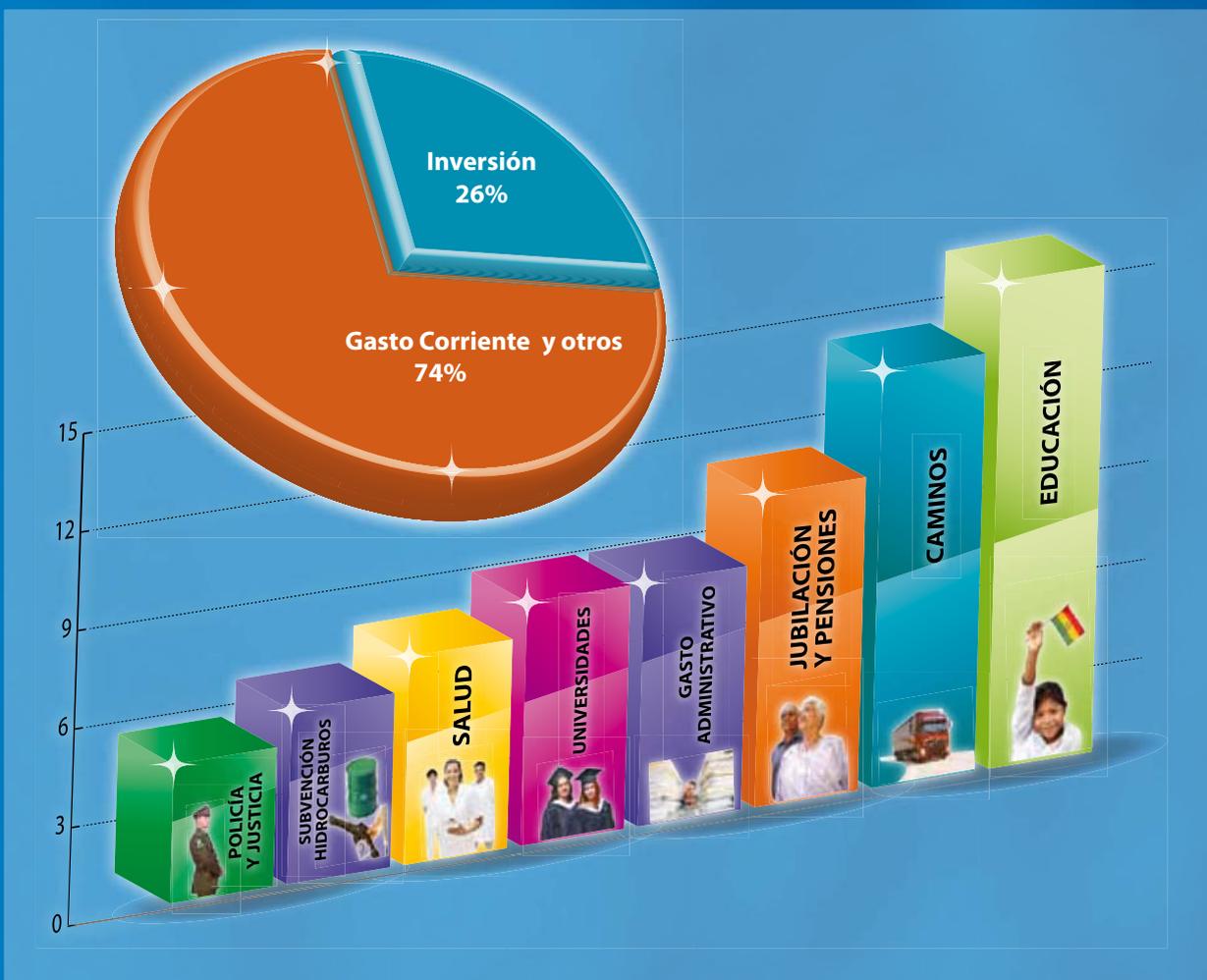


Destino de los gastos e inversiones del Estado

¿Cuáles son las prioridades?



Destino de los gastos e inversiones del Estado ¿Cuáles son las prioridades?

El presente estudio comprende un análisis de los gastos e inversiones del Gobierno General (Nivel Central, gobernaciones, municipalidades, universidades y otras entidades descentralizadas). No se incluyen empresas públicas, cajas de Salud ni entidades públicas financieras.

FUNDACIÓN JUBILEO

Director Ejecutivo: Juan Carlos Núñez V.

Coordinador General: Waldo Gómez R.

Elaboración: René Martínez Céspedes

María del Carmen Inch

Edición: Jorge Jiménez Jemio

Dirección: Ed. Esperanza, Av. Mariscal Santa Cruz, piso 2

Telefax: (591-2) 2125177 - 2311074

E-mail: fundajub@entelnet.bo

Casilla: 5870 La Paz - Bolivia

D.L.: 4-2-2637-11

2011

Presentación

Los recursos que dispone un Estado le pertenecen a la población. Las autoridades de los diferentes niveles de gobierno son encargadas de su administración y tienen la obligación de actuar con transparencia y de rendir cuentas sobre el uso de los recursos públicos.

Conocer en qué se gastan los recursos públicos o cuánto asigna el Gobierno a determinado sector ha sido una interrogante permanente en los últimos años, debido a la falta de información disponible. No existe ninguna fuente de información que presente el gasto total del Gobierno por sector o actividad económica, quitándole al presupuesto la cualidad que debe tener como instrumento de planificación y priorización de recursos.

La nueva Constitución y la Ley Marco de Autonomías determinan las competencias de las diferentes instancias del sector público y ofrecen garantías para la provisión de bienes y servicios públicos. Pero, más allá de la norma, es importante contar con información sobre la priorización del gasto, de modo que se pueda evaluar la gestión pública.

Asimismo, ante la necesidad de redefinir qué uso se debería dar a los recursos públicos para poder responder a necesidades y demandas de la población, es imprescindible contar con la información sobre el destino de los mismos, como insumo para un futuro pacto fiscal que exprese el compromiso y concertación entre diversos sectores.

Este estudio toma como base los datos del Presupuesto General 2011 y revela los gastos del Gobierno General, es decir del Nivel Central, gobiernos departamentales, gobiernos municipales y otras entidades públicas.

Si bien los datos corresponden al Presupuesto 2011, por las características de la distribución de los recursos y el proceso presupuestario, los datos reflejan la tendencia general de lo que ha estado sucediendo más allá de una gestión.

Deseamos que esta información sea un elemento para el debate en este periodo en el cual el país requiere de propuestas concertadas para darle un mejor destino y uso a los recursos que deberían servir para el bien común.

FUNDACIÓN JUBILEO

Índice

1 Apuntes preliminares sobre generación, distribución y asignación de recursos	5
2 Gastos e Inversiones del Gobierno General	11
2.1 Total Gobierno General	13
2.2 Nivel Central	18
2.3 Instituciones Descentralizadas	20
2.4 Gobiernos Departamentales	22
2.5 Gobiernos Municipales	24
3 Principales hallazgos y conclusiones	26
4 Anexo	29

1. Apuntes preliminares sobre generación, distribución y asignación de recursos

Ingresos públicos

La mayoría de las políticas y acciones que realiza un gobierno requieren recursos para su implementación. La tributación es el mecanismo mediante el cual los miembros de una sociedad aportan una parte de sus ingresos para solventar los bienes públicos que proporciona el Estado.

Estos y otros ingresos hacen el total de recursos con los que el sector público dispone para cada gestión.

El gráfico resume la composición de los recursos con los que cuenta el Gobierno General para la gestión 2011.

Para el presupuesto 2011, el 39% proviene de impuestos o ingresos tributarios; éstos son recursos que el Sector Público recibe de manera recurrente.

La renta por la explotación de recursos naturales suma un total de 17%, compuesta

por el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), con 10%, y regalías, con 7% (por hidrocarburos y minería). Estos recursos se captan de fuentes extractivas no renovables, es decir que no son ingresos recurrentes sino percederos (transitorios) y, además, dependen de la variación de los precios internacionales.

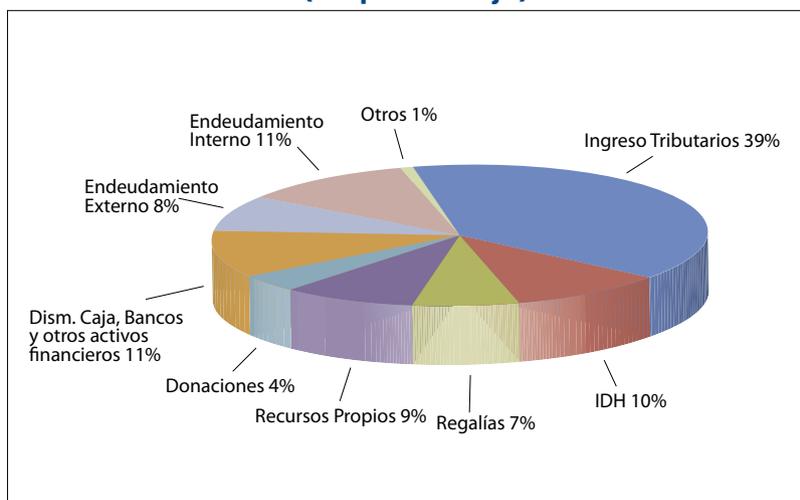
El 19% proviene del endeudamiento (11% interno y 8% externo), principalmente contratado por el nivel central, y otro 4%, de donaciones.

Los saldos de años anteriores también se registran como recursos disponibles para la presente gestión; en el caso del presupuesto 2011, éstos alcanzan a 11%.

Los recursos propios que captan las diferentes instituciones públicas y niveles de gobierno, de manera recurrente, alcanzan a 9%.

El gráfico muestra la alta dependencia que el Estado tiene de recursos que no son

**Recursos del Gobierno General 2011
(En porcentaje)**



FUENTE: Elaboración Propia con base en el Flujo Financiero Agregado del PGE 2011 (No incluye las Instituciones de Seguridad Social, las Transferencias del Sector Público ni el Incremento de Otros Pasivos).

recurrentes, con los que debe cubrir sus gastos y obligaciones.

Distribución de los ingresos públicos

Para comprender cómo se define la asignación de recursos hacia los diferentes sectores, inicialmente es importante conocer la distribución de esos recursos públicos entre los diferentes niveles de gobierno e instituciones públicas.

Hasta ahora, con excepción de los impuestos a la propiedad y transferencia de bienes inmuebles y vehículos automotores, que son recaudados por las municipalidades, todos los demás impuestos son recaudados por el Nivel Central, a través de entidades como el Servicio de Impuestos Nacionales y la Aduana Nacional.

Los Ingresos Nacionales se distribuyen mediante un sistema de coparticipación, que

consiste en asignar porcentajes de participación de cada impuesto para los diferentes niveles de gobierno e instituciones. Las regalías son distribuidas de la misma manera, a través de leyes específicas.

Los porcentajes de distribución han sido fijados por la Ley Marco de Autonomías (que ratifica los porcentajes de distribución que se tenía bajo las leyes de Participación Popular y Descentralización Administrativa), y también por la Ley de Hidrocarburos, Código de Minería y otras normas. El siguiente cuadro resume esta distribución de recursos:

Las instituciones del Órgano Ejecutivo del Nivel Central, las instituciones descentralizadas y otros órganos del Estado, de acuerdo al caso, reciben asignaciones del Tesoro General de la Nación (TGN) definidas por el Órgano Ejecutivo, a través del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Actual distribución de recursos por impuestos y regalías (Por nivel de gobierno)

		TGN (Org. Central)	Gobiernos Departamentales	Gobiernos Municipales ó AIOC	Universidades	Fondo Indígena	Renta Dignidad
PRINCIPALES IMPUESTOS LMDA	IVA (Valor Agregado) RC-IVA (complementario IVA) IUE (Utilidades empresas) IT (Transacciones) ICE (Consumos específicos) GAC (Aranceles importación) ITGB (Herencias) ISAE (Salidas a exterior)	75%		20% distribución poblacional CENSO	5% distribución poblacional CENSO		
IEHD (Es un impuesto a la Import. y comercialización hidrocarburos en mercado interno)		75%	20% (50% pobl. 50% igualit.)		5%		
ITF Impuesto a las transacciones financieras		100%					
IDH Impuesto Directo a los Hidrocarburos (32% de la producción de hidrocarburos)		aprox. 19%	aprox. 10%	aprox. 35%	aprox. 7%	aprox. 3,5%	aprox. 25,5%
REGALÍAS POR HIDROCARBUROS (18% de la producción de hidrocarburos)		33,3% (6% de la prod.)	66,7% (12% de la prod.)				
REGALÍAS MINERAS (alícuota según mineral)			85%	15%			
Otras Transferencias del TGN fijadas por Ley: - Fondo de Compensación Departamental: Compensación que otorga el TGN a los Gobs. Dptales. de los departamentos con regalías por habitante por debajo del promedio nacional. (es el equivalente al 10% de la recaudación del IEHD)							
- Transferencia de los recursos provenientes del Alivio a la Deuda HIPC II a municipalidades (Cuenta Especial Diálogo 2000)							
IMPUESTOS MUNICIPALES:							
Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles				100%			
Impuesto a las Propiedad de Vehículos Automotores				100%			
Impuesto Municipal a la Transferencia de Inmuebles y Vehículos				100%			
Impuesto Especial al Consumo de la Chicha de Maíz con Grado Alcohólico				100%			

FUENTE: Elaboración propia con base en leyes de distribución de recursos públicos y PGE 2011.

Los ingresos por participación de impuestos y regalías, más los recursos propios de las diferentes instituciones públicas (provenientes de venta de bienes y servicios, autorizaciones, licencia, registros, tasas, etc.), donaciones, créditos y otros, hacen el total del presupuesto de recursos con los que cuentan las instituciones públicas, para ser destinados a gastos e inversiones.

¿Cómo se define el destino de los recursos públicos?

Los recursos públicos con los que cuenta cada nivel de gobierno o institución pública son asignados conforme a sus competencias.

La Constitución Política del Estado, la Ley Marco de Autonomías y otras leyes específicas determinan las competencias para los diferentes niveles de gobierno: central, municipal y departamental.

Bajo este marco competencial, y conforme a la autonomía económica financiera para decidir el uso de sus recursos, los gobiernos subnacionales (gubernaciones y municipalidades) deciden la asignación de su presupuesto en programas y proyectos en los diferentes sectores (educación, salud, saneamiento básico, infraestructura, caminos, etc.) según su planificación, criterios de priorización de necesidades y demandas, y participación ciudadana.

Salvo pocas excepciones, no existen normas que determinen el porcentaje o monto de recursos que debe ser asignado a determinado sector o finalidad; esto es definido por cada gobernación o municipalidad, en el marco de sus competencias.

Una de las restricciones que actualmente tienen las gobernaciones y municipalidades son los límites de gasto de funcionamiento. Al igual que lo establecido bajo la Ley

Tipos de gasto

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

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

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

- **Gastos Corrientes:** Los gastos corrientes, y en general los gastos de funcionamiento, constituyen el gasto de consumo del Gobierno. Éstos son los gastos en sueldos, servicios básicos, materiales de oficina y otros, necesarios para el funcionamiento de las instituciones públicas y para la provisión de servicios a la población.

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

de Participación Popular y la Ley de Descentralización Administrativa, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización determina, para los gobiernos departamentales y los gobiernos municipales, límites de gasto de funcionamiento de 25% de sus principales fuentes¹, el resto debe ser asignado a inversión (los recursos IDH no tienen este tipo de restricciones).

El presupuesto de los gobiernos departamentales y gobiernos municipales es aprobado por sus propias instancias legislativas.

En el caso de las instituciones del Órgano Ejecutivo del Nivel Central, las Instituciones Descentralizadas y otros Órganos del Estado, éstas asignan sus recursos en el marco de sus atribuciones específicas. Sus gastos son aprobados por la Asamblea Legislativa Plurinacional en el Presupuesto General del Estado.

Se puede advertir que no existe un espacio o instancia de definición de asignación o priorización de los recursos hacia los diferentes sectores, esto está sujeto, por un lado, a la distribución de recursos que se tiene vigente desde hace muchos años y, por otro lado, a las decisiones autónomas de los diferentes niveles de gobierno, en el marco de sus competencias. A su vez, la distribución de los recursos, en gran medida, obedeció a la dinámica política y a la presión.

Normativa sobre el destino de los recursos

La normativa actual no define la cantidad o proporción de recursos que deben ser asignados hacia los distintos sectores, sino obedece a decisiones de los diferentes niveles de gobierno e instituciones públicas.

Sin embargo, la Constitución Política del Estado establece algunos lineamientos generales y determinaciones sobre la priorización de gastos que se resumen a continuación:

- La educación constituye una función suprema y primera responsabilidad financiera del Estado, que tiene la obligación indeclinable de sostenerla, garantizarla y gestionarla. (Artículo 77 CPE)
- El Estado tiene la obligación indeclinable de garantizar y sostener el derecho a la salud, que se constituye en una función suprema y primera responsabilidad financiera. Se priorizará la promoción de la salud y la prevención de las enfermedades. (Artículo 37 CPE)
- El Estado tiene como máximo valor al ser humano y asegurará el desarrollo mediante la redistribución equitativa de los excedentes económicos en políticas

1 La Ley Marco de Autonomías establece:

- Para los gobiernos municipales, el porcentaje máximo destinado a gastos de funcionamiento es de 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, sólo pueden utilizar los recursos específicos y los de coparticipación tributaria.
- Para los gobiernos departamentales, el porcentaje máximo destinado a gastos de funcionamiento es de 15% sobre el total de ingresos provenientes de regalías departamentales, Fondo de Compensación Departamental e Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados. Se autoriza a los gobiernos autónomos departamentales, adicionalmente a las competencias establecidas en la Constitución Política del Estado, financiar hasta un 10% de los recursos departamentales con cargo al 85% de inversión, para diferentes programas.

sociales, de salud, educación, cultura y en la reinversión en desarrollo económico productivo. (Artículo 306 CPE)

- La determinación del gasto y de la inversión pública tendrá lugar por medio de mecanismos de participación ciudadana y de planificación técnica y ejecutiva estatal. Las asignaciones atenderán especialmente a la educación, la salud, la alimentación, la vivienda y el desarrollo productivo. (Artículo 321 CPE)

Asimismo, la Constitución establece derechos y garantías que, para ser efectivas, requieren de la asignación de recursos, algunas de éstas se resumen a continuación:

- Es responsabilidad del Estado, en todos sus niveles de gobierno, la provisión de los servicios básicos. El Estado proveerá una renta vitalicia de vejez. El Estado garantiza el acceso a la educación, a la salud y al trabajo; la seguridad alimentaria; el acceso al agua; el bienestar, el desarrollo, la seguridad y la protección e igual dignidad de las personas; el desarrollo rural integral sustentable; el derecho a la jubilación con carácter universal; servicios integrales de prevención y rehabilitación para las personas con discapacidad; los medios y los recursos económicos para acceso al deporte; la generación de energía para el consumo interno; y otros.

Por otro lado, la Ley Marco de Autonomías establece, en su artículo 8, las Funciones Generales que cumplirán preferentemente los diferentes niveles autonómicos, en el marco de sus competencias, las cuales constituyen un marco referencial para las definiciones sobre la orientación del gasto.

Éstas son:

- Autonomía departamental: impulsar el desarrollo económico, productivo y social en su jurisdicción.
- Autonomía municipal: impulsar el desarrollo económico local, humano y desarrollo urbano a través de la prestación de servicios públicos a la población, así como coadyuvar al desarrollo rural.
- Autonomía regional: promover el desarrollo económico y social en su jurisdicción
- Autonomía indígena originaria campesina: impulsar el desarrollo integral como naciones y pueblos, así como la gestión de su territorio.

Finalmente, con relación a los recursos provenientes del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), estos deben ser destinados, en el marco de la Ley 3058 de Hidrocarburos, a los sectores de educación, salud y caminos, desarrollo productivo, todo lo que contribuya a la generación de fuentes de trabajo, y Seguridad Ciudadana. La Ley Marco de Autonomías amplía esta posibilidad para las entidades territoriales autónomas que podrán utilizarlos en el ámbito de sus competencias, en conformidad a la Constitución Política del Estado.

En síntesis, como se observa en las disposiciones vigentes, si bien la normativa no define o limita específicamente la cantidad de recursos que se asigna a los diferentes sectores, establece algunos lineamientos generales sobre la priorización y atención de determinados sectores, los cuales deberían ser reflejados en el Presupuesto.

2. Gastos e inversiones del Gobierno General

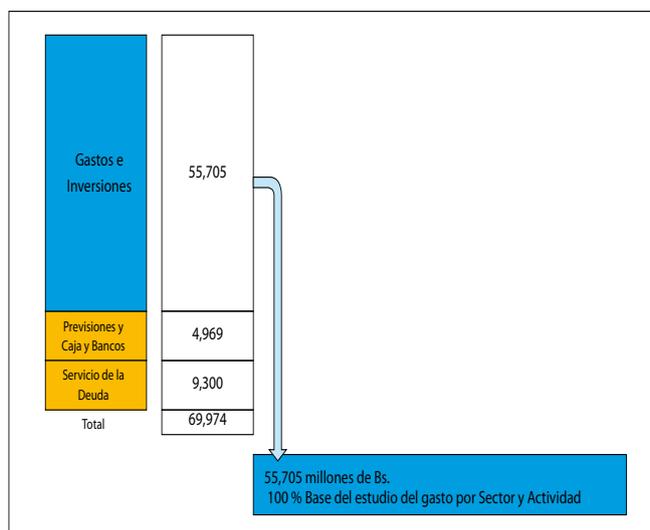
Se tomó como sujeto de este estudio al Gobierno General², que comprende el Nivel Central e instituciones descentralizadas, gobiernos departamentales, gobiernos municipales y universidades. Estas entidades son las encargadas de proveer bienes y servicios públicos y reciben recursos públicos de las principales fuentes de financiamiento del Estado, como impuestos y regalías.

La fuente de los datos utilizados es el Presupuesto General del Estado 2011³. A diferencia de años anteriores, en la última gestión se incluye información que permite realizar este estudio con un panorama general de los gastos públicos, puesto que es el primer presupuesto que incorpora los gastos de los gobiernos municipales. Además, corresponde a un presupuesto elaborado bajo la vigencia de la nueva Constitución y nueva Ley Marco de Autonomías.

Las erogaciones del Gobierno General en el Presupuesto 2011 suman un monto total de Bs 69.974 millones.

Como muestra el gráfico, el presente análisis se realiza tomando en cuenta solamente el

Gastos del Gobierno General
En millones de bolivianos



total de gastos e inversiones del Gobierno General por el monto de Bs 55.705 millones, es decir que no se considera lo correspondiente a Previsiones y Provisiones; Caja y Bancos; y Servicio de la Deuda; puesto que éstos son recursos que no son asignados a los diferentes sectores o actividades en el momento de la elaboración del presupuesto de la gestión⁴.

- 2 El Gobierno General no incluye a empresas públicas, las cuales tienen una dinámica propia de generación de ingresos y asignación de gastos conforme a la finalidad de su creación. Por otro lado, no toma en cuenta a las instituciones de Seguridad Social, puesto que no funcionan con recursos de tributos; éstas captan recursos propios provenientes de aportes de sus afiliados; es decir que, en la práctica, y para el enfoque del presente análisis, operan de manera similar a una instancia privada.
- 3 Se realizó una sistematización de la información del PGE 2011 que corresponde a un análisis de datos "consolidados", es decir que se ha evitado la duplicidad de montos de las transferencias interinstitucionales.
- 4 Las Previsiones y Provisiones son recursos que se reservan para ser reorientados a distintos fines, como ser obligaciones que a momento de la elaboración del Presupuesto no se tenía definida su asignación exacta, proyectos sujetos a aprobación, financiamiento de contingencias y otros. Estos recursos son asignados en el transcurso de la gestión, por ejemplo, tras una negociación salarial después de aprobado el presupuesto, realizando los traspasos correspondientes. Los recursos de Caja y Bancos son los que no se gastarían en la gestión, representan un ahorro que quedara para fin del ejercicio. Estos recursos serían asignados a diferentes sectores o actividades en la siguiente gestión. La amortización de la deuda implica honrar o devolver los recursos que anteriormente fueron prestados al país. Montos equivalentes a este pago ya fueron recibidos, gastados o invertidos en anteriores gestiones, en diferentes sectores. En el servicio de la deuda se incluyen los intereses. No se incluye la deuda flotante o gastos devengados no pagados. Tanto la amortización de la deuda como los recursos de Caja y Bancos no son precisamente gastos, sino uso de fondos. Si bien se ha excluido del análisis el servicio de la deuda y el incremento de Caja y Bancos, se han incluido en los gastos las demás partidas del grupo 50000 "Activos Financieros" del presupuesto.

De todas maneras, en el gráfico se presenta el monto de estos conceptos para tener una idea de la magnitud de recursos que representan o comprometen sobre el total general.

Es así que en los diferentes gráficos y cuadros que se presentan se toma como monto total la suma de Bs 55.705 millones, representando 100% del gasto del Gobierno General⁵, para los fines del presente análisis.

Los gastos e inversiones del Gobierno General fueron clasificados en 28 sectores:

- Administración General del Estado
- Gasto Administrativo
- Educación
- Universidades
- Salud
- Gestión Social
- Medio Ambiente, Recursos Naturales y Riesgos Naturales
- Cultura
- Deportes
- Comunicaciones
- Transporte (Caminos y otros)
- Infraestructura Urbana, Rural y Vivienda
- Energía Eléctrica
- Saneamiento Básico
- Recursos Hídricos
- Agropecuario

- Desarrollo Económico/Productivo (incluye Turismo)
- Hidrocarburos
- Minería
- Policía y Justicia
- Defensa Nacional
- Seguridad Social (Jubilaciones, Pensiones y otros)
- Bonos Renta Dignidad y Juancito Pinto
- Subvención a hidrocarburos
- Empresas Públicas
- (TGN) Colocación de Fondos en Fideicomiso
- Fondo Indígena
- Otros

En el Anexo se explican y detallan los conceptos de gasto que incluye cada sector de la clasificación, así como la metodología de elaboración de esta clasificación.

Además de los datos sobre el gasto del Gobierno General en su conjunto, se presenta información por nivel de gobierno o institucional, para lo cual se ha ordenado de la siguiente manera:

- Total Gobierno General
- Nivel Central: Tesoro General de la Nación (TGN), Órgano Ejecutivo y otros órganos del Estado⁶.
- Instituciones descentralizadas⁷ (dependen del Nivel Central)

5 Los montos y porcentajes no incluyen el incremento salarial de la gestión 2011 para los diferentes sectores.

6 En el Nivel Central también se incluyen las instituciones de control y defensa del Estado, como la Contraloría, Ministerio Público y Defensoría del Pueblo.

7 Si bien las instituciones públicas descentralizadas dependen del Nivel Central, se las presenta de manera independiente puesto que, mayormente, estas instancias operan con financiamiento diferente al TGN, como son los recursos propios. El PGE presenta 76 instituciones descentralizadas, entre las más relevantes se cita a la Administradora Boliviana de Carreteras (ABC), Servicio de Impuestos Nacionales, Aduana, INRA, FPS, Vías Bolivia, agencias y autoridades de fiscalización y control, INE y otras.

- Gobiernos departamentales (9)
- Gobiernos municipales (337)

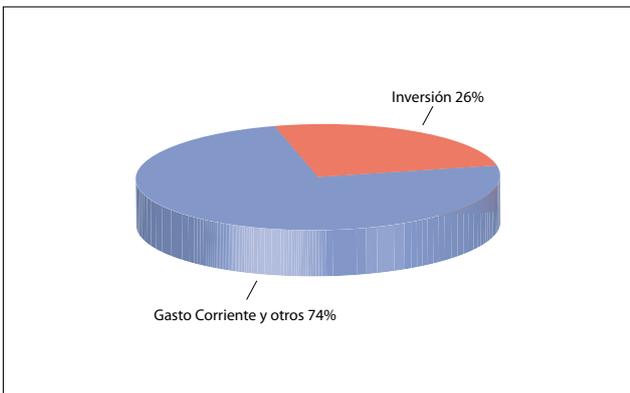
El presupuesto de las universidades públicas⁸ es presentado en el Total Gobierno General como un sector de manera separada, no se ha realizado una desagregación de sus gastos.

Los gráficos⁹ muestran los gastos e inversiones del Gobierno General y de las instancias que lo componen:

2.1. Total Gobierno General

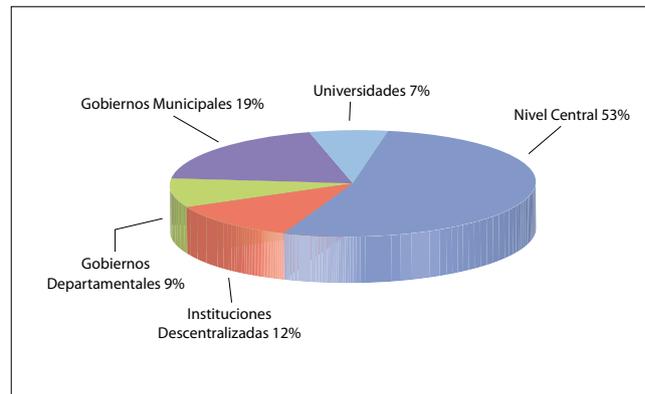
Casi tres cuartas partes de los recursos del Gobierno General se destinan a gasto corriente y otros, y sólo 26% a inversión.

**Por tipo de gasto
(En porcentaje)**



El Nivel Central administra el 53% de los recursos públicos, los gobiernos municipales 19%, las instituciones descentralizadas 12%, los gobiernos departamentales 9% y las universidades 7%.

**Presupuesto total
por Nivel de Gobierno
(En porcentaje)**



Puesto que existe un principio de equilibrio del presupuesto, es decir que el monto de los recursos es igual al monto de los gastos, el siguiente gráfico muestra tanto la proporción que gasta cada nivel de gobierno sobre el total del gasto del Gobierno General, como también el resultado de la distribución del total de los recursos o ingresos públicos por nivel de gobierno.

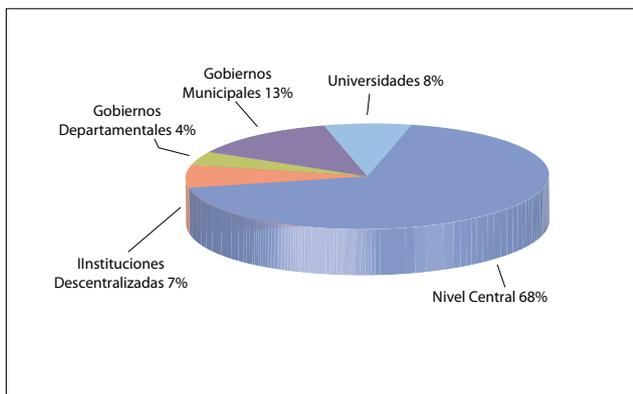
No se consideraron al Consejo Nacional de Vivienda Policial, la Mutual de Seguros del Policía y la Escuela Militar de Ingeniería, puesto que la naturaleza de sus operaciones es más parecida a instituciones privadas desde el punto de vista del análisis del presente documento. El Fondo de Desarrollo para Pueblos Indígenas, Originarios y Comunidades Campesinas también es considerado en el Presupuesto como institución descentralizada (el monto en la partida provisiones de capital de este Fondo se ha registrado como inversión, para mostrar la totalidad de su presupuesto anual y se han descontado las transferencias a las universidades indígenas, establecidas mediante Decreto Supremo).

8 Incluye 14 universidades públicas de diferentes departamentos, de las cuales tres son indígenas de reciente creación, financiadas con transferencias del IDH del Fondo Indígena.

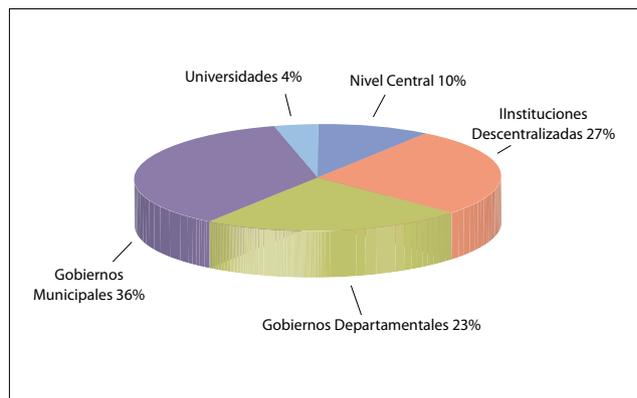
9 Todos los porcentajes han sido redondeados automáticamente sin decimales, excepto en los casos que registran un porcentaje menor a 0,5%.

Presupuesto por Nivel de Gobierno y tipo de Gasto

Gasto Corriente y otros (En porcentaje)



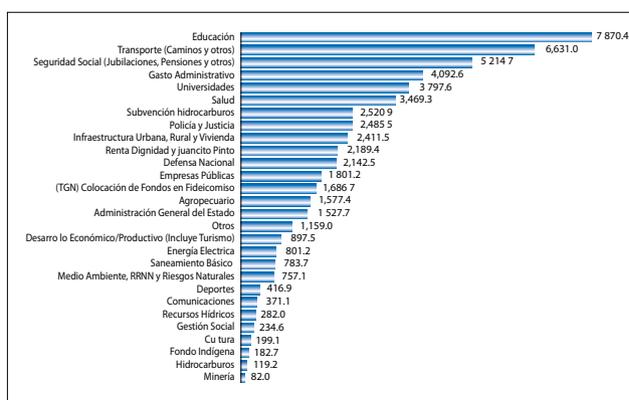
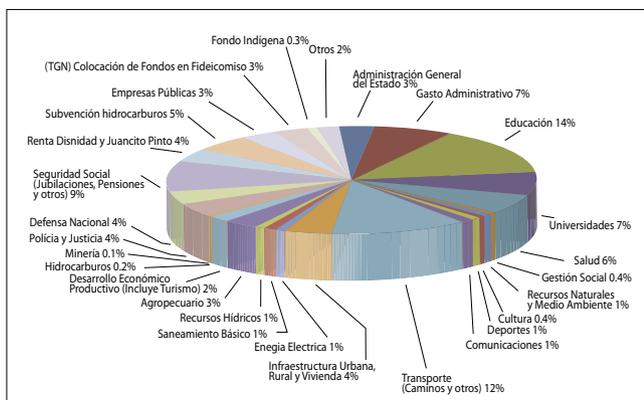
Inversión (En porcentaje)



Como muestra el gráfico anterior, los gastos corrientes y otros son mayormente ejecutados por el Nivel Central en 68%.

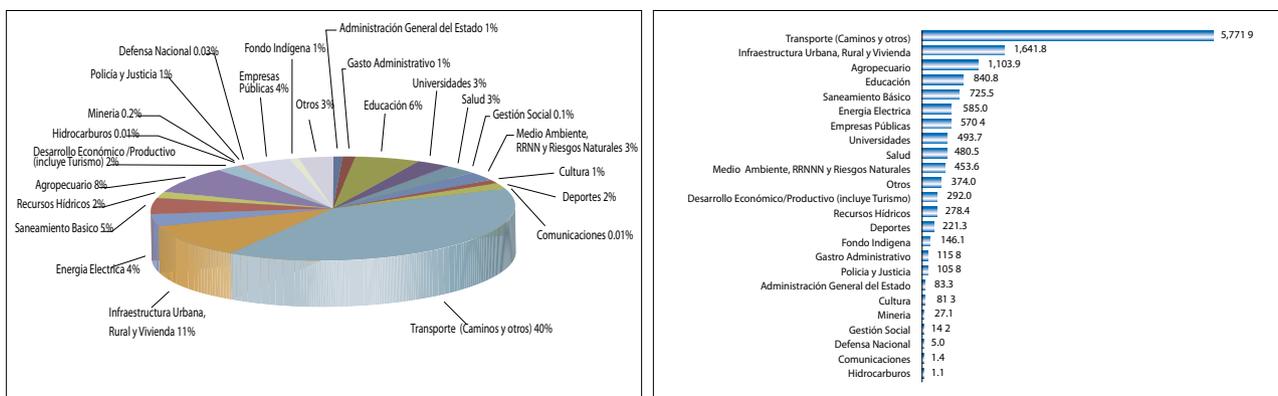
La inversión es ejecutada principalmente por los gobiernos subnacionales en 59% (36% gobiernos municipales y 23% gobiernos departamentales) y las instituciones descentralizadas 27% (la mayor parte corresponde a la Administradora Boliviana de Carreteras).

Total por Sector (En porcentaje / En millones de Bs)



Analizando por separado el gasto corriente y otros del Gobierno General, se tiene que los sectores a los que más recursos se destinan son Educación, con 17%; Seguridad Social (jubilaciones, pensiones y otros), con 13%; al gasto administrativo de las instituciones públicas, con 10%; y 8% corresponde al gasto corriente de Universidades.

Gasto de inversión



En el caso de la inversión, la mayor parte se destina al sector Transportes (Caminos y otros) con 40% del total de la torta.

Muy por detrás le siguen los sectores de Infraestructura Urbana, Rural y Vivienda, con 11%; y el sector Agropecuario, con 8%.

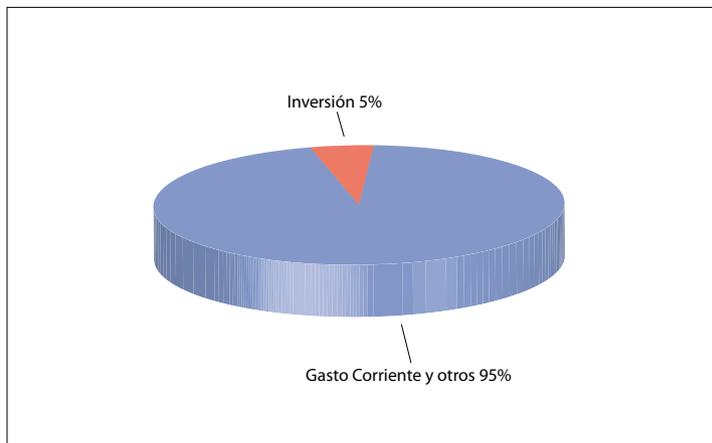
Del total de la inversión del Gobierno General, solamente 10% corresponde a la inversión en sectores productivos (alternativos a hidrocarburos y minería), como son el sector Agropecuario (8%) y Desarrollo Económico/Productivo y Turismo (2%).

El análisis a nivel Gobierno General no considera a las empresas públicas como YPF, razón por la que se observa una reducida asignación en el sector hidrocarburos u otros.

Análisis por Nivel de Gobierno

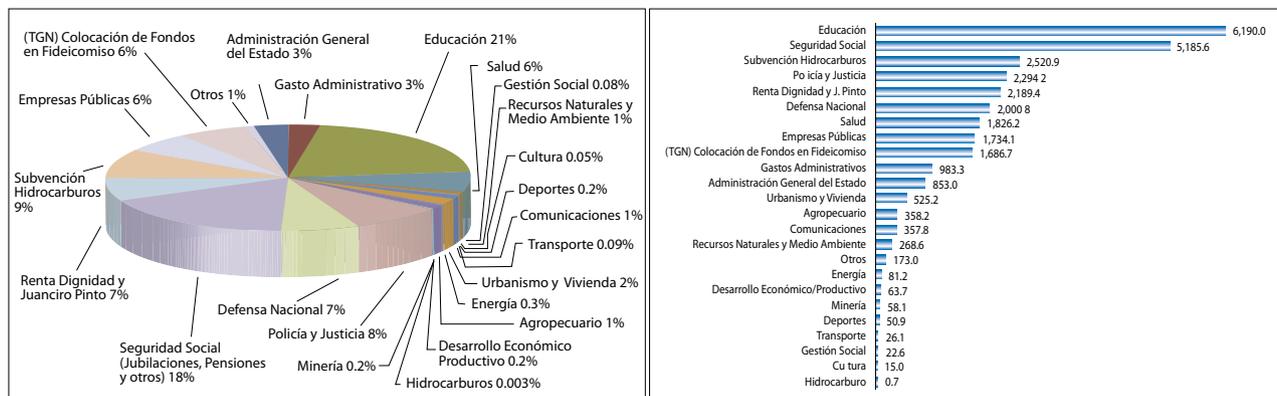
2.2. Nivel Central

Por Tipo de Gasto



Casi la totalidad de los gastos del Nivel Central son gastos corrientes y otros, sólo 5% corresponde a inversión. Este es un reflejo, en cierta medida, de las atribuciones y obligaciones que ha asumido a lo largo del tiempo este nivel de Gobierno.

Nivel Central Total por Sector (En porcentaje / En millones de Bs)



El mayor destino de los recursos del nivel central es el sector Educación, que representa 21% del total. Le sigue Seguridad Social (jubilaciones, pensiones y otros), con 18%, Subvención a los hidrocarburos 9%, Policía y Justicia 8%, Renta Dignidad¹⁰ y Bono Juancito Pinto 7%, y Defensa Nacional 7%.

Además de que la mayoría de los gastos del Nivel Central corresponden a gastos corrientes y otros, a su vez, la mayor parte son gastos en obligaciones estatales inflexibles, como sueldos de diferentes sectores, jubilaciones y pensiones, bonos y otros.

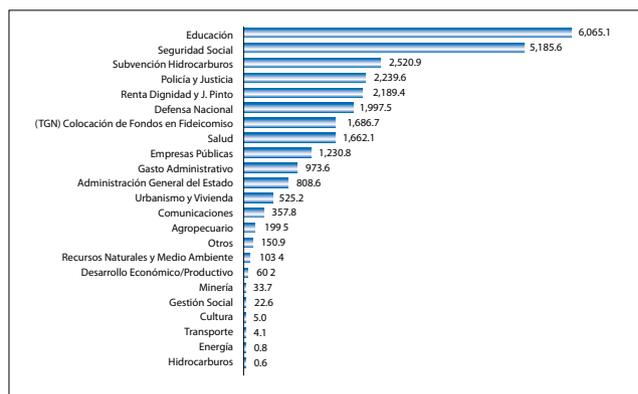
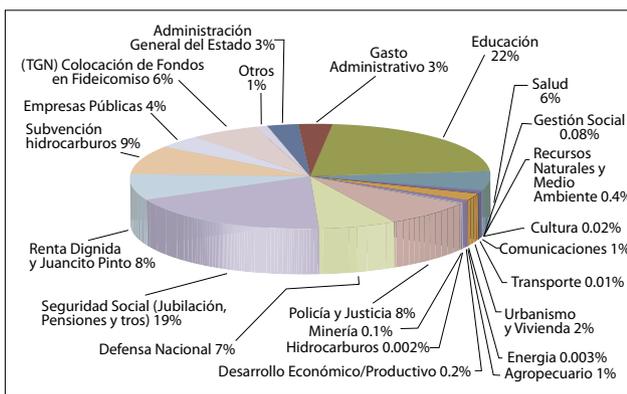
¹⁰ Si bien la Renta Dignidad es financiada con el 30% de los aportes del IDH de los diferentes niveles de Gobierno, se ha considerado, en el presente análisis, la totalidad de esta Renta dentro de los gastos del Nivel Central, puesto que este gasto es establecido mediante Ley como resultado de definiciones tomadas por este nivel de Gobierno.

El sector Salud recibe una asignación de 6%.

El gasto en sectores productivos es mínimo (Agropecuario 1% y Desarrollo Económico/Productivo 0,2%).

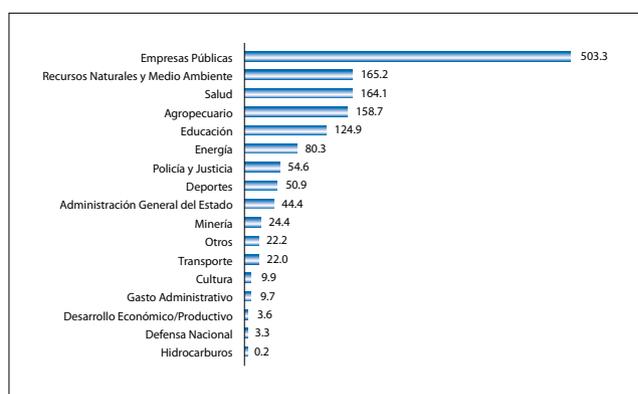
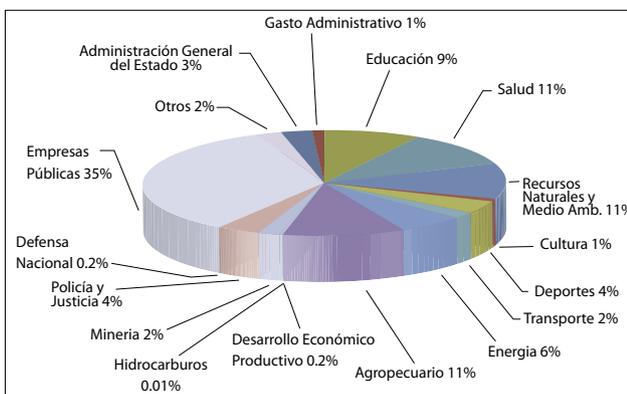
El Nivel Central destina 3% de los recursos que administra a Gasto Administrativo, equivalente a 983 millones de bolivianos.

Gasto Corriente y otros Nivel Central (En porcentaje / En millones de Bs)



Siendo que la gran mayoría del presupuesto del Nivel Central es destinado a gastos corrientes, la composición de estos gastos es bastante similar al Total por Sector.

Inversión Nivel Central (En porcentaje / En millones de Bs)

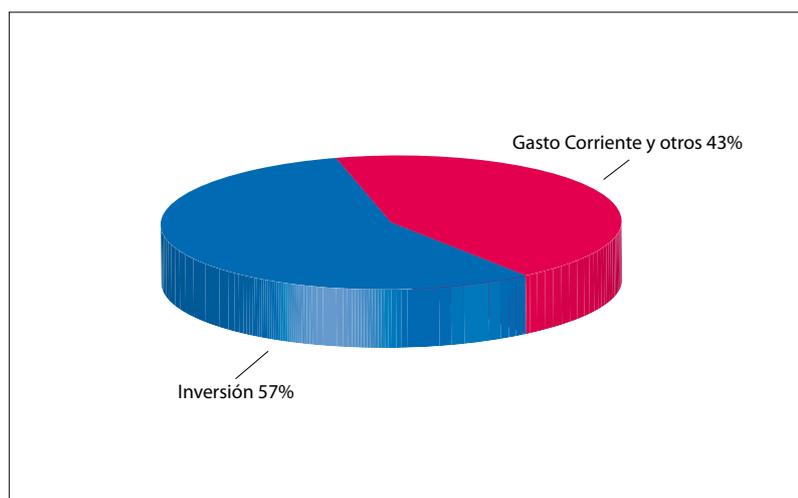


Los recursos que el Nivel Central destina a inversión están orientados en un 35% a Empresas Públicas (Transferencias de Capital a empresas públicas que realiza el TGN), Recursos Naturales y Medio Ambiente 11%,

Salud 11%, Agropecuario 11%, Educación 9% y Energía 6%. Las inversiones del Nivel Central son mayormente realizadas por los diferentes ministerios en sus respectivas carteras.

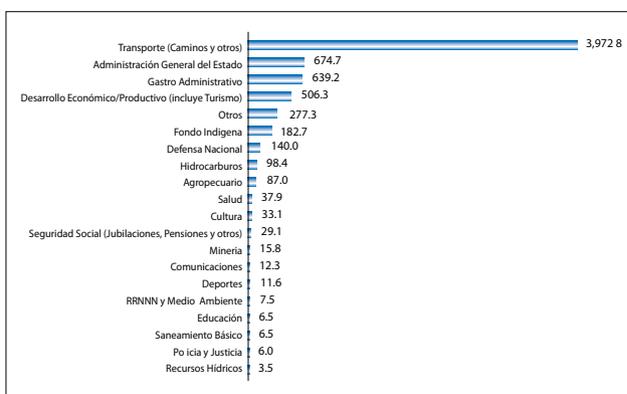
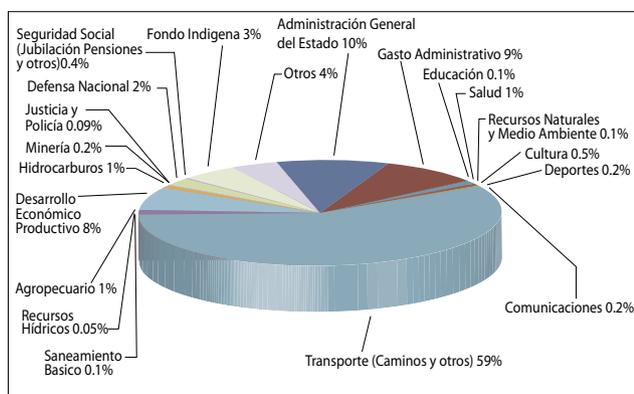
2.3. Instituciones descentralizadas

Por Tipo de Gasto



La mayor parte, 57% de los recursos de las instituciones descentralizadas es destinada a inversión y 43% a gasto corriente y otros.

Total por Sector (En porcentaje / En millones de Bs)



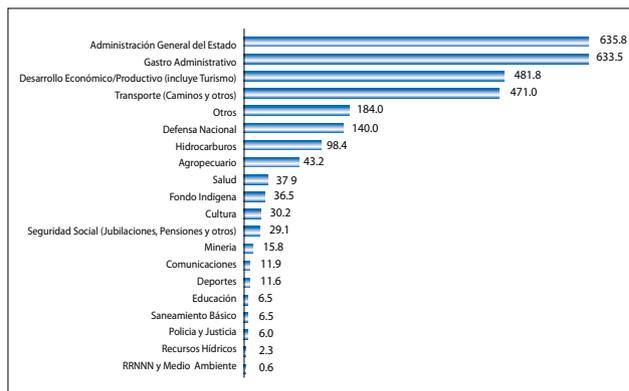
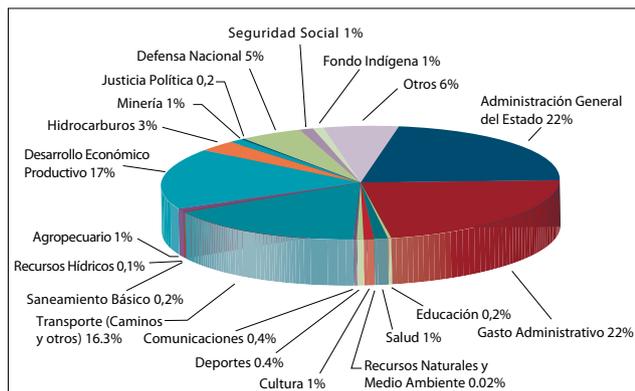
La gran mayoría de los recursos de las instituciones descentralizadas es destinada al sector Transporte (Caminos y otros) 59%.

Tanto la preponderancia de la inversión sobre el gasto corriente como del sector Caminos se debe al peso del Presupuesto de la Administradora Boliviana de Carreteras sobre el total de las instituciones descentralizadas.

Los recursos destinados a sectores productivos: Agropecuario (1%) y Desarrollo Económico/Productivo (8%) suman 9% del total del presupuesto de las instituciones descentralizadas.

El Gasto Administrativo de las instituciones descentralizadas es de Bs 639,2 millones que representa 9% del Total.

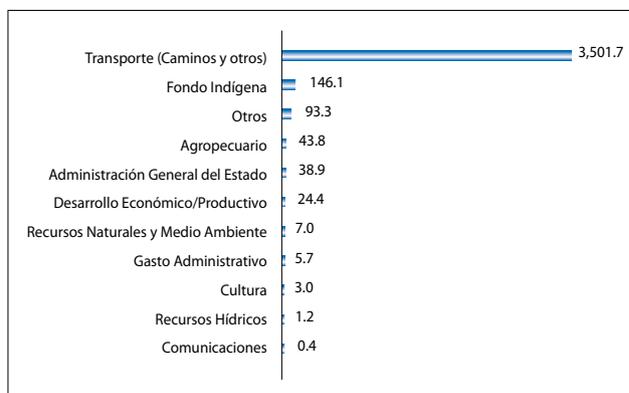
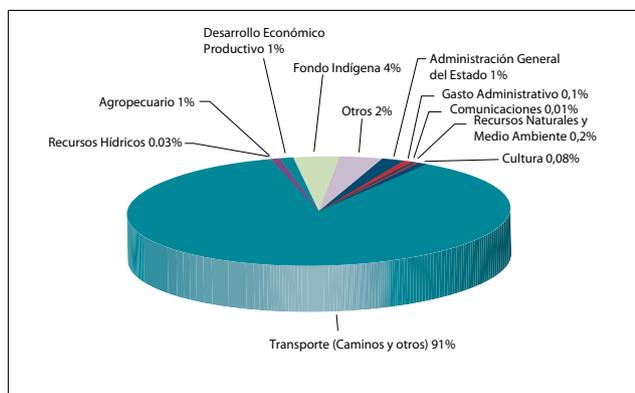
Gasto Corriente y otros Instituciones Descentralizadas (En porcentaje / En millones de Bs)



El sector Administración General del Estado representa 22% del gasto corriente, debido al gasto de instituciones como el Servicio de Impuestos Nacionales, Aduana Nacional y otros.

El 22% del gasto corriente corresponde a gastos administrativos de las instituciones descentralizadas, 17% Desarrollo Económico/Productivo y 16.3% Transporte (Caminos y otros).

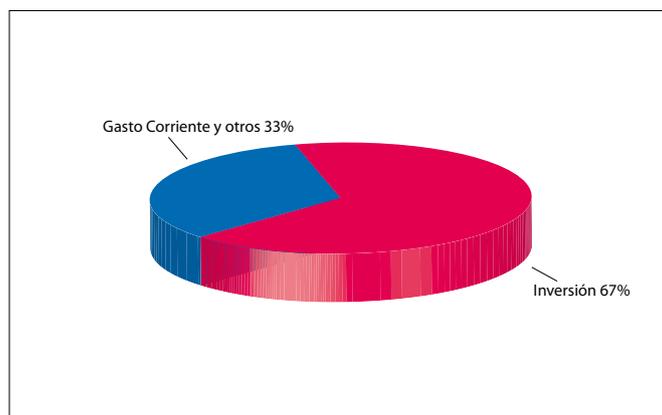
Inversión Instituciones Descentralizadas (En porcentaje / En millones de Bs)



El 91% de la inversión está destinada al sector Transporte (Caminos y otros), por el peso de la ABC que invierte en la Red Vial Fundamental.

2.4. Gobiernos Departamentales

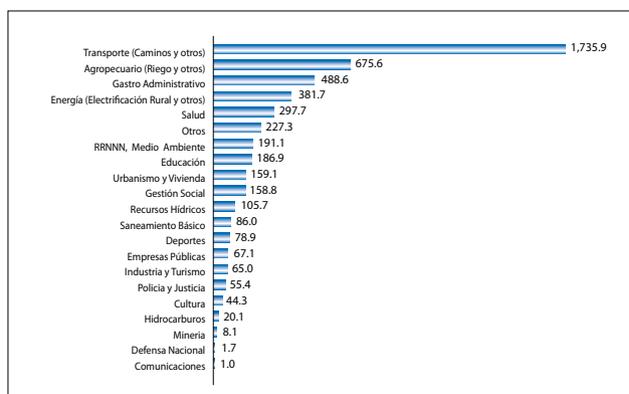
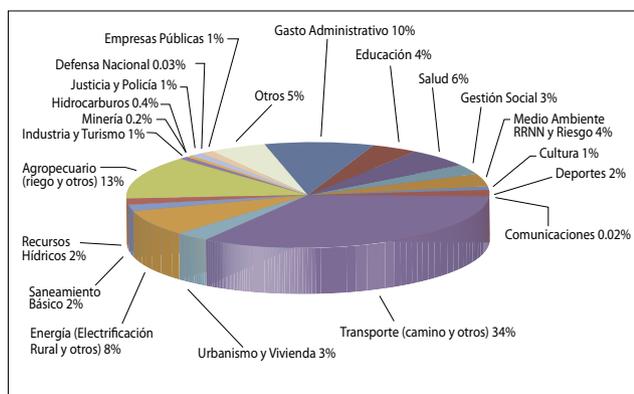
Por Tipo de Gasto



Como se observa en el gráfico, de la totalidad de los recursos de los Gobiernos Departamentales, 67% es destinado a inversión y 33% a gasto corriente y otros.

Nótese que los límites de gasto de funcionamiento para el nivel departamental no se aplican a todas las fuentes, razón por la cual el gasto corriente supera el 25% del Total.

Total por Sector (En porcentaje / En millones de Bs)



El sector al que mayor cantidad de recursos departamentales se destina es Transportes, principalmente caminos (red departamental), con 34% del total. Le sigue muy por debajo el sector Agropecuario (riego y otros) con el 13%.

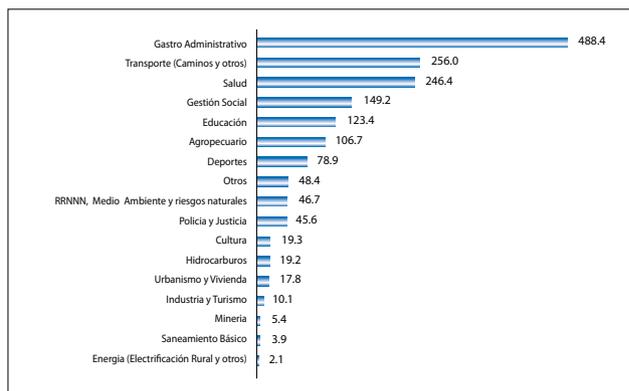
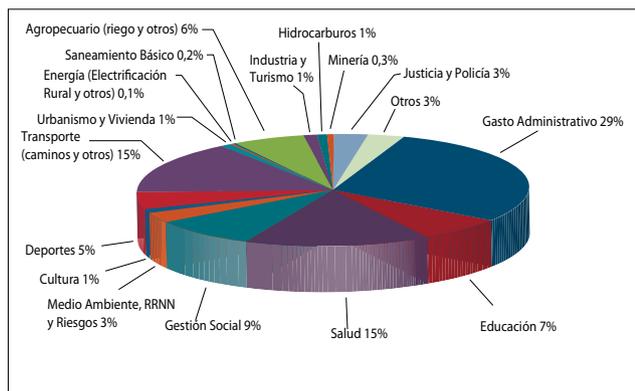
Sumado el sector Agropecuario (13%) con el sector Industria y Turismo (1%) hacen un total de 14% que las gobernaciones destinan

a los sectores productivos alternativos a los extractivos.

Los gastos administrativos representan 10% del total, con un monto de Bs 489 millones.

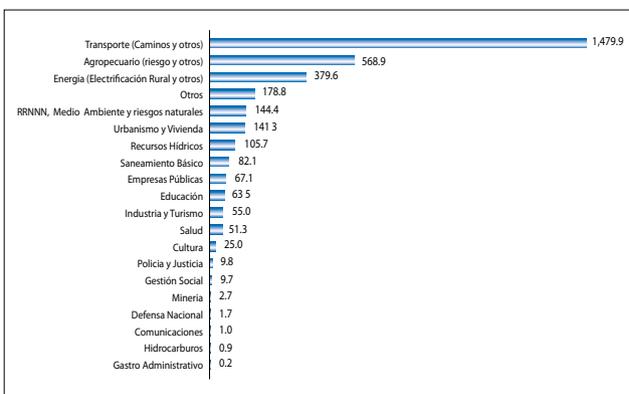
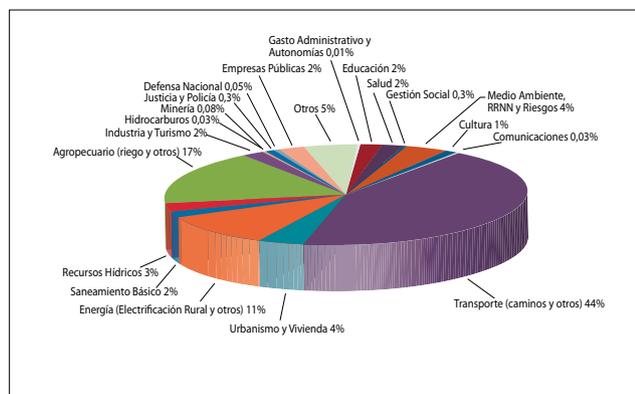
El sector Energía, que corresponde básicamente a Electrificación Rural, tiene 8% del total y el sector Salud alcanza a 6%.

Gasto Corriente y otros Gobiernos Departamentales (En porcentaje / En millones de Bs)



Con relación al gasto corriente, la mayor parte se refiere al gasto administrativo con 29%. Tanto Transporte (caminos y otros) como Salud tiene cada uno 15% del total.

Inversión Gobiernos Departamentales (En porcentaje / En millones de Bs)

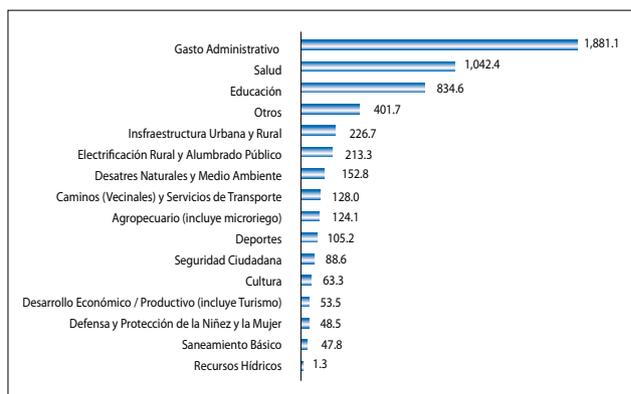
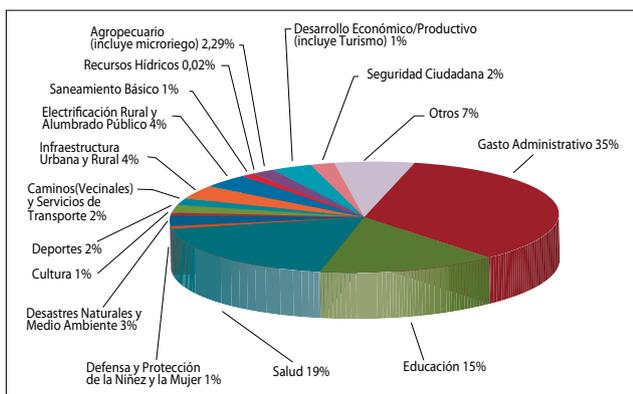


La mayor parte de la inversión es destinada al sector Transportes, con 44%; Agropecuario 17% y Energía 11%.

Salud 12%, Caminos y Servicios de Transporte 8% y Saneamiento Básico 6%.

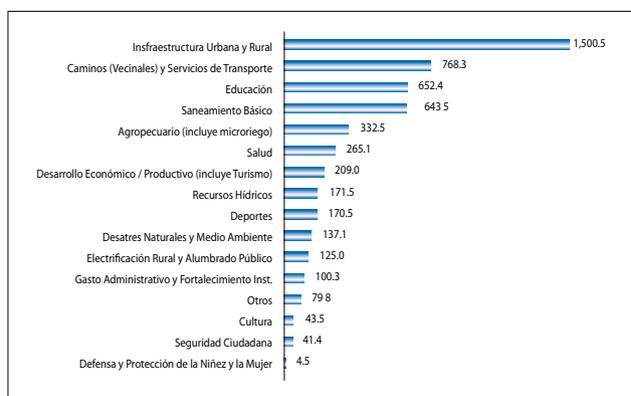
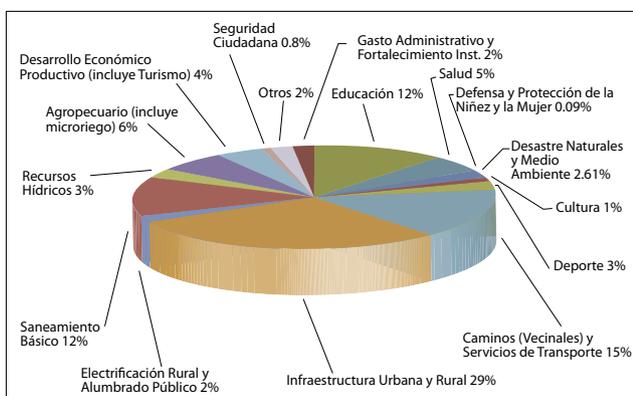
Los gastos de los sectores productivos suman 6% (Agropecuario 4% y Desarrollo Económico/ Productivo y Turismo 2%).

Gasto Corriente y otros Gobiernos Municipales (En porcentaje / En millones de Bs)



Con relación a gasto corriente, 35% se destina a gasto administrativo, 19% a Salud y 15% a Educación.

Inversión Gobiernos Municipales (En porcentaje / En millones de Bs)



Los gastos de inversión son destinados mayormente a Infraestructura Urbana y Rural, en 29%; y a Caminos y Servicios de Transporte en 15%. Después están los sectores de Educación y Saneamiento Básico, con 12% cada uno. Agropecuario 6% y Salud 5%.

3. Principales hallazgos y conclusiones

Algunos hallazgos y conclusiones de los datos analizados se presentan a continuación:

- Actualmente, sólo 48% de los recursos del Gobierno General provienen de ingresos tributarios y recursos propios de las administraciones públicas. Esto muestra una alta dependencia de los recursos públicos a otras fuentes de financiamiento y a factores externos, como ser la renta extractiva de recursos no renovables, los saldos de gestiones anteriores, el endeudamiento y las donaciones.
- Sólo 26% de los recursos que administra el Gobierno General son destinados a inversión y la gran mayoría, 74%, a gasto corriente y otros.
- Dada la composición de los ingresos, muchos de los gastos corrientes del gobierno general estarían siendo financiados con fuentes que posiblemente no son corrientes o recurrentes en el largo plazo, lo que a futuro podría ocasionar problemas de sostenibilidad.
- El 53% de los recursos del Gobierno General es administrado por el Nivel Central, si a esto se suma el 12% de las instituciones descentralizadas -puesto que éstas también dependen del Nivel Central- se tiene que el 65% es administrado directa o indirectamente por el Nivel Central; (sin embargo, básicamente son gastos nacionales, es decir que beneficiarían a todo el país).
- Los gobiernos municipales administran el 19% de los recursos y los gobiernos departamentales el 9% en el Presupuesto 2011.
- Los gastos corrientes y otros son ejecutados, en su mayoría, por el Nivel Central en

68% y la inversión principalmente por los gobiernos subnacionales en 59% (36% gobiernos municipales y 23% gobiernos departamentales) y las instituciones descentralizadas 27% (la mayor parte corresponde a la Administradora Boliviana de Carreteras).

- Además de que la mayoría de los gastos del Nivel Central corresponden a gastos corrientes, a su vez, la mayor parte de éstos son obligaciones estatales inflexibles, como sueldos de diferentes sectores, jubilaciones y pensiones, bonos y otros (a esto se suma el servicio de la deuda que, en su mayoría, es asumido por el Nivel Central). Esto implica que gran parte del gasto corresponde a compromisos que ya no se pueden evadir.
- Si consideramos las determinaciones del artículo 321 de la Constitución Política del Estado, en sentido de una priorización de los gastos e inversiones hacia la educación, salud, la alimentación, la vivienda y el desarrollo productivo (5 sectores), vemos que la misma no se estaría cumpliendo en su totalidad.

En la práctica los recursos son destinados prioritariamente a educación, caminos, jubilados/pensiones, gastos administrativos, universidades y salud. La alimentación, vivienda y desarrollo productivo no estarían siendo priorizados.

- Los recursos asignados a los sectores productivos (alternativos a los extractivos de hidrocarburos y minerales), como el Agropecuario (3%) y el Desarrollo Económico/Productivo (2%) suman solamente 5% del total del Gobierno General.
- La asignación de recursos del nivel departamental hacia los sectores productivos es de 14%, aún siendo que una

de sus funciones principales es impulsar el desarrollo económico y productivo.

- La asignación de recursos del nivel municipal hacia los sectores productivos es solamente de 6%, a pesar de que una de sus funciones principales es impulsar el desarrollo económico local y que son los principales beneficiarios del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (reciben 35% del total de este impuesto).
- El Plan Nacional de Desarrollo establece objetivos como el cambio de matriz productiva, orientando los recursos de los sectores estratégicos como hidrocarburos hacia otros sectores productivos generadores de ingresos y empleo. Como se observa en los datos, por los niveles asignados hacia los sectores productivos, este objetivo no se estaría cumpliendo, y bajo la actual normativa y diseño fiscal, es muy difícil que este tipo de planteamientos, elaborados por el Nivel Central, se cumplan. El Nivel Central casi no realiza inversión pública y su asignación en sectores productivos es mínima, la inversión pública es mayormente realizada por los niveles subnacionales autónomos que deciden el uso de sus recursos. Esto revela la necesidad de normas y espacios de concertación, como el Pacto Fiscal y el Sistema de Planificación Integral del Estado, ambos que han sido establecidos por la Ley Marco de Autonomías y están aún pendientes.
- Llama la atención el nivel alcanzado por los gastos administrativos del Gobierno General que representan 7% del total con un monto de Bs 4.081 millones, por encima de sectores como Salud, Agropecuario (y los sectores productivos en conjunto) y varios otros.

Gasto Administrativo por Nivel de Gobierno

Nivel de Gobierno	% sobre el Total de sus recursos	Monto en Millones de Bs.
Nivel central	3%	983
Instituciones Descentralizadas	9%	639
Gobiernos Departamentales	10%	489
Gobiernos Municipales	19%	1,981
Gobierno general	7%	4,092

Como se observa en el cuadro, el nivel de gobierno con mayores gastos administrativos, tanto en monto como en porcentaje sobre el total de sus gastos, es el nivel municipal.

- Si bien existen límites de gasto de funcionamiento para determinadas fuentes de recursos de los Gobiernos Municipales, por lo que se esperaría que la mayoría de sus recursos sea destinado a la Inversión, los datos muestran que la mayor parte 51% de sus recursos son destinados a gastos corrientes y otros.
- Por otro lado, es significativa la cantidad de recursos que se asignan a universidades públicas con un monto de Bs 3.798 millones (7% del total), muy por encima de muchos sectores, como ser los sectores productivos, lo que podría significar una inconsistencia entre el gasto en la formación de profesionales y las fuentes de empleo que se generan en el país para estos profesionales.
- En síntesis, es muy probable que exista una gran diferencia entre las prioridades de gasto según las necesidades y demandas de la población; las disposiciones bajo el nuevo

marco Constitucional; y los planteamientos para un desarrollo productivo y sostenible; en comparación con la actual asignación de recursos, misma que es un resultado de diferentes variables, normas y decisiones que se han ido tomando a lo largo de los años.

- Siendo que la asignación de recursos a los diferentes sectores está determinado en primera instancia por la distribución de los recursos públicos hacia los diferentes niveles de gobierno, cambios significativos en los patrones de gasto requieren de una discusión de esta distribución.
- Asimismo, es importante analizar la distribución de los recursos públicos en

relación a las competencias bajo el nuevo marco Constitucional, aspecto que debiera ser tratado en el Pacto Fiscal, cuyos tiempos dependen de los resultados del próximo Censo conforme a la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.

- Finalmente, es importante incorporar criterios de planificación a la asignación de los recursos públicos, que articule a los diferentes niveles de gobierno, de manera que la gran oportunidad que actualmente aún se tiene por la disponibilidad de cuantiosos recursos provenientes de fuentes no renovables, como los hidrocarburos, no sea desaprovechada.

ANEXO

Clasificación de los sectores

Para la elaboración del presente documento se han clasificado a los gastos e inversiones del Gobierno General tomando en cuenta diferentes referencias que se señalan a continuación:

- El clasificador de Sectores Económicos de los Clasificadores Presupuestarios 2011 emitidos por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.
- Para los gobiernos municipales, los conceptos de la estructura programática, con base en las Directrices de Formulación Presupuestaria 2011.
- Para los gobiernos departamentales, se consideró de igual manera los conceptos de la estructura programática y en el caso de la inversión tanto los datos como la clasificación fueron proporcionados por el Ministerio de Planificación del Desarrollo.
- Se han incluido otros sectores o conceptos que consideramos relevante sean mostrados de manera separada a los diferentes sectores.

Puesto que existen jerarquías en el clasificador de Sectores Económicos (sector, subsector, actividad), algunos subsectores se han identificado independientemente al sector que corresponden, por lo que se ha restado este monto del total del sector. Por otro lado, se han clasificado los gastos conforme a la posibilidad de identificar, desagregar y apropiar los mismos al nivel que corresponden; en algunos casos, no ha sido

posible identificarlos en determinado sector o subsector, por lo que se los ha clasificado conforme a otros criterios, como ser las categorías programáticas de las Directrices Presupuestarias.

Asimismo, para simplificar la información, o por tener información difícil de desagregar, se han agrupado determinados sectores que están relacionados como “Medio Ambiente, Recursos Naturales y Riesgos/Desastres Naturales” o “Infraestructura Urbana, Rural y Vivienda”.

Al efecto, la clasificación y los conceptos que incluye son los siguientes:

- **Administración General del Estado**

En esta categoría se han incluido los gastos de las instituciones públicas cuya función está directamente relacionada a administrar el Estado y no así otros sectores específicos de la economía. Son los gastos de la Presidencia, Vicepresidencia, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Asamblea Legislativa, Servicio de Impuestos Nacionales, Aduana Nacional y otras.

- **Gasto Administrativo**

Estos son los gastos administrativos de todas las instituciones públicas de todos los sectores, necesarios para su funcionamiento en el cumplimiento de sus competencias. Son los gastos asociados a lo que comúnmente se denomina “burocracia estatal”.

Para determinar los gastos administrativos de todas las entidades públicas se han

considerado los gastos del “programa central” que generalmente se encuentra en los programas N° 00 ó 10.

Es así que al presupuesto total de todas las instituciones públicas se les ha restado el gasto administrativo y se lo ha registrado bajo este concepto específico.

En algunos casos, no ha sido imposible identificar el gasto administrativo como ser el caso de la Asamblea Legislativa Plurinacional y algunas instituciones descentralizadas.

En gobiernos municipales se ha incluido el fortalecimiento institucional.

En gobiernos departamentales se incluyen los gastos relacionados a implementar las autonomías.

- Educación
- Universidades

En esta categoría se incluye el presupuesto total de las universidades (en éste caso se incluyen los gastos administrativos). Se ha considerado a universidades de manera separada al sector educación para mostrar la preponderancia de estos gastos sobre el total.

- Salud
- Gestión Social

Son los gastos relacionados a albergues, hogares para niños, centros de rehabilitación, etc.

En el Nivel Central, son básicamente las transferencias del TGN para el Desarrollo de la Gestión Social (programa 42 en las gobernaciones).

En gobiernos municipales son los gastos de las Defensorías y Protección de la Niñez y la Mujer.

- Medio Ambiente, Recursos Naturales y Riesgos Naturales

En gobernaciones se han incluido los gastos multisectoriales que su mayoría son relacionados a medio ambiente y otros.

- Cultura
- Deportes

En el Ministerio de Salud y Deportes no se identificaron los gastos del sector Deportes, por lo que se apropió todo a Salud.

- Comunicaciones
- Transporte (camino y otros)

Incluye los gastos e inversiones de la Red Vial Fundamental que ejecuta la Administradora de Carreteras, los caminos secundarios que realizan las gobernaciones y los caminos vecinales que realizan los gobiernos municipales. En el caso de los gobiernos municipales, se incluyen los servicios de transporte.

Asimismo, además de caminos, se contemplan otros gastos de transporte, que son aéreo (aeropuertos), ferroviario, fluvial y otros.

- Infraestructura Urbana, Rural y Vivienda
- Energía Eléctrica

Incluye electrificación rural y alumbrado público

- Saneamiento Básico
- Recursos Hídricos
- Agropecuario
- Desarrollo Económico/Productivo (incluye Turismo)

Se encuentran los gastos del Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural; las instituciones Descentralizadas relacionadas al ámbito productivo; en Gobernaciones

lo referente a los programas desarrollo de la industria y el turismo; y en Gobiernos Municipales los programas y proyectos de Promoción del Desarrollo Económico y, Desarrollo y Fomento del Turismo.

- Hidrocarburos

- Minería

- Policía y Justicia

Incluye el órgano Judicial, Ministerio de Gobierno, Ministerio de Justicia y Ministerio Público

- Defensa Nacional

- Seguridad Social (jubilaciones, pensiones y otros)

En esta categoría se encuentran básicamente los gastos en jubilaciones y pensiones que realizan el Tesoro General de la Nación y algunas instituciones descentralizadas de este sector

- Bonos Renta Dignidad y Juancito Pinto

Son los montos que el presupuesto prevé para el pago de la Renta Dignidad y el Bono Juancito Pinto. En el presupuesto no se puede identificar el monto correspondiente al Bono Juana Azurduy, motivo por el cual no se presenta en este análisis.

- Subvención a hidrocarburos

Son los montos inscritos en el programa 97 00 07 del presupuesto del TGN como subsidio a YPF.

- Empresas Públicas

Se encuentran principalmente las transferencias por subvenciones y aportes de capital del TGN hacia empresas públicas.

- (TGN) Colocación de Fondos en Fideicomiso

- Fondo Indígena

Son los recursos del Fondo de Desarrollo para los Pueblos Indígenas, Originarios y

Comunidades para una gestión (2011), financiados con los recursos del Impuesto Directo a los Hidrocarburos en el marco de la Ley de Hidrocarburos. Estos recursos serían destinados a diferentes proyectos de desarrollo para este sector.

- Otros

En gobiernos municipales: apoyo a la planificación urbana y municipal, educación ciudadana, apoyo al ordenamiento del tráfico, zoológicos, mercados, mataderos, cementerios, comercio y finanzas, limpieza urbana y rural, servicio de catastro urbano y rural, promoción y políticas de género, servicio de faenado de ganado, servicio de inhumación y cremación de restos, otras transferencias privadas, otras aplicaciones financieras.

En gobiernos departamentales: Fortalecimiento municipal, otras transferencias privadas, comercio y finanzas, etc.

En instituciones descentralizadas, los gastos de ciencia y tecnología, comercio y finanzas, etc.

En Nivel Central: Órgano electoral y Defensoría del Pueblo.

Los gastos de Servicios Personales de Educación, Salud y Gestión Social se los ha considerado en los gastos del Nivel Central (vía TGN). En el Presupuesto, estos gastos figuran en los gobiernos departamentales, pero corresponden a pagos delegados del Nivel Central.

Las transferencias de capital, si bien figuran en el Presupuesto como gasto corriente, fueron registradas dentro de inversión, puesto que el fin último es gasto de inversión.

www.jubileobolivia.org.bo