

GOBIERNOS SUBNACIONALES MINIMIZAN LA INVERSIÓN



- *La caída de ingresos en el país se manifestó desde el 2015 y ya se sienten los efectos.*
- *El 2012, los municipios invertían 44% de sus ingresos, actualmente solo invierten 14%.*
- *Las gobernaciones destinaban 48% a inversión, para 2022 solo destinarán 23,5%.*
- *La prioridad es el gasto corriente y funcionamiento.*

Los datos del Presupuesto muestran una reducción constante los niveles de inversión de las gobernaciones y municipios, especialmente desde la caída de sus ingresos. Estas entidades priorizaron preservar el gasto corriente/funcionamiento y otros, situación que puede comprometer el desarrollo y futuro de las diferentes regiones del país.

Límites de gasto para el nivel subnacional

Desde la época de la Participación Popular y Descentralización Administrativa de los años '90, y posteriormente, con la Ley Marco de Autonomías (2010), los gobiernos subnacionales están sujetos a límites de gasto de funcionamiento de sus principales recursos¹, debiendo asignar la mayor parte a inversión.

Sin embargo, en el transcurso de los años, diferentes normas² y determinaciones flexibilizaron el uso de los recursos, y llegaron nuevas fuentes como el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) que no están sujetas a esta regla. Asimismo, otro elemento que puede haber afectado la orientación de recursos de los gobiernos subnacionales son las leyes y otras determinaciones que obligan asignar un presupuesto a algún fin específico³.

El espíritu de la normativa inicial era que los gobiernos subnacionales orienten recursos y cumplan con la principal atribución de realizar la inversión pública; sin embargo, al contrario, los datos muestran que los niveles y porcentajes de inversión son cada vez menores.

Esta tendencia se presenta a pesar de que, los últimos años, no hubo cambios en la normativa con relación a esta regla fiscal.

1 La disposición transitoria novena de la Ley Marco de Autonomías establece los límites de gasto de funcionamiento de las entidades territoriales autónomas. Para los gobiernos autónomos departamentales se aplicará un máximo de 15% sobre el total de ingresos provenientes de regalías departamentales destinado a gastos de funcionamiento, Fondo de Compensación Departamental e Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados; pero también autoriza a las gobernaciones, adicionalmente a las competencias establecidas en la Constitución, financiar hasta 10% de los recursos departamentales con cargo al 85% de inversión para los programas sociales, ambientales y otros. Y para las entidades municipales se establece como porcentaje máximo destinado para gastos de funcionamiento 25% que, para efectos de cálculo, se aplica sobre el total de recursos específicos, coparticipación tributaria y Cuenta Especial Diálogo Nacional 2000 HIPC II (para financiar los gastos de funcionamiento, solo se pueden utilizar los recursos específicos y los de coparticipación tributaria).

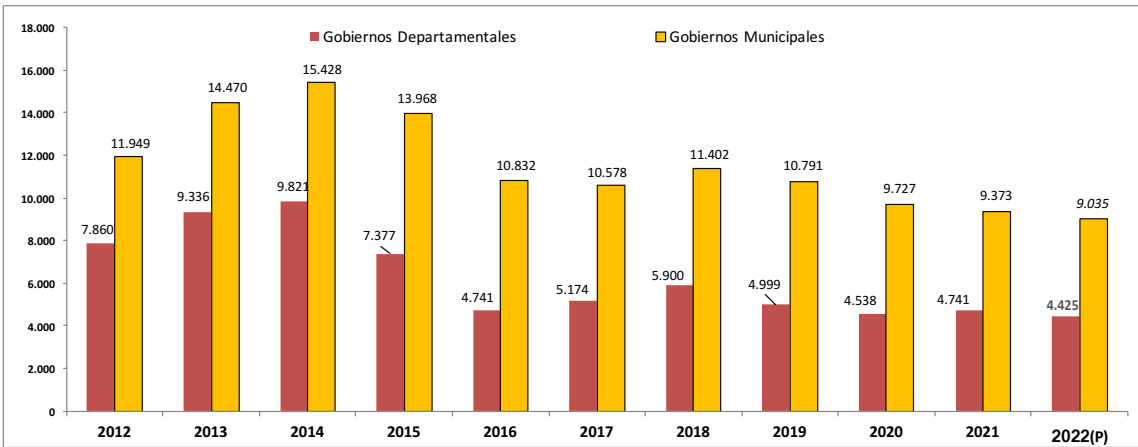
2 En el caso de los municipios, la Ley de Gastos Municipales N° 2296, de 20 de diciembre de 2001, permite que diferentes gastos califiquen como inversión, como los de mantenimiento de los bienes y servicios de su competencia.

3 Entre los Gastos Obligatorios que deben realizar los gobiernos subnacionales se tienen: la asignación de recursos IDH para Seguridad Ciudadana, el Sistema Único de Salud, la Renta Dignidad y el Fondo de Educación Cívica, los prediarios (gobernaciones), el bono para personas con discapacidad (municipios) y otros.

Disminución de ingresos

Los principales recursos de los gobiernos subnacionales provienen de la participación de recaudaciones nacionales, como ser las transferencias por coparticipación tributaria que reciben los gobiernos municipales. Para las gobernaciones, la principal fuente son las regalías; y ambas instancias reciben el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH).

Ingresos de gobernaciones y municipios por transferencias de impuestos, IDH y regalías
(Incluye GAIOC y GAR)
2012 – 2022
(En millones de bolivianos)



Fuente: 2004 – 2018 Memoria de la Economía del MEFP 2018. 2019(p) preliminar, Elaboración propia con base en el Informe Fiscal 2019 y UDAPE.

Estos ingresos que aumentaron significativamente hasta el año 2014 empezaron a caer desde 2015, señal que marcó el final del periodo de bonanza. En principio, la razón fue la caída de los precios de los hidrocarburos y consecuente caída de esta renta (IDH y regalías); pero, en adelante, también por menores volúmenes de producción y exportación. Asimismo, las recaudaciones de impuestos nacionales y correspondiente coparticipación registraron limitaciones en el marco de la desaceleración de la economía, la crisis del coronavirus y, hasta la actualidad, aún no se han recuperado.

En lo referente a los ingresos propios de los gobiernos subnacionales, en los últimos años, también se registraron recaudaciones limitadas.

En síntesis, la disminución de ingresos no solamente responde a la caída de la renta de hidrocarburos, sino también a limitaciones en las recaudaciones de renta interna, lo que responde a la evolución de la situación económica que está en deterioro desde hace varios años.

Actualmente, se habría llegado a un nuevo nivel en que la disponibilidad de recursos es bastante menor en comparación a los años de la bonanza.

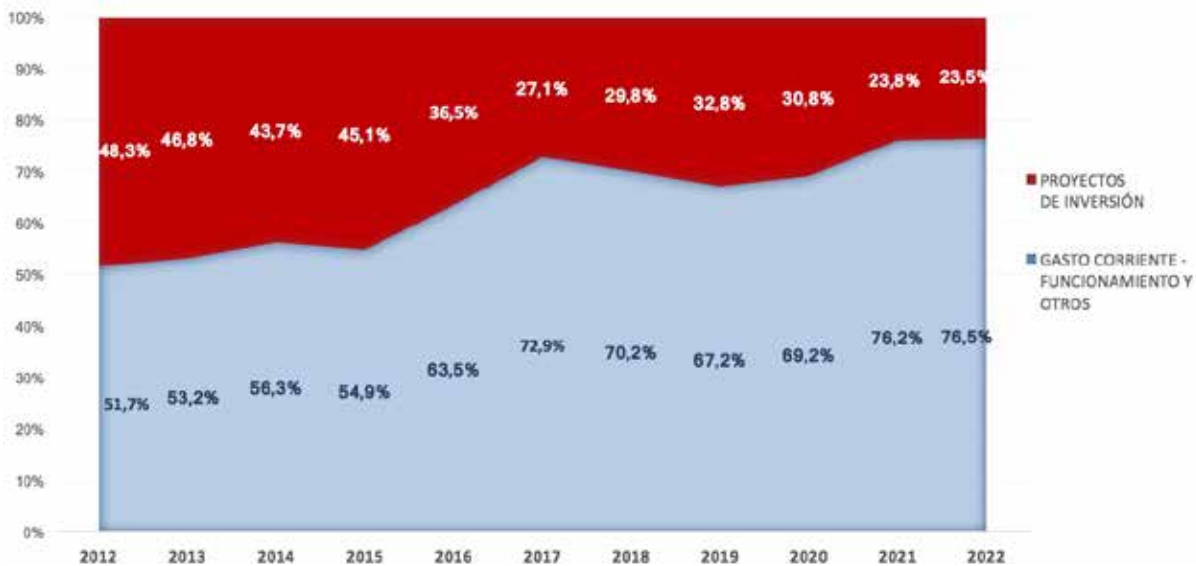
Mínima inversión subnacional

En este contexto, la evolución del gasto público subnacional se fue reduciendo por las menores disponibilidades y, en su composición, se registra un cambio constante, principalmente un desplazamiento del gasto de inversión.

Los gastos del Sector Público se pueden clasificar o diferenciar, por un lado, en las asignaciones para proyectos de inversión (gasto que aumenta el capital) y, por otro lado, en gasto corriente y de funcionamiento.

- Se entiende por **inversión pública** (o proyectos de inversión) el uso de recursos públicos, destinados a incrementar las existencias de capital físico y/o humano; y para lograr resultados específicos, orientados a ampliar las capacidades productivas, económicas, sociales y otras. Son proyectos de inversión la construcción de caminos, hospitales, escuelas, sistemas de riego, etc., que realizan las entidades públicas. La inversión es un determinante del desarrollo de un país o una región.
- Los **gastos corrientes**, y en general los **gastos de funcionamiento**, constituyen el gasto de consumo del Gobierno. Estos son sueldos, servicios básicos, materiales de oficina y otros, necesarios para el funcionamiento de las instituciones públicas y para la provisión de servicios a la población.

**Evolución del presupuesto de Gastos por Tipo de Gasto
Gobiernos Departamentales de Bolivia 2012 - 2022
(En porcentajes)**



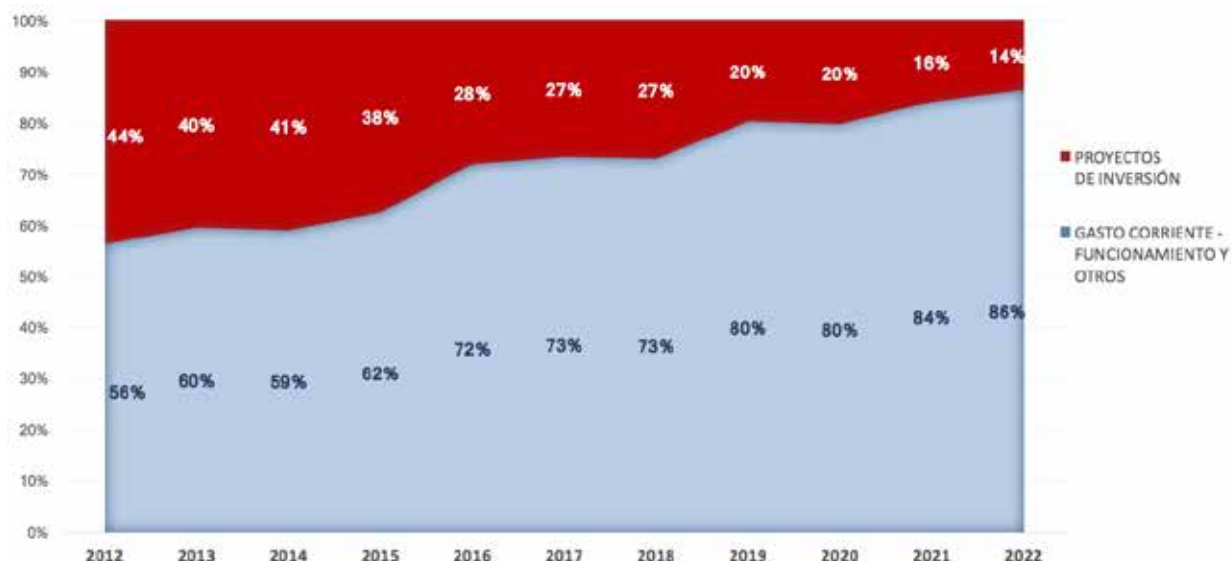
Fuente: Elaboración propia con base en datos del Presupuesto General del Estado.

* Se han restado del Presupuesto los conceptos y montos que no son para la gestión de la Gobernación, como los aportes a la Renta Dignidad y al Fondo de Educación Cívica; la Transferencia de 5% del total IEHD Nacional, correspondiente a universidades; y las transferencias del TGN para los pagos delegados de sueldos y otros de los sectores de salud y gestión social.

Como se observa en el gráfico, la proporción del presupuesto destinado a proyectos de inversión se ha reducido constantemente, en especial desde la caída de los ingresos por hidrocarburos. En 2012 el presupuesto de inversión representaba 48% del total, y para 2022 representa solo 23,5%. Y, en correspondencia, la proporción del gasto corriente/funcionamiento se ha incrementado.

En el caso de los gobiernos municipales se observa la misma tendencia.

Evolución del presupuesto de Gastos por Tipo de Gasto Gobiernos Municipales de Bolivia 2012 - 2021 (En porcentajes)



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

El cálculo de la participación porcentual por Tipo de Gasto se ha realizado excluyendo los programas 97 ACTIVOS FINANCIEROS, 98 TRANSFERENCIAS y 99 DEUDAS, puesto que corresponden a aplicaciones financieras y gastos que no son realizados por el municipio. No se han descontado los aportes para la Renta Dignidad y el Fondo de Educación Cívica.

De igual manera, la proporción del presupuesto destinado a proyectos de inversión se ha reducido constantemente en los gobiernos municipales. En 2012, el presupuesto de inversión representaba 44% del total, y para 2022 representa solo 14%.

En general, de acuerdo con los datos del presupuesto de los gobiernos subnacionales de Bolivia, actualmente, la participación de la inversión es mucho menor y el gasto corriente es mayor (en proporción sobre el total).

Siendo que la proporción de la inversión disminuye, en un escenario de disminución del presupuesto total, no solo se reduce el porcentaje sobre el total, sino también los montos (nominales) de inversión y de forma considerable.

La situación observada sugiere que, ante la caída de los ingresos, los gobiernos subnacionales estarían utilizando la inversión como variable de ajuste, es decir que están intentando preservar sus gastos corrientes como salarios y otros, mientras **sacrifican la inversión pública**.

Los **límites de gasto** de funcionamiento para las entidades territoriales autónomas fueron ratificados en 2010 en una disposición transitoria de la Ley Marco de Autonomías, pero señala que deberán ser establecidos por ley específica de la Asamblea Legislativa Plurinacional, tema que **quedó olvidado**.

Si bien las gobernaciones y municipios están atravesando por un momento complicado, esta situación iría en perjuicio del futuro desarrollo del país, puesto que la inversión es un determinante del desarrollo y el crecimiento. En el corto plazo, el Sector Público en general tiene el desafío de **optimizar el uso de los recursos**, lo que implica realizar los gastos e inversiones más estratégicas para las regiones y el país.

¿Qué perspectiva tienen las regiones y municipios, en especial los menos poblados, ahora con menores recursos, y que no realizan inversión?

Estos temas plantean la necesidad de **analizar el modelo de descentralización del país y la orientación del gasto público**, en este complejo momento de limitados recursos y grandes desafíos, con una economía que muestra señales de deterioro desde hace varios años.