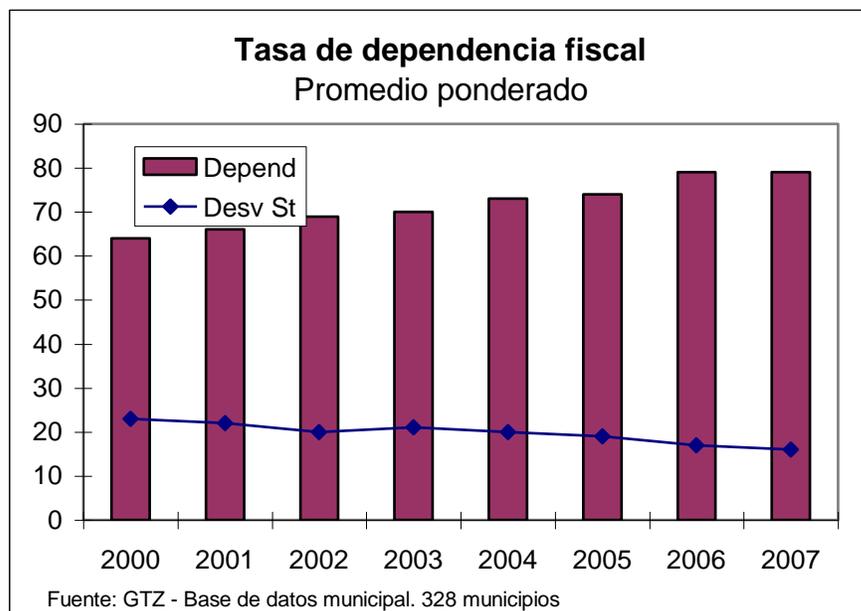
Las Prefecturas prácticamente no tienen ingresos de capital, no pueden emitir Bonos ni papeles en el mercado de valores y sus ventas de bienes y servicios son mínimas.

4. El impacto de la bonanza en los gobiernos subnacionales

Plantearse el tema del impacto de la bonanza en la descentralización y los gobiernos subnacionales implica preguntarse si en éstos se reproduce también la trampa del rentismo o cómo participan ellos en el funcionamiento de la misma.

El impacto en los municipios ha sido probablemente moderado porque ya antes de la bonanza los municipios tenían una elevada dependencia fiscal, es decir, carecían de autonomía efectiva para recaudar y asignar ingresos. Más del 60% de sus ingresos provenían de transferencias del gobierno central, y esa tasa se ha elevado a cerca del 80% como se observa en el gráfico 9. Tales transferencias son condicionadas tanto al cumplimiento de requisitos administrativos rigurosos como en términos de proporciones y destinos, de tipo de gasto y del sector hacia el que deben destinarse.

Gráfico 9



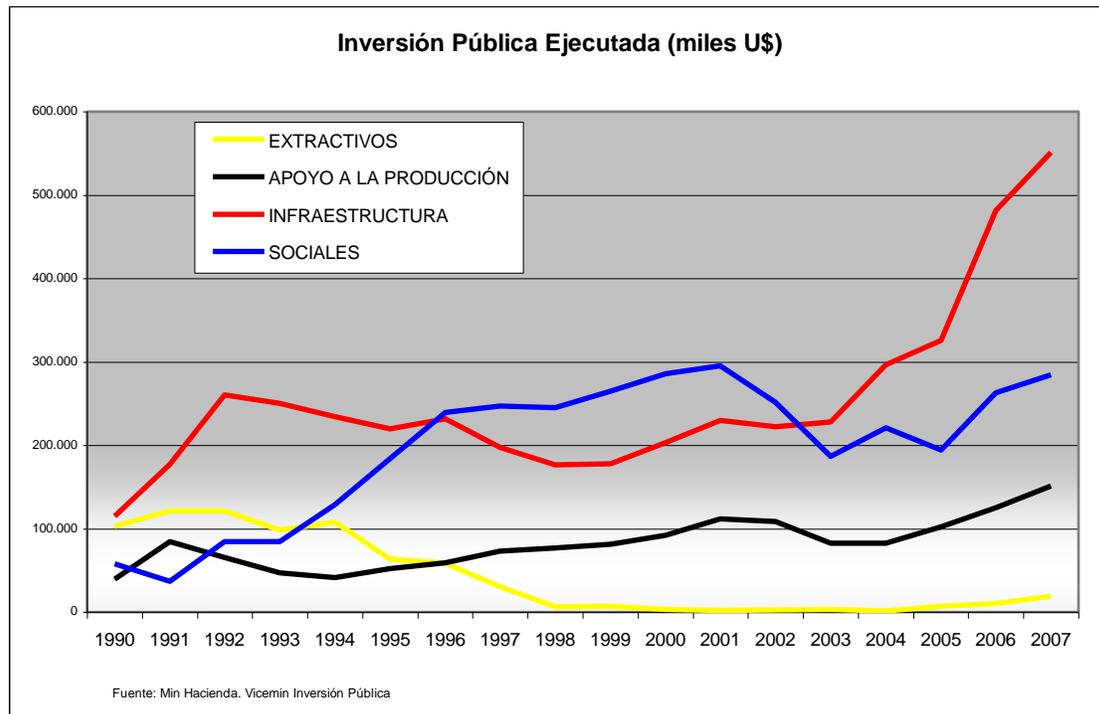
4.1. Inversión pública y recursos municipales

La transferencia de recursos a las municipalidades para que puedan cumplir sus nuevas obligaciones en materia de educación y salud generó una radical recomposición

de la inversión pública y un aumento verdaderamente significativo de la inversión social. Desde entonces esa tendencia se ha mantenido como puede verse en el gráfico siguiente.

El gráfico también destaca el hecho de que las reducciones en inversión productiva que hacían las entidades públicas fueron más que compensadas por el aumento de la inversión social y en infraestructura.

Gráfico 10

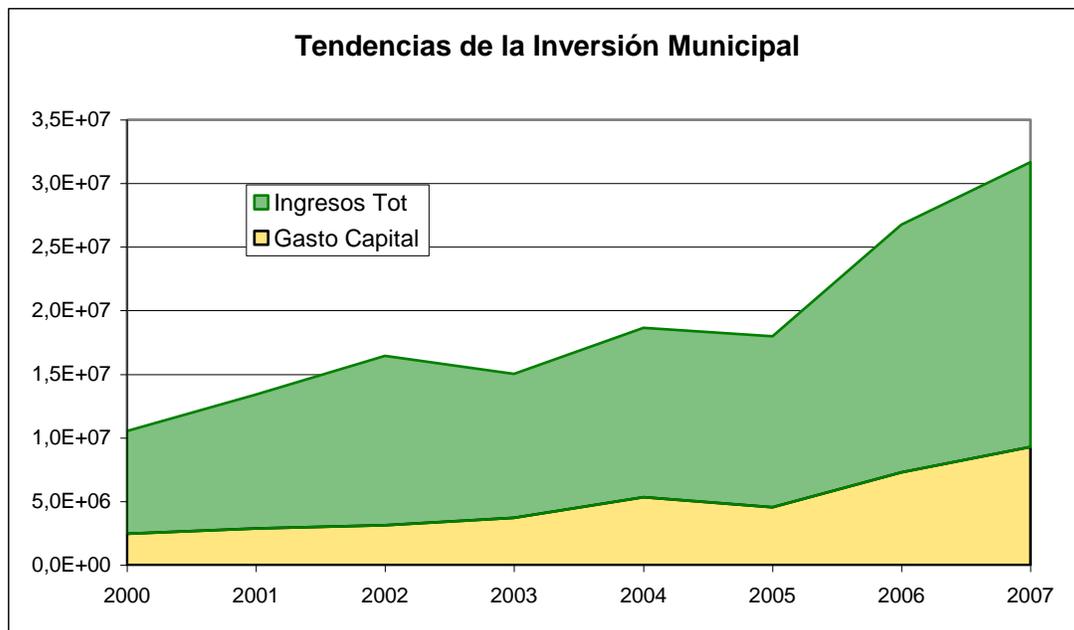


Al analizar el gráfico recuérdese que en 1994 se puso en marcha la reforma municipal dispuesta por la Ley de Participación Popular, y que la bonanza exportadora empezó en el 2004 y recibió su mayor impulso desde el 2006.

Los sustanciales aumentos en la disponibilidad de ingresos por parte de las municipalidades se reflejó también en aumentos del gasto en áreas del país donde antes no llegaban recursos públicos, dinamizando el consumo local y ampliando el impacto de las inversiones municipales.

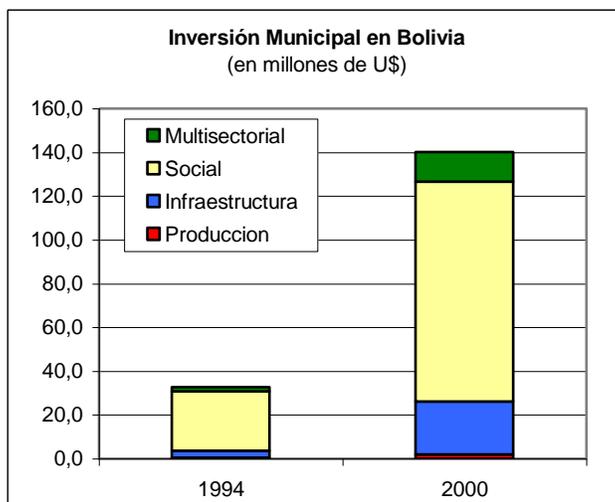
Los gráficos 11 y 12 ilustran las tendencias mencionadas.

Gráfico 11.



El desglose del gráfico anterior es importante para mostrar que la mayor asignación social no está impidiendo a las municipalidades ampliar la cobertura que brindan a temas de infraestructura vinculados a la actividad productiva (fundamentalmente caminos y riego).

Gráfico 12



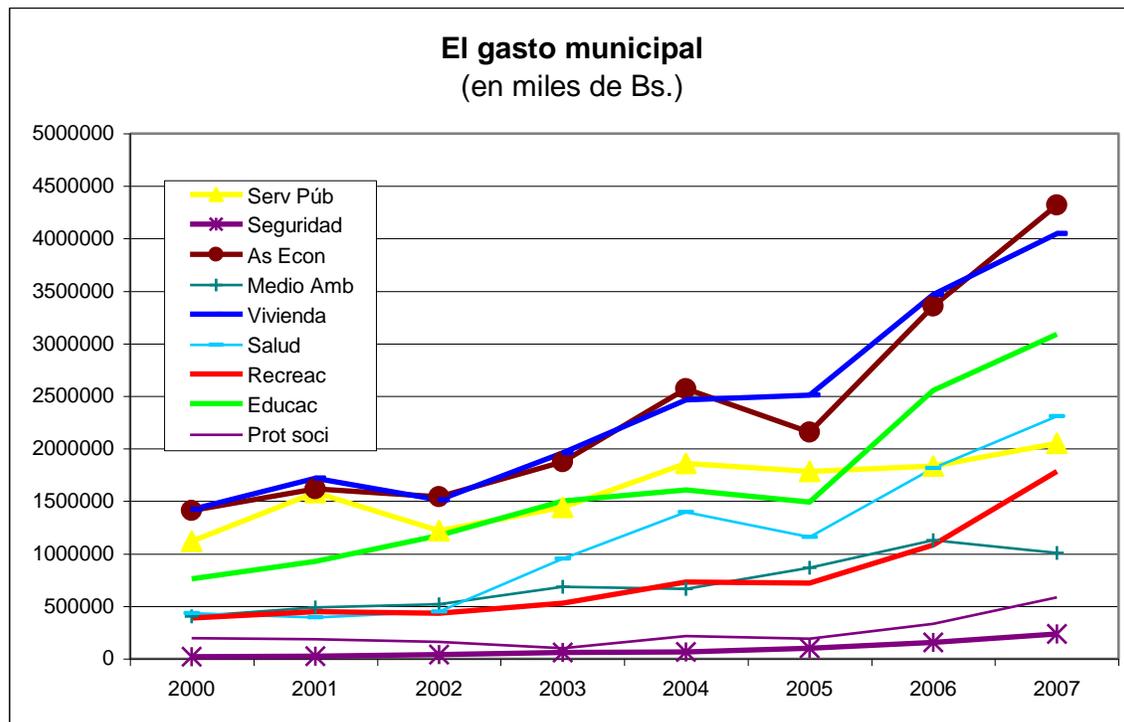
El mayor problema tiene que ver probablemente con la fuerte tendencia que existe en el Estado central a intervenir y tratar de orientar el desempeño de las municipalidades, especialmente en lo que hace a la utilización de recursos.

A pesar de que la Constitución y las leyes definen a las municipalidades como gobiernos autónomos, las restricciones que se les imponen reducen ese principio a una mera declaración de reducidos efectos prácticos. Por ejemplo, al asignar recursos de coparticipación se puso un techo general máximo del 10% para la realización de gastos corrientes con el fin de que el resto sea volcado a la inversión. Dichas proporciones

podían ser adecuadas en algunos casos pero no en otros y, dada la gran diversidad de situaciones, incluso se inviabilizó la inversión en muchas municipalidades que, carentes de personal técnico y administrativo, tampoco podían diseñar proyectos y supervisar inversiones³⁷. Además, una vez realizadas las inversiones, su aprovechamiento requiere de personal, compra de insumos y reparaciones que pasan a ser gasto corriente, de modo que la inflexibilidad se hace más problemática a medida que pasa el tiempo.

Por eso, la norma tuvo que ser flexibilizada poco a poco pero casi siempre estableciendo parámetros comunes a todas las municipalidades del país y sin tomar en cuenta sus particularidades y mucho menos sus “derechos autonómicos”.

Gráfico 13



También se han planteado severas críticas al restringido enfoque “inversionista” de las nuevas asignaciones que, como señala Aliendre, tenían “el error conceptual y técnico de considerar como malo o inadecuado el gasto corriente y como bueno o preferible el gasto de inversión”³⁸, porque se asimilaba el gasto corriente como si fuera “burocracia” olvidando que parte del mismo es el empleo de recursos humanos para la producción de servicios e incluso el mantenimiento de una infraestructura que tiende a crecer con la aplicación de la misma norma.

³⁷ Las inversiones, como gasto no recurrente, justifican naturalmente la contratación de personal en calidad de “consultores”, los mismos que son adscritos a proyectos. Para esto no habían limitaciones legales, por lo que muchos trabajadores nuevos son incorporados en contratos de “consultoría” aún cuando su actividad sea manual y permanente. Su situación laboral es precaria y las municipalidades y otras entidades públicas han abusado de este procedimiento.

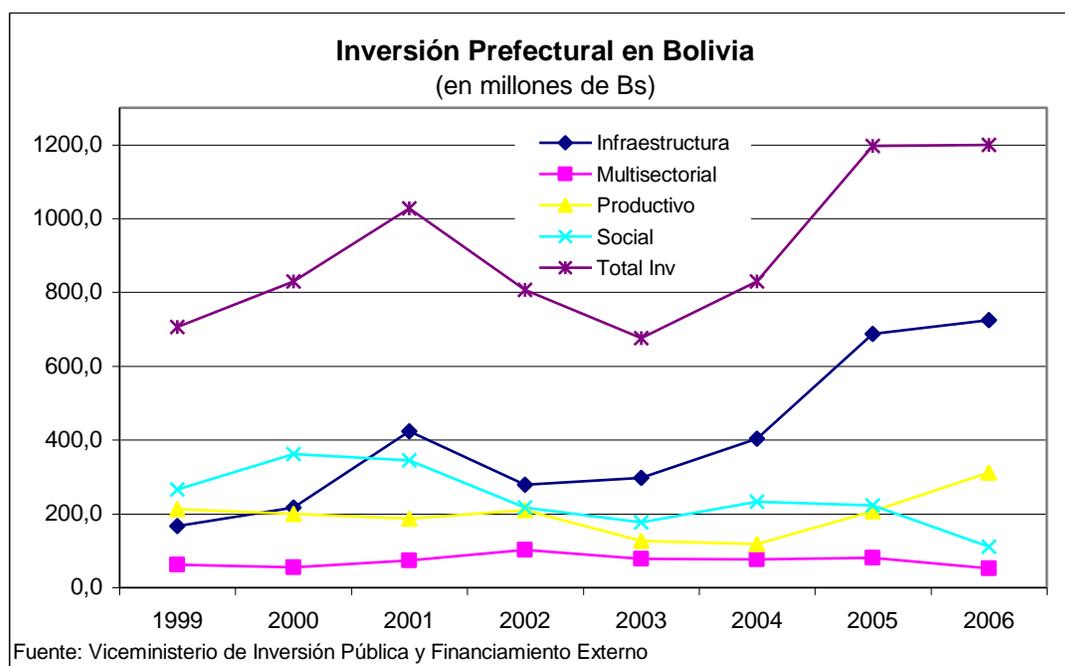
³⁸ Ver Aliendre España Freddy, “¿Los gobiernos municipales fueron buenos administradores de los recursos económicos financieros otorgados?”, en **Balance y Perspectivas de la Descentralización Municipal**, Ed, Fundemos, Opiniones y Análisis N° 69, La Paz, 2004, p. 95.

En ese sentido, el fuerte aumento de “inversiones en infraestructura” sugiere una tendencia a repetir la función tradicional del gasto público, concentrándose en acciones de limitado impacto que, además, en contextos de baja institucionalidad, son definidos por presiones de grupos de interés con el alto riesgo de que los recursos terminen capturados por ellos.

Además, estos intentos de “orientar” imperativamente el gasto municipal generan continuos conflictos entre las municipalidades y el gobierno central, impidiendo una aplicación más flexible de las innovaciones institucionales de manera que se adapten mejor a las diversas necesidades de la población.

Los cambios en la estructura y orientación del gasto son más evidentes en el caso de los gobiernos departamentales (prefecturales), en los que no solamente se produjo un fuerte aumento de la inversión en infraestructura, donde los contratos son más grandes y los riesgos de despilfarro y corrupción son mayores, sino que también declinó la inversión social, que es menos llamativa cuando se trata de seducir a los votantes.

Gráfico 14



4.2. Corrupción y eficiencia administrativa

Uno de los temas que se debatieron con más intensidad en las dos últimas décadas en Bolivia fue el relativo a los riesgos de corrupción e ineficiencia administrativa que podía entrañar una reforma tan radical como la planteada en torno a las municipalidades.

Los expertos y consultores, nacionales e internacionales por igual, recomendaban iniciar el proceso gradualmente y con fuerte énfasis en capacitación y fortalecimiento institucional, para transferir recursos y responsabilidades solamente cuando se comprobara que las municipalidades pudieran manejarlos adecuadamente. Los menos apostaban a la posibilidad de que se produjeran procesos de aprendizaje en base a la experiencia.

La decisión final la tomó el Presidente Sánchez de Lozada, convencido de que las nuevas municipalidades “no van a poder hacerlo peor que en el gobierno central”. Alguien más de su gobierno concluyó que, en último caso, si se daban casos de corrupción, el hecho de que se democratizaran sería también un avance. Más allá de las anécdotas, lo cierto es que se tenía conciencia de los riesgos y se los asumió.

Al cumplirse en el 2004 los 10 primeros años de la reforma, las evaluaciones demostraron que se tomó la decisión correcta. A pesar de que la prensa suele resaltar los casos de corrupción que se descubren, y que muchos conflictos políticos fueron disfrazados como pugnas éticas, en las que los protagonistas intercambiaron acusaciones y se acusaron mutuamente de corruptos, lo cierto es que los tribunales y mecanismos de control encontraron casos marginales que, además, en muchos casos eran más errores administrativos que corrupción.

De un total superior a los 3 mil millones de dólares que fueron distribuidos entre las municipalidades en esa primera década de municipios reformados, la contraloría encontró indicios de responsabilidad por un monto que no llegaba al 0,3% de ese total, siendo que la mayor parte de los montos cuestionados correspondieron a solamente 9 municipalidades de un total de 327 que son las existentes actualmente en el país. Como señala un experto, “la corrupción no es un mal generalizado en las municipalidades” y en términos de monto “no es significativa”³⁹. En las alcaldías convergen varios mecanismos diferentes de vigilancia y fiscalización: sus Concejos, que son órganos electivos, los Comités de Vigilancia, que son corporativos, y las entidades estatales que incluyen desde el Ministerio de Hacienda como proveedor de fondos hasta la Contraloría, que revisa las cuentas y ordena auditorías.

Pero la importancia de los controles y la atención por la administración de los recursos suele ser mayor cuanto más escasos son los recursos. La bonanza y la crisis política, que han coincidido e interactuado en la última década, han aligerado los controles, abriendo las compuertas al dispendio, la imprudencia y la corrupción. El debilitamiento de las instituciones y la deslegitimación de los políticos, por un lado, y la abundancia de recursos que multiplicó expectativas y comportamientos faccionalistas, por el otro, han empujado a muchas autoridades a buscar la aceleración de los procesos de diseño y ejecución de proyectos, utilizándolos con frecuencia para aplacar presiones políticas.

Esta dinámica no es exclusiva de los gobiernos locales sino que atraviesa a todo el sistema público. La prensa registra la ansiedad de muchos alcaldes por iniciar proyectos “estrella” (como hoteles de cinco estrellas en forma de ballena en un valle árido) y los mecanismos del disimulo (se han comprado y entregado centenares de “ambulancias” a las alcaldías rurales, con cargo al presupuesto de salud pero que con frecuencia sufren accidentes sin que nunca se encuentre en ellas un enfermo de urgencia sino empleados municipales haciendo diligencias o familiares del alcalde en recorridos no laborales).

Uno de los aspectos claves en la trampa del rentismo está dado por las restricciones a la gobernabilidad que provienen de las presiones sociales, ya que ellas desvían u obstaculizan las decisiones del gobierno, impidiéndole llevar a cabo sus planes y proyectos e imponiendo una lógica ineficiente en la asignación de recursos.

El gráfico 15 registra todos los eventos conflictivos (huelgas, marchas, bloqueos) informados por la prensa desde 1990, desagregados en este caso por el adversario de las

³⁹ Ver el ya citado artículo de Aliendre España Freddy.

movilizaciones. La cantidad de conflictos sociales ha aumentado rápidamente con la bonanza y si bien el gobierno central es el principal interlocutor buscado en los conflictos, los gobiernos locales también se han visto enfrentados a la misma lógica.

Gráfico 15



El aumento de la relevancia de los gobiernos locales es tanto absoluto como relativo, pues la proporción de conflictos dirigidos hacia esos niveles de gobiernos ha pasado de un promedio de 10% aproximadamente en los 90, a alrededor del 30% en los últimos cinco años. Esto quiere decir que junto a la expansión y concentración de rentas en un sistema institucional débil, aumentaron los conflictos y se intensificaron las presiones, imponiendo limitaciones adicionales a la gestión de los gobiernos nacional y locales.

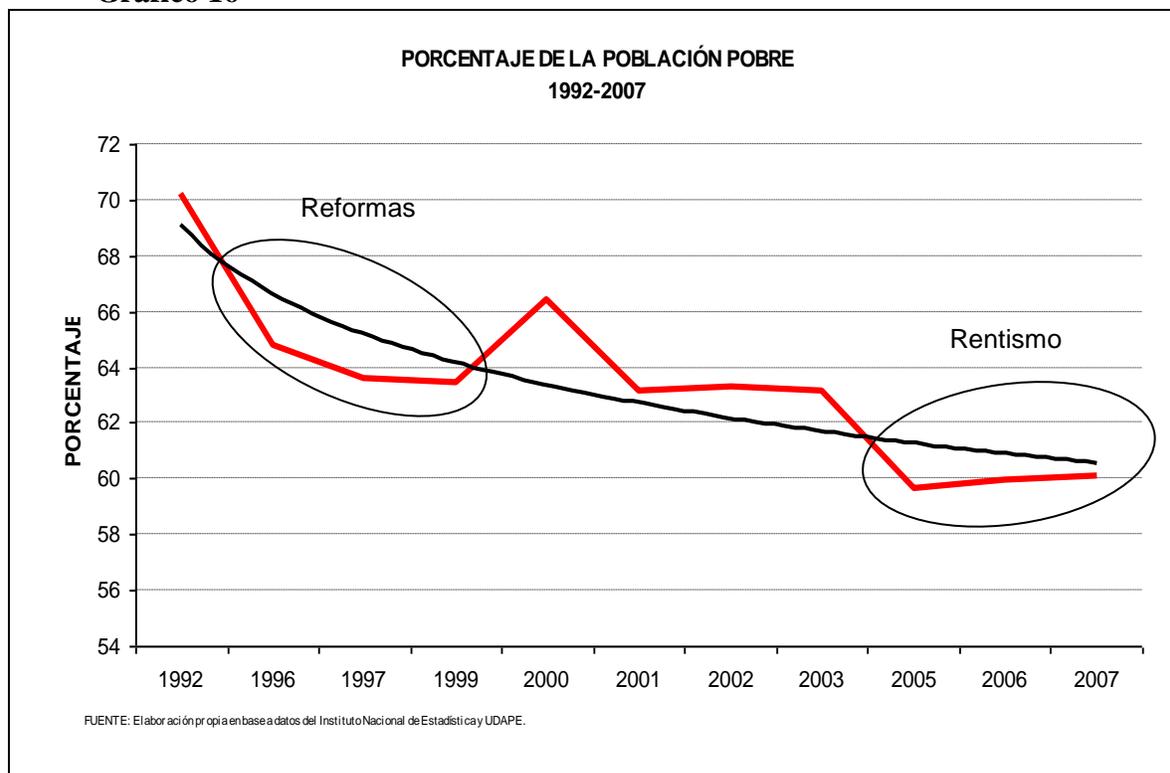
4.3. Pobreza y cobertura de servicios básicos

Como se ha observado en experiencias históricas previas y en otros países, una de las consecuencias de una bonanza exportadora basada en recursos naturales es que los problemas de la pobreza no se resuelven y, al contrario, pueden agravarse. Este es también el test definitivo para medir la eficiencia del gasto fiscal, porque éste sólo tiene sentido si contribuye a mejorar las condiciones de vida de la gente.

El gráfico 16 reúne los datos de pobreza en Bolivia desde 1992 hasta el 2007 y permite comparar los años de la bonanza con los anteriores: las tendencias son marcadamente diferentes. El descenso más fuerte se produjo antes de la bonanza y con ésta se reduce el ritmo e incluso aparecen indicios de reversión con un ligero aumento de

la pobreza entre 2005 y 2007. Podría decirse que la magnitud de este cambio regresivo sería mayor si no se hubiera mantenido la política de entrega directa de recursos a través de la Renta Dignidad y el bono Juancito Pinto⁴⁰.

Gráfico 16



Los datos del gráfico anterior son referidos a la pobreza por ingresos. Podría argumentarse que tienen poco que ver con la gestión de los gobiernos locales, que se concentran más en servicios públicos e infraestructura. Lamentablemente, carecemos de información adecuada para evaluar el tema desde esa perspectiva. El censo más reciente de población y vivienda es del año 2001, y las encuestas de hogares prestan atención marginal al tema de los servicios públicos.

Sin embargo, si recurrimos a una comparación de los tres últimos censos, encontramos que la pobreza medida por necesidades básicas insatisfechas declinó continuamente desde 1976, y lo hizo más rápidamente en los 90. Una de las razones que se ha dado para ello es que la inversión pública fue mejor distribuida y más eficiente luego de las reformas descentralizadoras. Entre los censos de 1976 y 1992, la pobreza por NBI bajó casi un punto por año, pero entre 1992 y 2001 bajó 1.5 puntos cada año. Este descenso fue más pronunciado en las ciudades que en las áreas rurales, a pesar de que aquéllas han estado creciendo rápidamente como efecto de migraciones desde el campo, que aumentan de manera acelerada la demanda de servicios. Pero, como ya se dijo, no se conocen las tendencias recientes por el embargo de facto que pesa sobre la información producida en el Instituto Nacional de Estadística.

⁴⁰ El bono Juana Azurduy es más reciente y los datos disponibles todavía no captan su incidencia.

5. Conclusiones

El análisis presentado en las páginas anteriores ha buscado determinar el impacto de la bonanza exportadora sobre el desempeño de los gobiernos subnacionales en Bolivia⁴¹.

Ese análisis estuvo orientado por un sistema de hipótesis que explica la eficiencia de la gestión de los gobiernos subnacionales tanto por su grado de descentralización como por su nivel de independencia fiscal, tomando en cuenta, además, que estos dos elementos están estrechamente relacionados.

En ese esquema, se supone que tienen mayor eficiencia y alcanzan mayor impacto las unidades gubernamentales más descentralizadas, debido a que pueden ajustar mejor sus decisiones a las necesidades específicas y cambiantes de su población, ya que las decisiones se toman más cerca de ella y pueden ser por lo tanto mejor orientadas y mejor fiscalizadas. Por lo tanto, existiría una fuerte relación positiva entre descentralización y eficiencia.

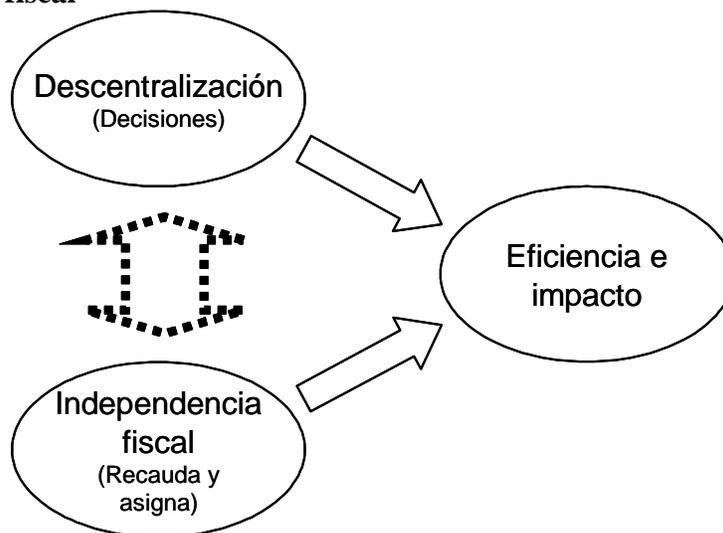
De un modo similar, se supone que tienen mayor eficiencia y más impacto las unidades gubernamentales con mayor independencia fiscal, porque de ese modo establecen un vínculo más estrecho con los destinatarios de su acción, que al no ser solamente beneficiarios sino también financiadores, son más exigentes con la gestión gubernamental y pueden ejercer una vigilancia y fiscalización más efectivas. También se asume que existe una fuerte relación positiva entre independencia fiscal y eficiencia.

Implícito en este esquema de hipótesis está la idea de que también existe una relación estrecha entre descentralización e independencia fiscal, al punto en que debería considerarse que la independencia fiscal es un elemento fundamental de la descentralización, y también un indicador sustancial de la misma.

Ese esquema si puede representar gráficamente de la siguiente manera:

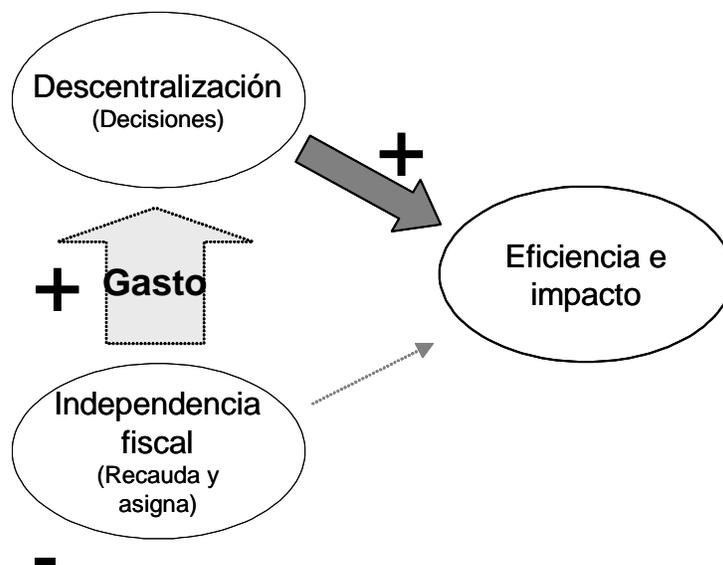
⁴¹ Fueron claves para el planteamiento de este estudio y sobre todo de las reflexiones finales el taller internacional "How do resource revenues affect the quality of spending? Resource dependency, state capacity, and budget politics in the Andes", realizado en Noviembre de 2008 en Lima, con los auspicios del IDS Sussex y del Centre for the Future State, así como el trabajo de Mick Moore, "The New Fiscal Sociology in Developing Countries" Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, Philadelphia 2003.

Esquema 2: Esquema hipotético de relaciones entre descentralización e independencia fiscal



El análisis realizado a partir de los datos disponibles, y tomando un horizonte temporal que abarca desde 1994 hasta el presente, nos ha permitido verificar que algunas de esas hipótesis se cumplen en Bolivia. En términos ilustrativos, el esquema correspondiente a Bolivia sería el siguiente:

Esquema 3: Esquema hipotético de relaciones en Bolivia



La descentralización impulsada desde 1994 ha permitido fortalecer instituciones y acercar efectivamente las decisiones a la población, mejorando significativamente la eficiencia y los alcances de la acción gubernamental. Pero se ha tratado sobre todo de una descentralización del gasto y con fuertes restricciones institucionales en cuanto al destino

y uso de los recursos, de manera que en los datos no hemos podido encontrar una relación entre independencia fiscal e impacto, aunque hay indicios de que sería positiva. En realidad, la relación entre independencia fiscal e impacto es muy tenue, pero es sobre todo porque no existe en los hechos independencia fiscal. No solamente es muy baja sino que varía muy poco, de manera que no es posible observar de qué manera sus variaciones pueden explicar las variaciones de eficiencia e impacto.

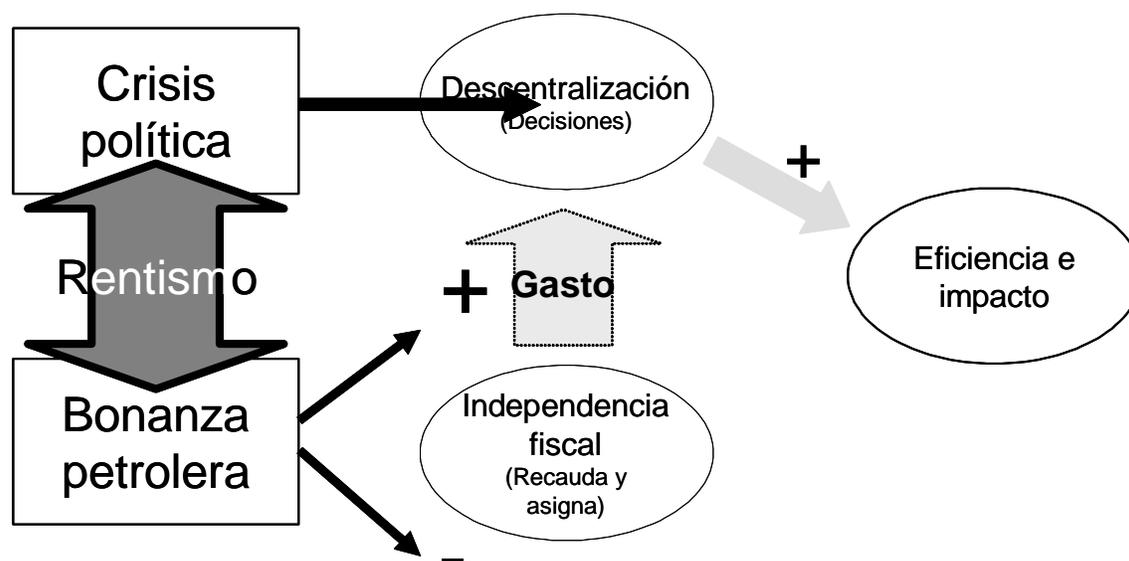
La descentralización boliviana, con ser profunda, está sin embargo limitada al gasto, y aunque una parte importante de las transferencias gubernamentales se realiza de manera automática, todavía existen muchas restricciones normativas que limitan severamente la capacidad de toma de decisiones de las autoridades subnacionales.

La pregunta específica más importante en este proyecto tiene que ver con la influencia que ha desempeñado sobre este esquema la bonanza petrolera y el súbito aumento de flujos financieros hacia el Estado.

Los datos muestran que la bonanza sí ha tenido un impacto directo sobre los gobiernos subnacionales. Debido al proceso previo de fortalecimiento institucional y político de las prefecturas departamentales y de las municipalidades, existían mecanismos que permitieron que estas entidades capturen una parte importante de los flujos provenientes de las rentas de recursos naturales. Esto aumentó su capacidad de gasto y, aunque el proceso no estuvo exento de dificultades y tensiones, en general podría decirse que impulsó la descentralización del gasto. Si ése fue un aspecto positivo, el negativo provino del hecho de que en este proceso se deterioró aún más la independencia fiscal de los gobiernos subnacionales, pues ellos se han hecho relativamente más dependientes de las transferencias lo que ha empezado a revitalizar las prácticas rentistas a nivel local.

Adicionalmente, y no es menos importante, debe tomarse en cuenta el impacto que ha tenido en este esquema la crisis política que vive el país desde 2003, y que coincide temporalmente de un modo que consideramos causal, a través del rentismo, con la bonanza petrolera.

Esquema 4: Bonanza y descentralización en Bolivia



La bonanza petrolera es en gran medida un factor explicativo de la crisis política pues ha revitalizado la cultura rentista y viabilizado una vigorosa crítica al proceso de institucionalización que se vivió en el país en las dos décadas precedentes. La descentralización fue parte de ese proceso pero hasta cierto punto ha eludido la crítica. Aún así, el proceso de descentralización fue afectado por el debilitamiento institucional generado por la crisis, y lo será más aún si es que una de las salidas a la crisis, la reforma constitucional, empieza a ser implementada. Ya se perciben tensiones y conflictos crecientes en y con los gobiernos subnacionales, que podrían erosionar su capacidad de gestión y debilitar aún más su eficiencia y el alcance de sus impactos.

En síntesis, diríamos que en los últimos años han aumentado los gastos de los gobiernos subnacionales, pero no ha mejorado su eficiencia; en parte porque su sistema decisional es más débil y se ha acentuado su dependencia fiscal.

Estas tendencias no han concluido y podrían agravarse en el futuro. El fin de la bonanza hará mucho más evidentes las debilidades institucionales y la reducida eficiencia de la gestión gubernamental se enfrentará a las expectativas insatisfechas que ya existen, agravadas por la frustración de promesas incumplidas.