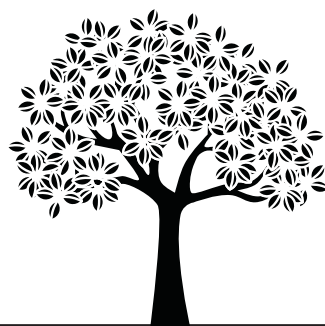




BANCO MUNDIAL



Cómo se gasta el dinero público

Actualización, junio 2006 (PER por sus siglas en inglés)

ÍNDICE

| | |
|---|----|
| PRESENTACIÓN | 7 |
| 1. CONTEXTO MACROECONÓMICO Y EQUILIBRIO FISCAL | 9 |
| El comportamiento del crecimiento económico entre 1998-2005. | 10 |
| Contexto macroeconómico y desequilibrio fiscal | 11 |
| Etapa de agudo desequilibrio fiscal (1999-2003) | 13 |
| Recuperación y disminución del déficit público (2004-2005) | 14 |
| Financiamiento del déficit público | 15 |
| 2. GASTO PÚBLICO ESTRUCTURA Y TENDENCIAS | 21 |
| Composición del gasto público | 22 |
| A. Fuentes de la expansión del gasto público: | |
| gasto corriente —costos de salarios y pensiones— y gastos de capital | 23 |
| Gasto corriente | 23 |
| Gastos de capital | 24 |
| Cofinanciamiento, inversión pública y asistencia externa | 28 |
| Priorización de la inversión pública | 29 |
| 3. ESCENARIOS DE SOSTENIBILIDAD DE LA DEUDA Y EQUILIBRIO FISCAL | 33 |
| Opciones de política | 36 |
| 4. REFORMAS INSTITUCIONALES PARA LOGRAR SOSTENIBILIDAD EN EL GASTO PÚBLICO | 39 |
| A. El proceso presupuestario | 40 |
| Problemas del proceso presupuestario | 41 |
| Opciones de política | 45 |
| B. Descentralización | 46 |
| Opciones de política | 52 |
| C. Políticas públicas de empleo y salarios | 53 |
| Opciones de política | 56 |
| D. Pensiones | 57 |
| Opciones de política | 60 |
| 5. REFORMAS SECTORIALES PARA MEJORAR LA EQUIDAD Y EFICACIA EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS | 65 |
| A. Gasto social básico (pro-pobre) | 71 |
| Recursos HIPC | 77 |
| B. Sector salud | 80 |
| Opciones de política | 84 |
| C. Sector educación | 86 |
| Opciones de política | 90 |

| | |
|---|-----|
| D. Infraestructura: caminos, agua y saneamiento y electrificación rural | 92 |
| Caminos | 94 |
| Opciones de política relativas al transporte vial | 95 |
| Agua y Saneamiento | 95 |
| Opciones de política para agua y saneamiento | 98 |
| Electricidad Rural (ER) | 99 |
| Opciones de política para el sector eléctrico rural | 101 |
| E. Programas de protección social | 101 |
| Opciones de política | 104 |

ÍNDICE DE TABLAS

| | |
|--|-----|
| Tabla 1: Balances del Gobierno Central (porcentaje del PIB) | 11 |
| Tabla 2: Operaciones del Sector Público Combinado | 12 |
| Tabla 3: Balance general pre donaciones y recursos HIPC (como porcentaje del PIB) | 16 |
| Tabla 4: Distribución Económica del Gasto del Sector Público en una Selección de Países; Países: Promedio 1997–2003, Bolivia: 1997–2005 | 22 |
| Tabla 5: Inversión del Sector Público: Ejecución (en porcentaje) | 25 |
| Tabla 6: Inversión del Sector Público: Composición (en porcentaje) | 26 |
| Tabla 7: Inversión por Nivel Administrativo (porcentaje del total) | 27 |
| Tabla 8: Orientación de los Recursos de la Cooperación Internacional - Principales Áreas Temáticas que reciben Asistencia (en miles de \$us) | 30 |
| Tabla 9: Sensibilidad del déficit primario requerido según diferentes supuestos sobre el crecimiento económico | 35 |
| Tabla 10: Escenarios de Sostenibilidad de la Deuda | 35 |
| Tabla 11: Desviaciones entre el Gasto Planificado y Ejecutado, 1997–2004 | 41 |
| Tabla 12: Papel de la Sociedad Civil en el Monitoreo del Gasto y los Resultados | 44 |
| Tabla 13: Razones de Descentralización Antes y Después de la Ley de Hidrocarburos, 2004–2006 | 47 |
| Tabla 14: Número de Funcionarios Públicos | 53 |
| Tabla 15: Bolivia - Equilibrio Fiscal y Costos de Pensiones (porcentaje del PIB) | 59 |
| Tabla 16: Bolivia: Inversión Pública por los Municipios (en millones de \$us) | 67 |
| Tabla 17: Análisis de Incidencia del Beneficio: Educación y Salud | 69 |
| Tabla 18: Análisis de Incidencia del Beneficio: Infraestructura | 70 |
| Tabla 19: Gasto Social Básico | 73 |
| Tabla 20: Volatilidad en la Ejecución de la Inversión Pública Social Básica | 77 |
| Tabla 21: Estimación del alivio de deuda a ser recibido | 78 |
| Tabla 22: Ejecución Recursos HIPC II, gestión 2005 | 79 |
| Tabla 23: Fuentes de Financiamiento del Ministerio de Salud y Deportes | 81 |
| Tabla 24: Gasto Público Corriente por Nivel Educativo | 88 |
| Tabla 25: Incidencia del Gasto Público en Bolivia por Nivel de Educación (2002) | 88 |
| Tabla 26: Inversión Pública en Transporte | 93 |
| Tabla 27: Presupuesto de mantenimiento para la red nacional | 95 |
| Tabla 28: Recuperación de costos | 97 |
| Tabla 29: Subvención del diesel para la generación de electricidad | 100 |

ÍNDICE DE GRÁFICOS

| | |
|---|-----|
| Gráfico 1: Tasa de Crecimiento del PIB y Déficit Público (1993-2006) | 11 |
| Gráfico 2: Ingresos Tributarios y de las Empresas Públicas | 13 |
| Gráfico 3: Principales componentes Gasto Público | 14 |
| Gráfico 4: Bolivia: Deuda Externa e Interna | 16 |
| Gráfico 5: Gastos de Capital por Nivel Administrativo | 27 |
| Gráfico 6: Porcentaje Promedio de Cofinanciamiento Interno de la Inversión Pública (2004) | 29 |
| Gráfico 7: Evolución del Gasto de Capital | 49 |
| Gráfico 8: Transferencias de la ley de hidrocarburos (en dólares per cápita) y pobreza (PIB per cápita), 2005-06 (proyectado) | 50 |
| Gráfico 9: Planilla Salarial del Sector Público por Sectores Seleccionados | 54 |
| Gráfico 10: Planilla Salarial del Sector Público por Sectores Seleccionados | 54 |
| Gráfico 11: Composición del Gasto Público total del Sector Público No Financiero | 66 |
| Gráfico 12: Gasto Social Total y Gasto Social Básico | 72 |
| Gráfico 13: Gasto Social Básico Corriente y de Capital | 72 |
| Gráfico 14: Cobertura de DPT3, Enfermedades Diarreicas Agudas y Neumonía, 1996-2005 | 82 |
| Gráfico 15: Porcentaje de Partos Atendidos por Personal Calificado | 82 |
| Gráfico 16: Crecimiento del salario básico promedio e inflación | 86 |
| Gráfico 17: Población matriculada, egresados y titulados de la universidad pública 2004 | 90 |
| Gráfico 18: Evolución del gasto en protección social | 102 |

ÍNDICE DE RECUADROS

| | |
|--|----|
| Recuadro 1: Reformas y medidas para aumentar el ingreso fiscal 2003-2005 | 18 |
| Recuadro 2: Impacto fiscal de la Ley de Hidrocarburos Nro. 3058 y del D.S. 28701 | 18 |
| Recuadro 3: Política de austeridad y disminución del gasto en salarios (2004-2005) | 31 |
| Recuadro 4: Supuestos del escenario base | 34 |
| Recuadro 5: Resolución del problema de compensación de cotizaciones | 61 |
| Recuadro 6: Programas de fortalecimiento del SENASIR | 62 |
| Recuadro 7: El Bonosol | 63 |
| Recuadro 8: La Iniciativa HIPC y el gasto social en Bolivia | 79 |

Presentación

El presente documento es una actualización del “Informe del gasto público” (PER por sus siglas en inglés) realizado en el periodo 2003-2004 sobre la base de un exhaustivo trabajo de investigación¹. Ambos, los datos y las acciones del gobierno han sido puestos al día por el economista Armando Ortuño. El objetivo de este Informe es identificar logros y desafíos en el área de gasto público y plantear opciones de política que permitan a Bolivia mantener un control de sus finanzas públicas, y sobre todo, mejorar la calidad, la equidad y la eficiencia de sus servicios públicos. Los temas tributarios quedaron fuera del alcance de este Informe.

La persistencia de importantes desequilibrios en las finanzas públicas ha sido una de las principales características del comportamiento de la economía boliviana en las últimas décadas. Estos problemas fueron particularmente graves en el periodo 2001-2004, cuando Bolivia acumuló elevados déficits públicos por varios años consecutivos (con un pico histórico de 8,8 por ciento del PIB en 2002), que motivaron preocupaciones sobre la capacidad del país para mantener su estabilidad macroeconómica y suministrar servicios públicos de calidad a la población en tan difícil contexto.

En los últimos dos años, este complicado

panorama fiscal ha tendido a atenuarse significativamente, al punto de que el déficit público se ha reducido fuertemente llegando a representar solamente el 2 por ciento del PIB en 2005. Aunque entre 2003 y 2005 se hicieron esfuerzos significativos para aumentar los ingresos fiscales con medidas de urgencia que tuvieron cierto impacto positivo, esta notable recuperación fue, sobre todo, el resultado de cambios en el esquema impositivo del sector hidrocarburos, que incrementaron fuertemente los niveles de contribución de este sector al Estado boliviano. Si bien se implementaron también acciones para controlar algunos componentes del gasto público (en particular, los niveles de gasto corriente en la administración central), las mismas no lograron afectar sensiblemente la tendencia creciente de este agregado.

Gracias a que los precios internacionales de sus principales productos de exportación mejoraron significativamente, Bolivia se ha alejado de los escenarios más negativos de crisis fiscal y desequilibrio macroeconómico bajo los que se arriesgaba a continuar con sus elevados niveles de déficit público. Sin embargo, se debe llamar la atención sobre la persistencia de muchos de los problemas que generaron los desbalances fiscales de inicios de la década. Aún subsiste una ten-

1 “Informe del gasto público para lograr sostenibilidad fiscal y servicios públicos eficientes y equitativos”. Resumen ejecutivo. 2004. Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo.

dencia de incremento constante y periódico del nivel de gasto público total, y se mantienen patrones de gasto no muy eficientes y con sensibles problemas de equidad territorial. Para atender a estas debilidades, es necesario priorizar acciones que afecten estructuralmente muchos de estos problemas de manera tal de asegurar la sostenibilidad fiscal y así generar un piso estable para el crecimiento económico y la reducción de la pobreza.

A estos problemas de larga data se deben agregar nuevos desafíos relacionados con los efectos de los incrementos extraordinarios de ingresos fiscales resultantes de la aplicación de la Nueva Ley de Hidrocarburos 3058 de mayo del 2005 (NLH). Si bien estos recursos aliviaron las finanzas públicas bolivianas en el corto plazo, debido al diseño particular de los mecanismos de distribución se introdujeron nuevas distorsiones al sistema de transferencias intergubernamentales que no favorecen necesariamente una mayor equidad territorial ni un mejor control del nivel de gasto realizado en las administraciones (o gobiernos) subnacionales. Hay, pues, la necesidad de pensar en esquemas de transferencias que incentiven un gasto más eficiente y equitativo de estos recursos.

El presente Informe actualiza la discusión sobre dos ámbitos críticos de la gestión del gasto público boliviano: por una parte, su papel en una política orientada a mantener unas finanzas públicas saneadas, y, por otra parte, la necesidad de impulsar nuevos patrones de gasto que mejoren la eficiencia

y equidad en la provisión de bienes públicos a la población, pero dentro de un marco fiscal sostenible.

Se debe también precisar que la actualización del PER se realiza en una coyuntura de profundas transformaciones en la orientación de la mayoría de las políticas públicas bolivianas como resultado del cambio de gobierno de enero del 2006. Por tanto, hay todavía muchos elementos y evaluaciones extremadamente preliminares en este documento sobre el futuro de varias de las políticas reseñadas, las cuales seguramente se irán definiendo en los próximos meses.

Este documento de actualización del PER está subdividido en cuatro secciones. La primera resume brevemente el contexto macroeconómico que ha vivido Bolivia en la última década y su vinculación con los desequilibrios fiscales. En la segunda parte se discute la estructura y tendencias en el gasto público global. En la tercera, se analizan algunos escenarios sobre las necesidades de equilibrio fiscal para mantener un nivel de endeudamiento externo sostenible y, por tanto, una estabilidad económica. En la cuarta, se analizan los temas institucionales que afectan a la asignación y distribución del gasto, relacionados con el proceso presupuestario, la descentralización, las políticas públicas de empleo y pensiones, planteándose algunas opciones de política. En la quinta sección, se encaran los temas de equidad y eficiencia en los sectores de salud, educación, infraestructura y protección social, y también se aporta con opciones de política.

1. CONTEXTO MACROECONÓMICO Y EQUILIBRIO FISCAL

Este primer capítulo del Informe actualizado del Gasto público en Bolivia es una necesaria antesala para conocer la realidad del país. En este volumen se parte de lo general para ir hacia lo particular. El punto de partida es el contexto macroeconómico. Aquí se resuelven preguntas como: ¿de qué manera ha crecido o decrecido la economía nacional desde 1993 hasta ahora?, ¿qué relación ha habido entre estos avances o retrocesos y la situación fiscal?, ¿el déficit es mayor o menor?, ¿cuánto se recauda en materia de impuestos?, ¿en qué se gasta el dinero del Estado?, ¿cuánto se va en salarios, y cuánto en pago de las pensiones?, ¿cómo vamos con la deuda externa e interna?

Al final de este capítulo, se hace un balance de las medidas más recientes del gobierno de Evo Morales referidas a la nacionalización de los hidrocarburos.

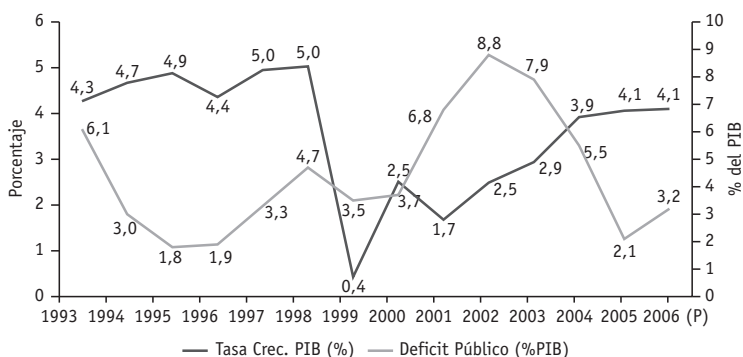
El comportamiento del crecimiento económico entre 1998-2005. Entre 1998 y 2005, Bolivia ha experimentado un ciclo de fuerte desaceleración de su crecimiento económico y posteriormente una recuperación moderada del mismo (Gráfico 1). Después de haber alcanzado en 1998 un 5 por ciento de crecimiento del PIB, uno de los más elevados registros de las últimas décadas, el entorno macroeconómico se deterioró sensiblemente entre 1999-2003, registrándose apenas un crecimiento anual promedio del PIB de 2 por ciento en esos años. Esta desaceleración de la economía fue, en gran parte, el resultado de una combinación de shocks externos e internos. En cuanto a los primeros, la conmoción en el mercado internacional de capitales después de la crisis rusa de 1998 condujo a una contracción del financiamiento externo privado para Bolivia (65 por ciento² durante 1999-2002) y sus principales socios comerciales, que, junto con la devaluación en Brasil en 1999, la devaluación en Argentina en 2001 y las crisis resultantes, hicieron bajar fuertemente las exportaciones de Bolivia (con excepción de las de gas). En cuanto a los shocks internos, el programa de erradicación de la coca, así como la inseguridad asociada con las sucesivas coyunturas de inestabilidad política tuvieron un impacto adverso en la economía, agravando aún más una situación ya difícil. Estos shocks provocaron interrupciones en la producción, desequilibrios fiscales, la salida de capitales y la desaceleración del crecimiento. El sector financiero fue también afectado registrando caídas en los depósitos y en la cartera y un importante aumento de la mora.

A partir de 2004, la situación económica tiende a mejorar: los niveles de crecimiento económico se recuperan y se logra un crecimiento del PIB de 4 por ciento en 2005, el más alto desde 1998. Una buena parte de este dinamismo tiene relación con la expansión del sector hidrocarburos, aunque también otros sectores productivos experimentaron crecimientos importantes en los últimos dos años (por ejemplo, el sector agropecuario y, en alguna medida, la industria manufacturera). Esta recuperación está muy relacionada con el dinamismo de los mercados externos con los que comercia Bolivia impulsado especialmente por la favorable coyuntura mundial de aumentos en la demanda y en los precios de las materias primas. Las exportaciones bolivianas están creciendo a tasas muy elevadas (35 por ciento y 24 por ciento, en 2004 y 2005 respectivamente), la inflación se mantiene controlada, hay un crecimiento sostenido de las reservas internacionales en el último año e incluso se percibe cierta recuperación del sector financiero.

Estos buenos resultados no permitieron todavía recuperar los niveles de crecimiento anteriores al periodo de la crisis (1993-1998), en los cuales el país experimentó tasas anuales de crecimiento del PIB de alrededor del 4,5 por ciento por año. Por otra parte, los niveles actuales de dinamismo económico están lejos de las tasas de crecimiento que están experimentando algunas de las economías más dinámicas de la región gracias a la extraordinaria coyuntura económica internacional: Chile y Perú tuvieron un crecimiento del PIB de 6 por ciento en 2005, y la economía argentina alcan-

2 En términos del PIB. Incluye los errores y omisiones que típicamente representan movimientos de capital no registrados, por ejemplo, la fuga de capitales.

Gráfico 1 - TASA DE CRECIMIENTO DEL PIB Y DÉFICIT PÚBLICO (1993-2006)



zó un notable 8,6 por ciento en ese mismo año. No está demás decir que con esta modesta expansión económica no será posible reducir los niveles de pobreza prevalecientes en el país al ritmo que se requiere para alcanzar las Metas del Milenio. Otro dato que debería preocupar es la reducción constante de la inversión privada que ha pasado de representar el 12,8 por ciento del PIB en 2000 a sólo el 7,1 por ciento en 2005.

Contexto macroeconómico y desequilibrio fiscal: Históricamente es notable la persistencia de contextos de desequilibrio fiscal en Bolivia en diferentes periodos históricos (Tabla 1): siempre los niveles del déficit público boliviano se han ubicado entre los más elevados de las economías latinoamericanas. Se observa además que, pese a que todos los países de la región sufrieron los rigores de las crisis financieras de finales de los noventa, sólo en Bolivia se registra-

Tabla 1 - BALANCES DEL GOBIERNO CENTRAL (porcentaje del PIB)

| | 1980 | 1991-1994 | 1994-1998 | 1999-2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|-----------------|--------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Argentina | -3,7 | -0,5 | -1,2 | -3,0 | -0,3 | 0,3 | 2,0 |
| Bolivia* | -14,9 | -3,6 | -3,2 | -4,7 | -8,8 | -7,9 | -5,5 |
| Brasil | -8,7 | -4,9 | -7,1 | -4,5 | -6,4 | -2,5 | -1,3 |
| Chile | 0,3 | 1,9 | 1,7 | -1,1 | -1,2 | -0,4 | 2,2 |
| Colombia | -1,7 | -1,4 | -3,2 | -5,6 | -4,9 | -4,7 | -4,3 |
| Ecuador | -1,5 | 1,6 | -0,4 | -1,3 | -0,8 | -0,4 | -1,1 |
| México | -8,5 | 1,9 | -0,7 | -1,2 | -1,8 | -1,1 | -1,0 |
| Perú | -4,3 | -1,7 | 0,9 | -2,9 | -2,1 | -1,8 | -1,3 |
| Venezuela | -1,0 | -2,3 | -1,8 | -2,6 | -3,6 | -4,4 | -2,8 |

Fuente: 1980-1998: Documento elaborado para el PER por Daniel Artana y Abel Viglione (2003), 1999-2004: CEPAL 2006 * En el caso de Bolivia para el periodo 1990-2004 se utiliza el dato del déficit del SPNF

ron deterioros tan significativos de la situación fiscal. Estas tendencias nos sugieren que en el caso boliviano los desequilibrios en las finanzas públicas son problemas casi estructurales vinculados a una crónica dificultad para mejorar los ingresos del gobierno y a una dinámica de gasto público que no es consistente con las limitaciones reales de financiamiento del gobierno.

La dinámica de los equilibrios fiscales ha sido afectada obviamente por los momentos de desaceleración y recuperación que ha experimentado la economía boliviana en los últimos diez años, pero han existido también decisiones y opciones políticas que han amplificado y atenuado tales tendencias. Para analizar con mayor detalle los factores que explican estos desequilibrios se diferenciará

Tabla 2 - OPERACIONES DEL SECTOR PÚBLICO COMBINADO*

| % PIB | 1990-1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005e |
|---|-----------|------|------|------|------|------|------|------|-------|
| Ingreso total | 24,2 | 25,1 | 25,9 | 25,6 | 25,1 | 24,4 | 24,1 | 26,8 | 31,7 |
| Recaudación tributaria | 16,9 | 19,7 | 18,6 | 18,7 | 17,9 | 17,7 | 17,8 | 20,6 | 25,7 |
| De lo cual: Impuestos sobre los hidrocarburos | 5,4 | 4,6 | 4,4 | 4,9 | 5,1 | 4,6 | 4,6 | 5,0 | 9,2 |
| Gasto total | 27,9 | 29,7 | 29,4 | 29,3 | 31,9 | 33,3 | 32,0 | 32,3 | 33,8 |
| Gasto corriente | 19,3 | 22,7 | 22,2 | 22,2 | 23,6 | 24,9 | 23,9 | 23,2 | 23,5 |
| Salarios | 7,9 | 8,7 | 8,9 | 8,7 | 9,0 | 9,3 | 9,4 | 9,0 | 8,8 |
| Intereses | 3,0 | 2,1 | 2,0 | 2,3 | 2,6 | 2,6 | 2,8 | 2,9 | 3,1 |
| Pago de pensiones | 1,5 | 3,6 | 3,7 | 4,1 | 4,4 | 4,5 | 4,4 | 4,3 | 4,1 |
| Otros | 7,0 | 8,4 | 7,5 | 7,2 | 7,5 | 8,4 | 7,3 | 7,0 | 7,5 |
| Gasto de capital | 8,6 | 7,0 | 7,1 | 7,1 | 8,4 | 8,4 | 8,1 | 9,1 | 10,3 |
| Balance primario | -0,7 | -2,5 | -1,5 | -1,5 | -4,2 | -6,2 | -5,1 | -2,6 | 1,0 |
| Balance general | -3,6 | -4,7 | -3,5 | -3,7 | -6,8 | -8,8 | -7,9 | -5,5 | -2,1 |
| Balance primario sin pensiones | 0,8 | 1,1 | 2,2 | 2,6 | 0,2 | -1,7 | -0,7 | 1,7 | 5,1 |
| Balance general sin pensiones | -2,2 | -1,1 | 0,2 | 0,4 | -2,4 | -4,3 | -3,5 | -1,2 | 2,0 |
| % del Gasto Total | | | | | | | | | |
| Gasto corriente | 69,1% | 76% | 76% | 76% | 74% | 75% | 75% | 72% | 70% |
| Salarios | 28,1% | 29% | 30% | 30% | 28% | 28% | 29% | 28% | 26% |
| Intereses | 10,8% | 7% | 7% | 8% | 8% | 8% | 9% | 9% | 9% |
| Pago de pensiones | 5,2% | 12% | 13% | 14% | 14% | 14% | 14% | 13% | 12% |
| Otros | 25,1% | 28% | 26% | 25% | 24% | 25% | 23% | 22% | 22% |
| Gasto de capital | 30,8% | 24% | 24% | 24% | 26% | 25% | 25% | 28% | 30% |

Notas: * Corresponde al gobierno general (es decir el gobierno central, las prefecturas, las alcaldías y el seguro social de algunas instituciones públicas) más las empresas públicas. El balance operacional de éstas ha sido 0 en promedio anual, por lo tanto no se lo ha hecho explícito en la tabla. El dato 2005 con información disponible en abril 2005. ** Incluye las donaciones oficiales. ***Incluye los bienes y servicios de YPFB que se compensan con un ingreso en el ingreso total relacionado con las ventas de hidrocarburos que alcanzan al 3,5 por ciento del PIB en 2003.

Fuentes: Ministerio de Hacienda; y estimaciones del FMI y del BM.

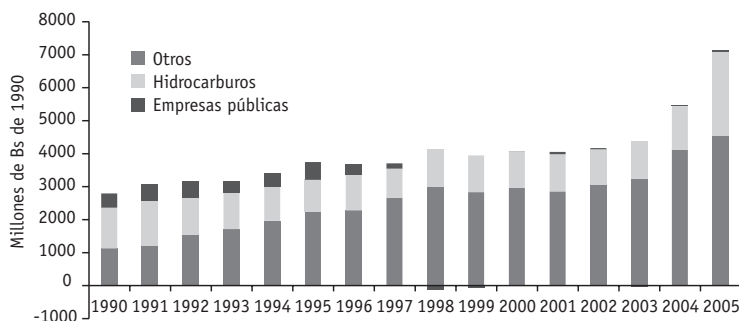
dos periodos de análisis: i) la etapa 1999-2003, caracterizada por la amplificación de los problemas fiscales del Estado boliviano, y ii) los años 2004 y 2005, en los cuales se hicieron ajustes que tendieron a controlar significativamente estos desequilibrios.

Etapa de agudo desequilibrio fiscal (1999-2003): Los desequilibrios fiscales se amplificaron de manera preocupante entre 1999 y 2003, al punto que el déficit público total dio un salto del 3,5 por ciento del PIB en 1999 a un 8,8 por ciento en 2002. En 2002 y 2003 el déficit público antes de las donaciones llegó a alcanzar casi el 11 por ciento del PIB. Este comportamiento tiene correlación con la evolución global de la economía, que no fue nada satisfactoria en esos años; pero también existieron decisiones sobre el gasto público y definiciones sobre la política de ingresos fiscales que profundizaron las tendencias negativas que transmitía el debilitamiento del nivel global de actividad de la economía.

Por otra parte, el déficit se amplificó debido al estancamiento de los ingresos fiscales producto de la desaceleración de la economía, la privatización de las empresas estatales y la ejecución de ciertas medidas poco acertadas relativas a la política fiscal³: entre 1998 y 2003, los ingresos fiscales se mantuvieron en torno al 25 por ciento del PIB (Tabla 2 y Gráfico 2).

Mientras tanto, el gasto público continuaba aumentando, pasando de un 29,7 por ciento del PIB en 1998 a un 33,3 por ciento en 2002. Todos los componentes del gasto público crecieron en ese periodo, pero en gran medida fueron el aumento del gasto salarial, el costo de las pensiones y la aceleración del gasto en bienes de capital los factores que explicaron la expansión del gasto en un momento en que la economía nacional tendía más bien a contraerse (Tabla 2 y Gráfico 3). Esta tendencia se agravó además por el incremento del pago de intereses impulsado por una creciente deuda pública, necesaria para cubrir la expansión del déficit.

Gráfico 2 - INGRESOS TRIBUTARIOS Y DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS
(Millones de Bs. Constantes de 1990)



Elaboración propia en base a información UPF- Ministerio de Hacienda

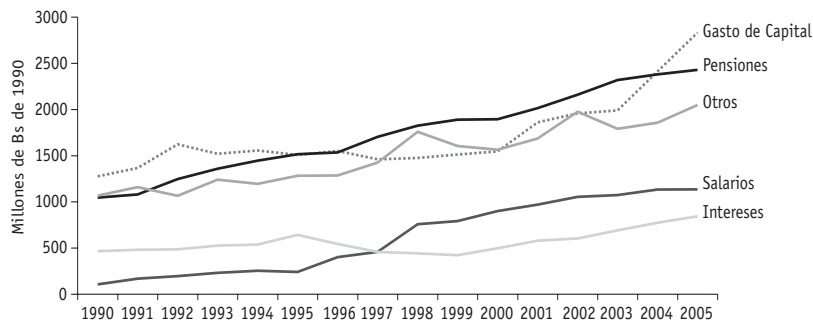
3 Por ejemplo, atrasos en la implementación de reformas impositivas y, en particular, el congelamiento de los precios internos de los combustibles.

Recuperación y disminución del déficit público (2004-2005): El déficit tuvo una primera disminución en 2004 y luego bajó fuertemente en 2005, pasando de 7,9 por ciento del PIB en 2003 a 2,1 por ciento en 2005. Este logro debe ser atribuido en gran medida a un notable incremento de los ingresos tributarios del gobierno y en mucha menor medida a un control estricto de la expansión del gasto. Entre 2003 y 2005, los ingresos fiscales pasan de 24,1 por ciento del PIB a 31,7 por ciento. Esta fuerte expansión debe ser atribuida en un primer momento (2003 y 2004) a los resultados de varias medidas impositivas de carácter extraordinario que se implementaron (ver Recuadro 1), y a mejoras en la eficiencia de los organismos de recaudación del Estado. A esto se agregó el efecto del nuevo Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), creado por la nueva ley del área, que hizo que los impuestos de este sector pasaran de representar el 5 por ciento del PIB en 2004 al 9,2 por ciento en 2005. De acuerdo con el gobierno estos impuestos llegarían al 11,2 por ciento del PIB en 2006 (Tabla 2, Gráfico 2 y Recuadro 2).

Por el lado de los gastos, la expansión de esta variable se mantuvo constante alcanzando el 34 por ciento del PIB en 2005. En los últimos años, el ritmo de crecimiento del gasto corriente experimentó un ligero desaceleramiento principalmente debido al estancamiento del componente salarial de este agregado. Este resultado refleja, en cierta medida, los esfuerzos de austeridad y control del gasto en la administración central ejecutados por los últimos gobiernos. Sin embargo, en términos globales esta tendencia fue ampliamente compensada por incrementos en el nivel de gasto en bienes de capital y en "otros rubros". Por ejemplo, el gasto en capital aumentó su participación en el gasto total de 25 a 30 por ciento entre 2003 y 2005.

El IDH es en gran parte el principal factor que explica la notable disminución del déficit fiscal en el último año. La prospectiva para la gestión 2006 es que este déficit se situaría en 3,4 por ciento del PIB. Aunque este incremento está lejos de los porcentajes alarmantes de hace unos años, es llamativo que esto suceda pese a que estamos en una coyuntura muy favorable gra-

Gráfico 3 - PRINCIPALES COMPONENTES GASTO PÚBLICO (millones de Bs. constantes de 1990)



Elaboración propia en base a información UPF- Ministerio de Hacienda

cias a la aplicación plena del IDH⁴. Esto indica que el gasto continúa expandiéndose a un ritmo superior al aumento de los ingresos fiscales del país. Si bien hay una mejora global del panorama fiscal boliviano, se hace necesario discutir las medidas más adecuadas para mantener el ritmo de crecimiento de los ingresos, no solamente basado en el componente ligado al sector hidrocarburos, sino en acciones de reforma integral del sistema tributario, y moderar el crecimiento del gasto y/o mejorar la eficiencia de su uso. Esto con el objetivo de hacer sostenible las mejoras en el equilibrio de las finanzas públicas logradas en el último año.

Se debería igualmente evaluar las implicaciones que tiene sobre la política fiscal la creciente participación del sector hidrocarburos en la generación de ingresos para el Estado boliviano: en el Presupuesto 2006, estos recursos representan cerca del 40 por ciento del total de ingresos fiscales de Bolivia. Esta evolución seguramente irá definiendo nuevos escenarios para las finanzas públicas en función de las perspectivas de desarrollo del sector hidrocarburos, y los cambios normativos y de política que se están empezando a ejecutar⁵, los cuales deberían ser analizados para explorar las opciones de política que tiene a su disposición el

gobierno. Por otra parte, hay importantes reflexiones a nivel internacional que podrían servir para una discusión nacional sobre los riesgos y oportunidades que implica una estructura de ingresos públicos fuertemente dependiente de los recursos provenientes de la industria del gas⁶.

Financiamiento del déficit público: El déficit presupuestario de Bolivia ha sido financiado mediante la obtención de importantes montos de donaciones de la cooperación internacional y la acumulación de una deuda pública elevada. El financiamiento externo del Estado boliviano considera además fondos concesionales obtenidos en los sucesivos programas de alivio de la deuda externa aplicados a partir de 2001 (programas HIPC). El déficit total pre-donaciones, que se situaba en torno al 9 por ciento entre 2001 y 2004 (ver Tabla 3), está siendo financiado casi en dos tercios por donaciones y financiamientos externos, la mayoría de estos últimos de carácter concesional. Sólo las donaciones representaron en promedio cerca del 2 por ciento del PIB entre 2000-2005. Estos indicadores muestran una fuerte dependencia de Bolivia de las fuentes externas para hacer sostenible su equilibrio fiscal y para financiar sus principales programas de gasto públi-

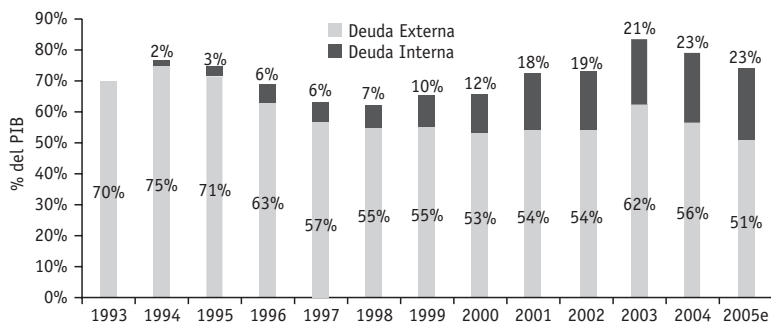
- 4 En el 2005, el IDH fue aplicado recién desde el segundo semestre del año. A la aplicación total del IDH en el 2006 se deberá agregar los ingresos fiscales adicionales establecidos por el D.S. 28701 de Nacionalización del Sector Hidrocarburos.
- 5 En este documento no se analiza en detalle la política de ingresos fiscales y los efectos de los recientes cambios de normativa del sector hidrocarburos (D.S. 28701 de Nacionalización de Hidrocarburos y sus reglamentaciones).
- 6 Hay una amplia literatura que discute diferentes esquemas para la gestión fiscal de recursos provenientes de actividades hidrocarburíferas, y los eventuales riesgos de volatilidad fiscal y económica asociados a tales contextos: Velculescu, D. y S. Rizavi (2005) "Trinidad y Tobago: The Energy Boom and proposal for a Sustainable Fiscal Policy", IMF; Davis, J.M., Gelb, A. y N. Tallroth (2002) "The Political Economy of Fiscal Policy and Economic Management in Oil Exporting Countries", World Bank.

**Tabla 3 - BALANCE GENERAL PRE DONACIONES Y RECURSOS HIPC
(como porcentaje del PIB)**

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|---|-------------|-------------|--------------|--------------|-------------|-------------|
| Balance fiscal antes de donaciones | -5,9 | -9,2 | -11,1 | -10,8 | -8,0 | -4,3 |
| Donaciones oficiales | 2,2 | 2,4 | 2,3 | 2,9 | 2,5 | 2,2 |
| De los cuales, recursos HIPC | 0,9 | 0,11 | 0,9 | 1 | 0,9% | 0,8% |
| Financiamiento Externo | 2,0 | 3,0 | 6,0 | 5,3 | 4,1 | 2,2 |
| Financiamiento Interno | 1,8 | 3,8 | 2,8 | 2,6 | 1,5 | -0,2 |
| Asistencia total HIPC | 1 | 1,1 | 1,6 | 1,5 | 1,9 | 1,6 |

Fuente: Ministerio de Hacienda y Banco Central de Bolivia

Gráfico 4 - BOLIVIA: DEUDA EXTERNA E INTERNA* (% del PIB)



Nota: *Sector Público No-Financiero. No incluye los bonos emitidos para la re-capitalización del Banco Central con un vencimiento a 99 días y una tasa de interés de 1,8 por ciento.

Fuente: Elaboración propia en base a información Banco Central de Bolivia y MH.

co, en especial aquellos relacionados con la inversión.

Los niveles de endeudamiento público han aumentado fuertemente entre 1998 y 2003, pasando de 62 por ciento a 83 por ciento del PIB (Gráfico 4). De este total, aproximadamente entre el 18 y el 23 por

ciento del PIB corresponde a deuda interna, cuyos acreedores son los fondos de pensiones y las instituciones financieras⁷. Durante el periodo de mayor expansión del déficit fiscal (1998-2003), ha sido justamente este tipo de deuda a la que se ha estado recurriendo cada vez más para financiarlo.

7 En la actualidad, la mayor parte de la deuda interna está expresada en UFVs. Éste es el resultado de una política gubernamental impulsada desde 2003 que buscaba disminuir el nivel de dolarización y el costo de esta deuda.

Los impactos negativos del importante crecimiento de la deuda interna fueron en cierta medida atenuados por el virtual estancamiento del stock de la deuda externa, que se mantuvo en torno al 55 por ciento del PIB debido, sobre todo, a los programas de alivio puestos en marcha en el marco de la iniciativa HIPC. La deuda externa tiene además la particularidad de ser mayormente de carácter concesional y otorgada por instituciones multilaterales (BM y BID principalmente), lo cual abarata su costo. Este aspecto favorable del tipo de endeudamiento externo que tiene Bolivia es contrabalanceado por los elevados costos que ha venido generando la acumulación de deuda interna, aunque se debe resaltar que en los últimos tres años se ha disminuido su crecimiento y se ha mejorado las condiciones de su contratación⁸. En los dos últimos años, se ha registrado una disminución del nivel de endeudamiento público, pero el mismo se mantiene aun en cerca del 75 por ciento del PIB. Solamente Uruguay y Argentina presentan un porcentaje más elevado en la región.

Este panorama continúa planteando preocupaciones sobre la solvencia del país en el largo plazo. Bolivia mantiene elevados grados de vulnerabilidad en la medida en que el crecimiento de su gasto público continúa respaldándose en buena medida en importantes volúmenes de deuda pública y donaciones. Para resolver este problema, se requiere diseñar en el mediano plazo una política fiscal que mejore integralmente la capacidad de recaudación de ingresos fiscales, y que se focalice además en una gestión más prudente y eficiente del gasto. Igualmente se requiere definir una estrategia de endeudamiento

que vaya más allá de su utilización como principal fuente de financiamiento del sector público.

A manera de síntesis de esta sección se debe puntualizar algunos elementos sobre la relación entre el desempeño macroeconómico y los equilibrios fiscales en el caso boliviano: i) Hasta el reciente aumento extraordinario de los ingresos tributarios resultante de la aplicación del IDH, la situación fiscal boliviana presentaba una notoria fragilidad, no solamente debido a su particular vulnerabilidad frente a coyunturas de crecimiento desfavorables, sino a una capacidad limitada para mejorar el nivel de ingresos fiscales y para definir un gasto público consistente con las limitaciones financieras del Estado; ii) El aumento de ingresos fiscales experimentado el 2005 se debe a la creación del IDH y no a una mejora estructural del sistema de recolección de impuestos en el país; hay una agenda pendiente en este ámbito, la cual debería además contribuir a diversificar las fuentes de ingreso fiscal de Bolivia y a atenuar su creciente dependencia de los ingresos por hidrocarburos; iii) Para mantener el nivel del déficit fiscal logrado en el 2005 (2,1 por ciento del PIB) parece necesario encarar una disminución o al menos una moderación del ritmo de crecimiento del gasto; y iv) En el mediano plazo, y en diferentes escenarios, Bolivia tendría que aplicar una reforma fiscal y gestión del gasto público que le permitan disminuir su actual alto nivel de vulnerabilidad caracterizado por su todavía fuerte dependencia de los flujos de cooperación externa y por la persistencia de un alto nivel de endeudamiento.

8 Desde el 2003, las AFPs están comprando títulos valores, que son redimibles a 15 años, a una tasa anual de 5 por ciento y pagaderos en UFVs. Estas condiciones son más favorables que las que regían antes de ese año.

Recuadro 1 - REFORMAS Y MEDIDAS PARA AUMENTAR EL INGRESO FISCAL 2003-2005

Entre 2003 y 2005, Bolivia realizó diversos esfuerzos para aumentar sus ingresos fiscales frente al incremento preocupante del déficit fiscal. Se avanzó en una Reforma del Código Tributario, la creación de nuevos impuestos y se ejecutaron varias amnistías tributarias.

Desde 2003, Bolivia incorporó varias modificaciones en su estructura impositiva. Se ejecutaron medidas de urgencia frente a la crítica situación fiscal, y también se realizaron esfuerzos de reforma del sistema impositivo: i) Se promulgó un Nuevo Código Tributario que fortalece significativamente las atribuciones de las autoridades de impuestos y aduana en cuanto a la aplicación coercitiva de las leyes, el cual está siendo implementando desde el 2003; ii) Se ha creado un nuevo Impuesto a las Transacciones Financieras (ITF) que grava tanto a los débitos como a los créditos bancarios (julio 2004), el cual era inicialmente de carácter transitorio; pero que continuó siendo mantenido en vigencia durante la gestión 2005. En mayo del 2006 el gobierno boliviano anunció que el ITF se mantendría indefinidamente, aunque se podría reducir su base de aplicación a las transacciones en moneda extranjera; y iii) Se ejecutó un Programa de Regularización Impositiva que contemplaba la regularización de vehículos ilegales y una amnistía impositiva que condonaba multas impagas si el contribuyente se acoge a una de tres opciones de pago (el “perdonazo”). Esta medida también estaría siendo renovada por el gobierno del Presidente Morales aunque con ciertas modificaciones.

El conjunto de estas medidas logró aumentar significativamente los ingresos tributarios: descontando los impuestos por hidrocarburos, las recaudaciones tributarias aumentaron del 13,2 por ciento del PIB en 2003, a 15,6 por ciento en 2004 y a 14,5 por ciento en 2005. Específicamente en lo que se refiere al efecto del ITF y los programas de regularización, se estima que representaron un 1,7 por ciento del PIB en 2004 y un 1,1 por ciento en 2005. Es decir, lograron aliviar la caída de ingresos fiscales en un momento muy difícil para las finanzas públicas. Sin embargo, se debe resaltar que estas medidas no resuelven los problemas estructurales del sistema tributario boliviano, y que introducen importantes distorsiones en la economía. El ITF puede, a mediano plazo, de incentivar la intermediación financiera, y las sucesivas amnistías tienden a generar expectativas favorables a la evasión fiscal.

Aparte de estos esfuerzos, el otro gran efecto sobre los ingresos fiscales tiene que ver con la promulgación de una nueva Ley de Hidrocarburos en mayo del 2005, que es brevemente descrita en el Recuadro 2.

Recuadro 2 - IMPACTO FISCAL DE LA LEY DE HIDROCARBUROS NRO. 3058 Y DEL D.S. 28701

En mayo de 2005 se promulgó la nueva Ley de Hidrocarburos que resultó de un difícil proceso político iniciado con el Referéndum de junio de 2004. Esta nueva Ley cambió drásticamente el sistema impositivo petrolero. Se retornó a un sistema basado en impuestos a la producción, eliminándose además la distinción entre campos nuevos y existentes que estaba presente en la anterior ley del sector; se introdujo un Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), equivalente al 32 por ciento del valor de la producción (técnicamente este impuesto funciona como una regalía). Sumando el IDH a las regalías que

las empresas ya pagaban (12 por ciento por concepto de regalías departamentales y 6 por ciento por participación de YPFB-TGN), las empresas llegan a pagar el 50 por ciento del valor de la producción. Adicionalmente las empresas continúan sujetas a los impuestos del régimen general y como el IDH no se puede acreditar ni a nivel doméstico ni a nivel internacional, la incidencia sobre el sector podría llegar a ser mayor al 50 por ciento. Por otra parte, la Ley estableció la obligación de las empresas de migrar sus contratos hacia la nueva normativa.

El efecto de este cambio en la normativa fue muy grande: las recaudaciones de tributos al sector hidrocarburos pasaron de representar el 5 por ciento del PIB en 2004 al 9,2 por ciento en 2005 y el gobierno estima que llegarán al 11,2 por ciento en la presente gestión.

El 1ro. de mayo del 2006, la administración del Presidente Morales avanzó aún más en la redefinición del esquema impositivo para el sector con el D.S. 28701 de Nacionalización de los Hidrocarburos. En éste, a los tributos definidos por la Ley 3058 se les agregó una nueva contribución cercana al 32 por ciento del total de la producción por concepto de "participación de YPFB", esto en el caso de los campos de gas que tienen una producción superior a 100 MPCD. En esos casos, la suma de la carga tributaria anterior y de esta nueva participación del Estado alcanza el 82 por ciento del total de la producción. Esta participación adicional es de carácter temporal mientras se termina el periodo de 180 días de negociación de los contratos con las empresas extranjeras que operan en el sector. El gobierno boliviano estima que esto implica cerca de US\$ 320 millones anuales de recursos adicionales que recibiría específicamente YPFB.

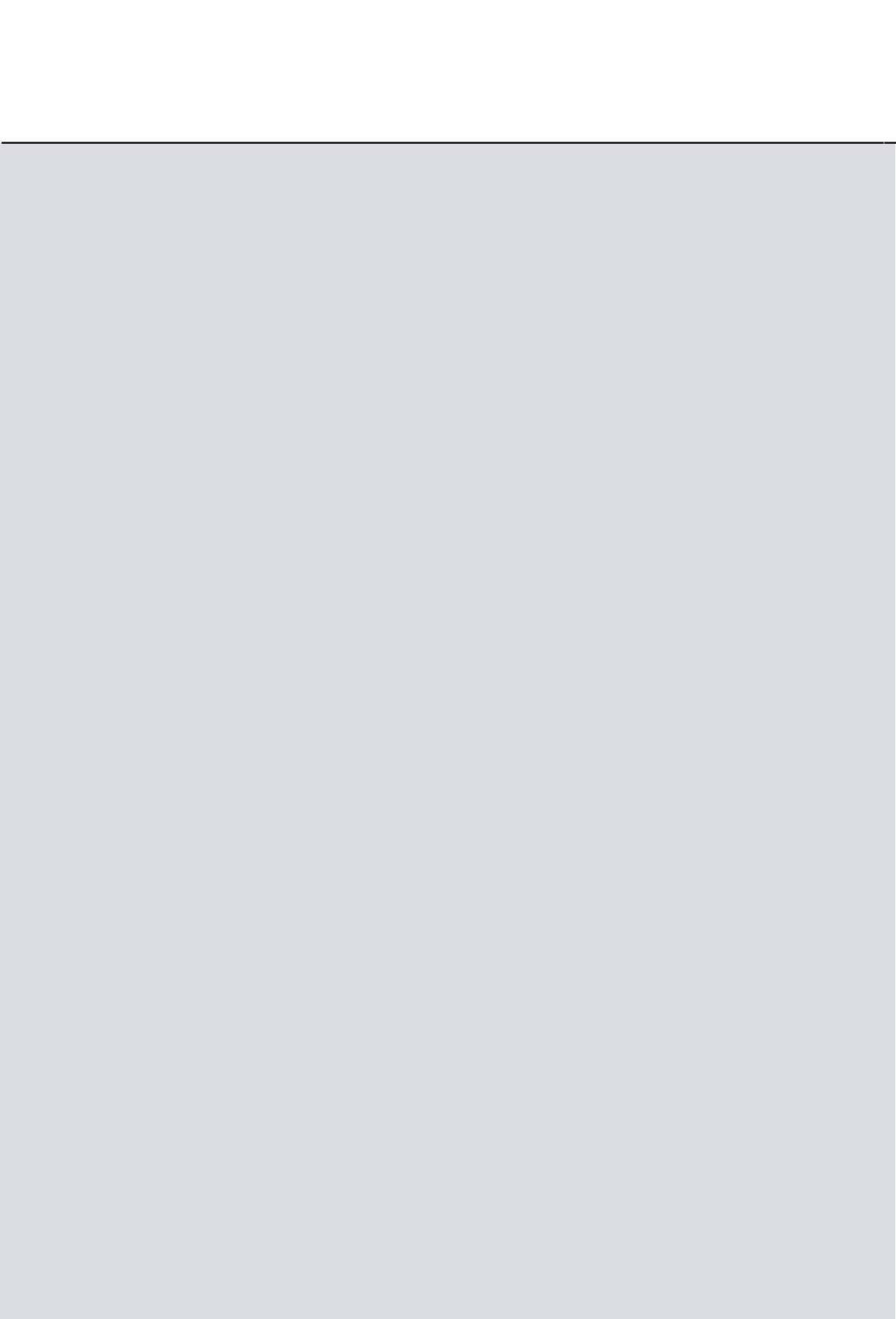
Todos estos cambios configuran uno de los regímenes tributarios más estrictos de la región para el sector, cuyos efectos finales se irán definiendo a medida que se termine la renegociación de los contratos de las empresas petroleras que operan en Bolivia, proceso que debería estar concluido en 180 días a partir del 1ro de mayo del 2006.

Distribución del IDH

El nuevo Impuesto Directo a los Hidrocarburos se distribuye de la siguiente manera:

- i) El gobierno central recibe el 36 por ciento del total de ingresos generados por el IDH en el primer año (2005), este porcentaje irá bajando hasta el 32,5 por ciento en 2007.
- ii) Las prefecturas reciben el 33 por ciento de los ingresos del IDH, porcentaje que se mantiene constante.
- iii) Los gobiernos municipales y las universidades reciben el 24,8 por ciento y el 6,2 por ciento respectivamente de estos ingresos. Este porcentaje irá aumentando hasta el 27,6 por ciento y 6,9 por ciento respectivamente.

A nivel regional, se ha establecido una fórmula de cálculo de la participación de cada departamento que favorece a las regiones productoras de hidrocarburos (Santa Cruz y Tarija) en la repartición de estos recursos. Además se han establecido mecanismos de compensación adicionales que hacen que la fórmula de repartición de estos recursos sea bastante compleja.



2. GASTO PÚBLICO: ESTRUCTURA Y TENDENCIAS

Este segundo capítulo analiza en qué se gasta o invierte el dinero del Estado. Para ello se da respuesta a importantes preguntas: ¿han sido los nuevos ingresos en hidrocarburos un nuevo incentivo para despilfarrar recursos?, ¿cómo disponen los niveles subnacionales del dinero?, ¿se gasta mucho en salarios y mucho en infraestructura?, ¿qué tratamiento se les otorga a los servicios sociales?, y ¿qué rol juega la cooperación internacional en todo esto?

De acuerdo con comparaciones internacionales (Tabla 4), el nivel de gasto público existente en Bolivia es uno de los más altos de la región si se lo mide en relación al PIB. En promedio, entre 1997-2005, el gasto total boliviano alcanzó al 31 por ciento; solamente Colombia tiene un nivel más elevado en esta comparación⁹. El gasto corriente boliviano se encuentra entre los elevados del grupo aunque hay varios países que tienen un nivel similar; en cambio, su nivel de gasto en capital es claramente uno de los más elevados del grupo junto con Colombia y Venezuela. Su nivel de gasto en intereses no es particularmente alto en relación a los países analizados en la tabla 4.

Composición del gasto público. El gasto total se compone en 2005 de un 69 por ciento de gastos corrientes y un 31 por ciento de

gasto de capital. Estos porcentajes han evolucionado en los últimos diez años y la proporción del gasto de capital sobre el total de los gastos se ha incrementado en los últimos tres años. Los principales componentes del gasto en el periodo 2000-2005 fueron los sueldos y salarios (28 por ciento en promedio), gastos de capital (27 por ciento), pensiones (13 por ciento) y el servicio de la deuda externa e interna (8 por ciento). El 23 por ciento restante del gasto total ("Otros" en la tabla 1) incluye bienes y servicios (8 por ciento del gasto total) y transferencias a sectores específicos. La asignación del gasto entre los diferentes niveles del gobierno ha cambiado también bastante desde mediados de los años 90, se han ejecutado transferencias considerables de recursos a las áreas rurales y alejadas, y se ha impulsado un dinámico proceso de descentraliza-

Tabla 4 - DISTRIBUCIÓN ECONÓMICA DEL GASTO DEL SECTOR PÚBLICO EN UNA SELECCIÓN DE PAÍSES; PAÍSES: PROMEDIO 1997-2003, BOLIVIA*: 1997-2005

| | Arg | Bol* | Col | Chl | Ecu | Méx | Per | Ven |
|--------------------|---------------------|-------------|------|------|------|------|------|------|
| | (% del PIB) | | | | | | | |
| Gasto total | 28,6 | 31,0 | 37,2 | 23,7 | 23,8 | 22,9 | 20,2 | 28,7 |
| Gasto corriente | 26,6 | 22,9 | 28,3 | 20,0 | 18,1 | 19,9 | 16,5 | 20,0 |
| Del cual intereses | 3,4 | 2,5 | 4,4 | 1,2 | 4,8 | 3,3 | | 3,6 |
| Gasto de capital | 1,9 | 8,1 | 8,9 | 3,7 | 5,7 | 3,0 | 3,7 | 8,7 |
| | (% del Gasto Total) | | | | | | | |
| Gasto Corriente | 93,0 | 74 | 75,9 | 84,5 | 77,5 | 87,0 | 81,7 | 69,6 |
| Del cual intereses | 12,0 | 8 | 11,7 | 5,1 | 19,9 | 14,4 | | 12,6 |
| Gasto de capital | 7,0 | 26 | 23,9 | 15,5 | 22,5 | 13,0 | 18,3 | 30,4 |

Fuente: Estimaciones propias basadas en datos de la CEPAL¹⁰ y la UPF para Bolivia.

9 Ya que los diferentes países tienen diferentes estrategias relativas al sector público (por ejemplo, Perú tiene un bajo nivel de gasto; pero altos niveles de exenciones impositivas), las comparaciones entre países en cuanto a la dimensión del sector público podrían ser engañosas y se deben tomar con precaución.

10 En los casos de Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, se trata del Sector Público No Financiero; en los casos de Chile y Perú del gobierno general.

ción de competencias a las prefecturas y municipios.

A. FUENTES DE LA EXPANSIÓN DEL GASTO PÚBLICO: GASTO CORRIENTE —COSTOS DE SALARIOS Y PENSIONES— Y GASTOS DE CAPITAL

De manera general, se puede identificar tres momentos de incremento del gasto público total (en términos del PIB) en los últimos años: el periodo 1998-2000, caracterizado por un repentino incremento del gasto asociado al pago de pensiones como resultado de la Reforma de Pensiones de 1998 y decisiones poco adecuadas en la gestión de la transición del viejo sistema al nuevo. Un segundo periodo del 2000 al 2002, donde el aumento del gasto total fue impulsado por el incremento de sueldos y salarios, y de gastos de capital. Y, finalmente, un periodo entre el 2003 y el 2005, en el cual se realizaron esfuerzos para controlar el gasto en salarios para aliviar la crítica situación fiscal, pero en el cual el gasto en capital continuó creciendo a un ritmo sostenido particularmente en 2004 y 2005 (Tabla 2). La perspectiva es que el 2006 el nivel de gasto seguirá creciendo. *En resumen, en el periodo 1997-2005 la tendencia se orientó a un incremento casi continuo del gasto total del sector público.* Los principales componentes del incremento en el gasto estatal se analizan a continuación.

Gasto corriente. La situación fiscal se ha deteriorado significativamente entre 1997-2003 debido, en buena medida, a los incrementos del gasto corriente (Tabla 2). Los sa-

larios, pensiones y pagos de interés absorbieron el 69 por ciento del ingreso total en el punto más alto de la crisis (2003) y se incrementaron en 36 por ciento en términos reales entre 1998-2001, y 24 por ciento entre 2002 y 2005¹¹.

Los fuertes incrementos del gasto en salarios y pensiones entre 1997-2003 fueron el resultado de las reformas estructurales en los sectores de pensiones, educación y salud, pero también de la debilidad institucional y la presión política, que condujeron a pensiones más altas e incrementos salariales más elevados de lo originalmente planificado como parte de las reformas. La disponibilidad de los recursos HIPC fomentó aún más los incrementos, ya que estos recursos cubrieron más o menos la mitad del incremento del gasto en 2001-2003. El incremento del gasto en salarios y pensiones contribuye de manera significativa a lo que se considera el gasto inflexible, que se debería revisar y racionalizar sobre la base de sus resultados y los criterios de equidad.

El salto en la planilla de salarios en 1997-2003 no se explica tanto por el aumento del número de empleados públicos, aunque el número de ítems en educación y salud sí creció, sino a que los salarios de éstos aumentaron en un promedio anual del 2,4 por ciento en términos reales en el periodo 1999-2001, y un 4,4 por ciento entre 2002 y 2003. La cantidad de empleados públicos se mantuvo en un rango relativamente estable de más o menos 220.000 desde 1999.

Los esfuerzos de austeridad de las gestiones 2004-2005 tuvieron cierto efecto en atenuar la tendencia hacia un aumento constante de la masa salarial global; el gas-

11 Los datos fiscales en Bolivia no incluyen el monto gastado por el sistema de reparto en las pensiones antes de la reforma de 1996-97.

to en salarios se redujo de un 9,4 por ciento del PIB en 2003 a un 8,8 por ciento en 2005, y en esta última gestión el total de salarios, pensiones e intereses sólo llegó a absorber el 51 por ciento del ingreso total. Los esfuerzos de reducción del gasto en la administración central entre 2004 y 2006 demostraron además que grandes iniciativas de austeridad en un solo sector pueden ser neutralizadas si se mantienen sin modificaciones las dinámicas de aumento de la masa salarial en otros sectores numéricamente más grandes (principalmente educación y salud), en los que la masa salarial se expande debido a una combinación de aumentos salariales superiores al conjunto del sector público y la continua creación de nuevos ítems debido a la fuerte presión social (Recuadro 3 y gráficos 9 y 10).

Es decir, grandes esfuerzos de control de gasto en ciertas administraciones, con impactos no solamente positivos en la eficiencia del Estado, no podrán desacelerar sostenidamente el crecimiento del gasto en este rubro si no se implementan, al mismo tiempo, cambios en los sectores que concentran buena parte de la masa salarial del gobierno boliviano. El 2005, los salarios absorbieron el 8,8 por ciento del PIB y aproximadamente el 38 por ciento del gasto público corriente total, de los que casi la mitad corresponden sólo a los sectores de educación y salud.

El costo de la reforma de pensiones que se lanzó en 1996 ha sido mucho más elevado de lo esperado y ahora alcanza anualmente el 4,1 por ciento del PIB, es decir, casi el doble de lo que se había previsto cuando la reforma fue diseñada en 1996. Este inesperado aumento ha sido atribuido a proyecciones de crecimiento que resultaron optimistas, a favores políticos para poder implementar la reforma y a un entorno institucional deficiente que condujo al fraude. Los

beneficios en demasía altos (teniendo en cuenta las circunstancias económicas de Bolivia y la pequeña porción de la población que se encuentra cubierta por el sistema de pensiones) también han contribuido a que el costo de pensiones fuese mayor a lo esperado. El marcado aumento de las pensiones en 1998 fue, de alguna manera, compensado temporalmente por la caída de otros gastos recurrentes, con excepción de los gastos sociales básicos que permanecieron constantes. Sin embargo, ese ajuste fue insuficiente para evitar la fuerte presión que ejerció este factor sobre el gasto total desde ese año. En los últimos cinco años, este gasto se ha mantenido casi constante en torno al 4 por ciento del PIB, aunque empezó a disminuir de su pico de 4,5 por ciento del PIB en 2002, a un 4,1 por ciento en el 2005.

Gastos de capital. Los gastos de capital han venido aumentando constantemente entre 1997 y 2005, pasando del 7,2 por ciento del PIB en 1997 al 10,3 por ciento en 2005 (Tabla 2). Una parte importante de este gasto fue cubierta con deuda concesional y donaciones. Además de las dificultades que implica su financiamiento, a mediano plazo este tipo de gastos generan gastos corrientes adicionales para mantenerlos en funcionamiento o en estado de operación, lo que hace que su impacto en la sostenibilidad fiscal del país vaya más allá de sus efectos de corto plazo en el nivel del déficit público.

La asignación sectorial de la inversión pública ha evolucionado en estos años. Hasta el 2002, el sector social representaba el mayor porcentaje de la inversión total (en torno al 46 por ciento), impulsado fundamentalmente por las inversiones en educación y saneamiento básico. A partir de 2003, esta tendencia cambia en favor del sector

infraestructura, que representa el 52 por ciento de toda la inversión ejecutada en 2005. Se trata esencialmente de inversiones en caminos y carreteras (46 por ciento y 49 por ciento del total de la inversión en 2005 y 2006 respectivamente, Tabla 6).

En términos de la capacidad de ejecución sectorial, hasta 2002 se mantenía un promedio de ejecución aproximado de 90 por ciento. En el 2003, se tuvo un nivel de ejecución históricamente bajo (78 por ciento) debido a los eventos políticos de ese año, a la falta de fondos de contraparte para los financiamientos concesionales y la necesidad de reducir el gasto para enfrentar la crisis fiscal. Los niveles de ejecución del presupuesto de inversión se recuperaron rápidamente en el 2004 y 2005, lográndose ejecuciones superiores al 100 por ciento en casi

todos los sectores. En gran medida, este desempeño se explica por la mayor disponibilidad de recursos externos para el financiamiento de la inversión en esos años (en el 2004, el 64 por ciento de la inversión tenía financiamiento externo), una mayor estabilidad política y el efecto del incremento de ingresos propios en varios niveles administrativos impulsado por el aumento de ingresos fiscales en el 2005 (ver Tabla 5).

La distribución de la inversión pública de acuerdo con el nivel administrativo que los ejecuta es otro ámbito donde hubo importantes transformaciones. Entre 1997 y 2000 se tiende a revertir la tendencia creciente de aumento de la participación de los niveles regional y municipal que comenzó con el proceso de descentralización de Bolivia de mediados de los noventa. Con la disponibi-

Tabla 5 - INVERSIÓN DEL SECTOR PÚBLICO: EJECUCIÓN* (en porcentaje)

| Sectores | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|------------------------------|-------------|-------------|-------------|--------------|--------------|-------------|--------------|--------------|
| Producción | 73 | 69,4 | 81 | 84,8 | 77,5 | 63,2 | 91,2 | 108,8 |
| Agricultura | 81,1 | 66,3 | 81,8 | 88,1 | 78,6 | 67 | 103,3 | 106,1 |
| Minería | 65,5 | 72,9 | 51,7 | 36 | 44,7 | 46,2 | 30,1 | 70,2 |
| Industria y turismo | 73,8 | 84,4 | 101,7 | 93,7 | 96 | 50,7 | 51,4 | 98,3 |
| Hidrocarburos | 23,9 | 110,3 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Infraestructura | 76,5 | 95,4 | 99,5 | 113,2 | 94,4 | 91,5 | 140,1 | 102,5 |
| Energía | 73,4 | 88,8 | 195,2 | 135,5 | 80 | 104,9 | 103,2 | 87,1 |
| Transporte | 78,9 | 97,5 | 95 | 110,7 | 91,8 | 92,2 | 143,7 | 100,4 |
| Comunicaciones | 0 | 279 | 94 | 32 | 0 | 70 | 646,1 | 1049,3 |
| Recursos hídricos | 52,4 | 64,1 | 136 | 136,1 | 162,8 | 71,3 | 137,4 | 228,6 |
| Social | 91,4 | 86,5 | 96,7 | 98 | 89,3 | 71,9 | 117,3 | 122,9 |
| Salud y seguridad social | 105,8 | 81,9 | 90,4 | 74,8 | 77,3 | 63,2 | 84,4 | 101,8 |
| Educación y cultura | 75,7 | 90,9 | 94,6 | 102,8 | 106,3 | 76,1 | 112,2 | 141,8 |
| Sanearamiento básico | 87,2 | 86,7 | 103,8 | 112,1 | 72,6 | 64,5 | 180 | 102,4 |
| Desarrollo urbano y vivienda | 113,9 | 83,8 | 96,7 | 99,7 | 94,9 | 80,2 | 110,4 | 157,1 |
| Multisectorial | 71,4 | 79,2 | 74,9 | 93,5 | 124,5 | 66,5 | 71,5 | 88,2 |
| Total | 82,3 | 86,6 | 94,1 | 100,9 | 91,8 | 78 | 120,1 | 107,7 |

Nota: * El sector público incluye los municipios.

Fuente: VIPFE

Tabla 6 - INVERSIÓN DEL SECTOR PÚBLICO: COMPOSICIÓN* (en porcentaje)

| Sectores | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 ^(p) |
|------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|---------------------|
| Producción | 12,9 | 9,8 | 10,5 | 10,4 | 10,8 | 9,8 | 9,1 | 11,4 | 12,8 |
| Agricultura | 10,4 | 7,8 | 9 | 9,2 | 9,2 | 8,2 | 8,2 | 9,1 | 9,1 |
| Minería | 1,2 | 0,7 | 0,5 | 0,3 | 0,5 | 1 | 0,2 | 0,5 | 0,7 |
| Industria y turismo | 0,8 | 0,8 | 1 | 0,9 | 1,1 | 0,6 | 0,7 | 1,1 | 1,5 |
| Hidrocarburos | 0,5 | 0,5 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0,6 | 1,5 |
| Infraestructura | 35 | 33,4 | 34,8 | 35,9 | 38 | 45,5 | 49,3 | 51,8 | 56,5 |
| Energía | 3 | 2,2 | 2,3 | 2,4 | 2,3 | 2,6 | 3 | 3,2 | 5,2 |
| Transporte | 30,3 | 30,2 | 31,1 | 31,6 | 32,6 | 40,7 | 43,9 | 45,9 | 49,3 |
| Comunicaciones | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Recursos hídricos | 1,7 | 1 | 1,4 | 1,9 | 3,1 | 2,2 | 2,4 | 2,7 | 2 |
| Social | 48,5 | 49,9 | 48,8 | 46,3 | 43 | 37,4 | 36,7 | 30,8 | 24,9 |
| Salud y seguridad social | 6,9 | 7,8 | 10,4 | 7,7 | 9,1 | 7,4 | 7,5 | 6,4 | 7 |
| Educación y cultura | 12,7 | 14,4 | 14,3 | 16,8 | 16,4 | 13,2 | 9 | 6,8 | 5,2 |
| Saneamiento básico | 16,3 | 18,6 | 15,6 | 11,7 | 7,8 | 6,7 | 11,2 | 8,1 | 4,6 |
| Desarrollo urbano y vivienda | 12,6 | 9,1 | 8,5 | 10,1 | 9,7 | 10,1 | 9,1 | 9,5 | 8,1 |
| Multisectorial | 4 | 6,7 | 5,8 | 7,3 | 8,2 | 7,3 | 4,8 | 6 | 5,8 |
| Total | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

Nota: *El sector público incluye los municipios.

Fuente: VIPFE

alidad de recursos HIPC desde 2001 se detuvo esta tendencia, fortaleciéndose la participación del gobierno central en el total de inversión pública (Gráfico 5). En 2004, el 49 por ciento de la ejecución de esta inversión se concentró en el gobierno central (era de un 31 por ciento en 1997), el 16 por ciento de la ejecución fue a nivel de los municipios y el otro 17 por ciento en las prefecturas (Tabla 7)¹². La porción más grande dentro del gobierno central corresponde al Servicio Nacional de Caminos¹³.

En 2005 y en el presupuesto 2006 hay un nuevo cambio: la participación de las prefecturas aumenta sensiblemente pasando de un 17 por ciento en 2004 a un 22 por ciento en 2005 y a un posible 33 por ciento en 2006. Este reforzamiento de la inversión en las prefecturas tiene que ver con la profundización del proceso de descentralización (simbolizado por la elección de prefectos en diciembre de 2005) y por los efectos de la distribución del IDH. Este último dato es interesante, pues sugiere que un impacto del

12 El restante 15 por ciento es cubierto con cofinanciamiento regional.

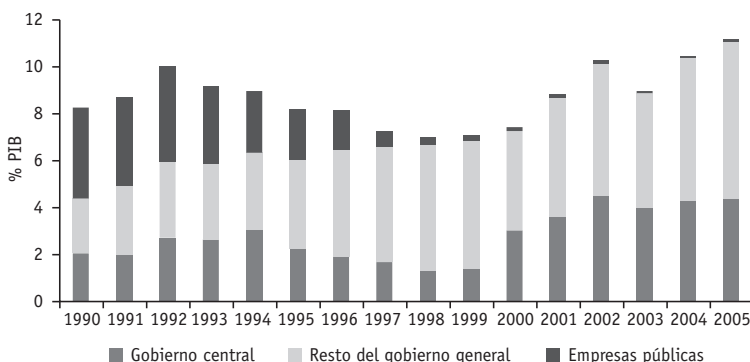
13 Se debe hacer notar que a nivel central y regional se tienen sistemas de información paralelos con cobertura diferente, y por lo tanto, las conclusiones dependen del sistema que se utilice. En este informe, se utilizaron los datos del VIPFE que no coinciden con aquellos a nivel municipal y, aparentemente, no incluyen toda la inversión ejecutada a nivel municipal.

Tabla 7 - INVERSIÓN POR NIVEL ADMINISTRATIVO (porcentaje del total)

| | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006(p) |
|------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|---------|
| Gobierno central | 30,8 | 29,4 | 38,1 | 43,8 | 38,6 | 40,8 | 48,7 | 49,3 | 47,8 | 47,6 |
| Ministerios | 24,5 | 28,3 | 37,3 | 43,6 | 38,6 | 40,4 | 48,5 | 49,1 | 46,8 | 45,9 |
| De lo cual: SNC | 12,7 | 15,1 | 18,5 | 21,1 | 16,9 | 19,6 | 27,3 | 31,3 | 31,3 | 29,1 |
| Empresas públicas | 6,2 | 1,1 | 0,8 | 0,1 | 0,1 | 0,4 | 0,2 | 0,2 | 1 | 1,7 |
| De lo cual: YPFB | 4,9 | 0,5 | 0,5 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0,6 | 1,3 |
| ENDE | 1,1 | 0,4 | 0 | 0 | 0 | 0,1 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Cofinanciamiento regional | 19,2 | 18,2 | 18,1 | 13,4 | 14,7 | 17,5 | 14,2 | 15 | 14,3 | 8,5 |
| De lo cual: FIS | 8,5 | 6,4 | 5,7 | 4,5 | 6,6 | 9,4 | 8,2 | 7,6 | 7,4 | 3,9 |
| FDC-PRONAR-PASA | 1,7 | 2,3 | 3,6 | 2,9 | 0,7 | 0,1 | 1,3 | 1,7 | 1 | 1 |
| FNDR | 8,4 | 8,8 | 7,5 | 4,5 | 6 | 6 | 4,8 | 5,3 | 2,8 | 3,6 |
| Administración departamental | 25,3 | 27 | 22,5 | 24,6 | 29 | 20,8 | 17,7 | 19,5 | 22,6 | 33,7 |
| Prefecturas | 22,7 | 24,9 | 19,8 | 22,1 | 25,7 | 19,8 | 16,4 | 17 | 22,1 | 33,3 |
| Otras entidades regionales | 2,6 | 2,1 | 2,7 | 2,4 | 3,3 | 0,9 | 1,3 | 2,5 | 0,5 | 0,4 |
| Administración local | 24,7 | 25,5 | 21,3 | 18,2 | 17,6 | 21 | 19,4 | 16,2 | 15,3 | 10,2 |
| Gobiernos municipales | 23,2 | 25 | 19,8 | 16,7 | 16,6 | 19,6 | 18,5 | 15,7 | 15 | 9,8 |
| Empresas locales | 1,5 | 0,5 | 1,5 | 1,5 | 1 | 1,3 | 0,9 | 0,5 | 0,3 | 0,4 |
| Total | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

Fuente: VIPFE.

Gráfico 5 - GASTOS DE CAPITAL POR NIVEL ADMINISTRATIVO (porcentaje del PIB)



Elaboración propia en base a información: 1990-1999 / Contraloría General de la República, 2000-05 / UPF.

esquema de transferencias diseñado para el IDH (Recuadro 2), que privilegia a los niveles regionales y locales en la repartición de estos recursos, podría ser una tendencia a incrementar el gasto de capital en estos niveles subnacionales. De hecho, esta hipótesis parece plausible si consideramos que a nivel agregado el aumento de ingresos fiscales en el 2005 y 2006 está claramente acompañado de un incremento en el nivel de gasto de capital.

Cofinanciamiento, inversión pública y asistencia externa¹⁴. Una de las características de la inversión pública en Bolivia es su elevada dependencia del financiamiento externo. Entre 1990-2005, en promedio el 54 por ciento de la inversión pública tenía financiamiento externo, este porcentaje era de 46 y 55 por ciento, en 1996-2000 y 2001-2005 respectivamente. Hay una fuerte dependencia de la cooperación internacional para el financiamiento de proyectos de inversión pública en todos los sectores. Esta fuerte presencia de la cooperación internacional en la inversión pública tiene impactos en la priorización de proyectos, en la definición y funcionamiento de esquemas de cofinanciamiento, en problemas de armonización de los diferentes apoyos de la cooperación y, en definitiva, es un factor que exige capacidades de coordinación muy desarrolladas en el Estado para que estos flujos se orienten hacia las prioridades nacionales.

Esta dependencia hace que numerosos proyectos de inversión sufran notables atrasos debido a dificultades en la tramitación de recursos externos o en la disponibilidad de recursos de contraparte que cofinancien

las inversiones junto con los financiamientos externos. El cofinanciamiento interno que representaba en promedio el 30 por ciento del total de inversión pública en 2004, generalmente se justifica por la necesidad de asegurar la apropiación de los proyectos por parte del gobierno y para asegurar la disponibilidad futura de los recursos necesarios para su mantenimiento.

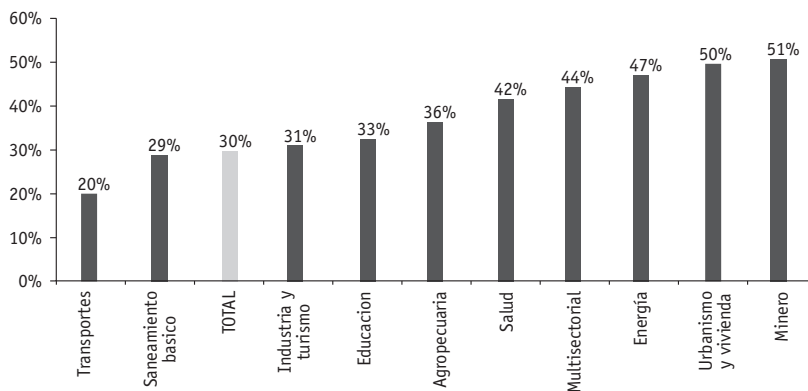
Sin embargo, este promedio oculta significativas variaciones entre sectores, pudiendo alcanzar casi un 50 por ciento del presupuesto total en el caso del sector de vivienda y planificación urbana y apenas un 20 por ciento en el caso de proyectos de infraestructura carretera (Gráfico 6). No queda completamente claro por qué el nivel de cofinanciamiento varía tan significativamente entre los sectores. Es posible que este volumen dependa de las características de los proyectos; pero también del requerimiento de los donantes internacionales y de políticas gubernamentales específicas.

Esto hace pensar que un examen detenido del financiamiento para los proyectos de inversión pública en coordinación con la comunidad internacional podría permitir al gobierno de Bolivia reducir el monto de los recursos públicos que se utilizan para fines de cofinanciamiento u organizarlo de mejor manera. Un uso más eficiente de los recursos de cofinanciamiento, a su vez, daría la oportunidad al gobierno de reiniciar proyectos que han sido suspendidos debido a un financiamiento local inadecuado.

En términos de áreas de concentración, la asistencia externa a Bolivia se ha concentrado esencialmente en proyectos de desarrollo rural, infraestructura, programas económicos, fortalecimiento institucional y

14 Esta sección se basa en "Recursos de la Cooperación Internacional, Periodo 2003-2006". Banco Mundial, 2003.

Gráfico 6 - PORCENTAJE PROMEDIO DE COFINANCIAMIENTO INTERNO DE LA INVERSIÓN PÚBLICA (2004)



Fuente: Elaboración propia en base a datos VIPFE.

en menor medida en proyectos de educación, salud y saneamiento básico. Estas tendencias están cambiando si se observa la estructura de los montos de cooperación contratados en ejecución y en negociación a mayo del 2006 (Tabla 8). Habría un creciente énfasis en proyectos carreteros, y de aumento de la productividad y la competitividad. En menor medida se observa también una mayor orientación hacia proyectos de salud y de infraestructura urbana y medioambiental. En relación con los sectores sociales, la tendencia se orienta hacia un crecimiento de la asistencia externa para el sector salud en términos absolutos y relativos, y a un cierto estancamiento del apoyo

al sector educación en términos relativos así como a una posible disminución de los mismos en términos absolutos. Esto contrasta con la situación de los años noventa, este último sector se benefició con grandes proyectos de inversión de gran escala¹⁵.

Priorización de la inversión pública. La evolución reciente de las orientaciones sectoriales de la inversión y de los responsables de su ejecución plantea cuestionamientos sobre la priorización de este gasto y, por tanto, sobre su eficacia. Si consideramos que buena parte de la inversión en actividades relacionadas con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)¹⁶ se realiza en ins-

15 Se debe recalcar que esta información no considera los cambios de orientación que empezarán a ser implementados y negociados una vez que el nuevo gobierno presente su Plan Nacional de Desarrollo.

16 El costeo de las necesidades financieras para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio no es una tarea fácil. Requiere una estimación que distinga entre el costo marginal y promedio, que incorpora los cambios institucionales y de políticas que se necesitan para que este gasto adicional sea efectivo, que evita los cálculos duplicados o triplicados en vista de la interdependencia de los objetivos, y que toma en cuenta los múltiples determinantes de cada objetivo (ver Recuadro 2.3 Informe de Desarrollo Mundial 2004. Banco Mundial).

**Tabla 8 - ORIENTACIÓN DE LOS RECURSOS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL -
PRINCIPALES ÁREAS TEMÁTICAS QUE RECIBEN ASISTENCIA (en miles de \$us)**

| Áreas temáticas | Total Recursos desembolsados 1998-2002 | Estructura 1998-2002 (%) | Total recursos en ejecución y disponibles (A mayo 2006) | Porcentaje (%) | Total recursos en negociación (A mayo 2006) | Porcentaje (%) |
|--------------------------------------|--|--------------------------|---|----------------|---|----------------|
| 1. Fortalecimiento institucional | 414.227 | 15,1% | 207.964 | 5,9% | 62.190 | 6,9% |
| 2. Educación | 243.112 | 8,9% | 285.685 | 8,1% | 75.083 | 8,3% |
| 3. Salud | 163.289 | 6,0% | 196.207 | 5,6% | 105.769 | 11,7% |
| 4. Carreteras | 469.205 | 17,2% | 1.174.189 | 33,2% | 340.573 | 37,5% |
| 5. Desarrollo rural | 480.232 | 17,6% | 395.175 | 11,2% | 66.685 | 7,3% |
| 6. Saneamiento básico | 180.973 | 6,6% | 375.527 | 10,6% | 76.179 | 8,4% |
| 7. Medio ambiente | 68.247 | 2,5% | 146.421 | 4,1% | 9.191 | 1,0% |
| 8. Sistema financiero-pensiones | 102.669 | 3,8% | 81.498 | 2,3% | 10.582 | 1,2% |
| 9. Infraestructura urbana | 24.707 | 0,9% | 83.757 | 2,4% | 47.778 | 5,3% |
| 10. Apoyo para el programa económico | 438.800 | 16,0% | 179.600 | 5,1% | - | 0,0% |
| 11. Desarrollo alternativo | 110.348 | 4,0% | 232.528 | 6,6% | - | 0,0% |
| 12. Productividad y competitividad | 38.884 | 1,4% | 175.333 | 5,0% | 113.375 | 12,5% |
| Gasto total clasificado | 2.734.693 | 100,0% | 3.533.884 | 100,0% | 907.405 | 100,0% |
| No clasificado | 289.851 | | 260.239 | | 68.741 | |
| Total | 3.024.544 | | 3.794.123 | | 976.146 | |

Elaboración propia. Fuente información: VIPFE

tancias subnacionales y/o asociada a esquemas de co-financiamiento regional y externo, parece necesario reforzar los mecanismos de coordinación y priorización del gasto involucrado en estos esfuerzos para optimizar su impacto. Este trabajo debería ba-

sarse en evaluaciones técnicas que estén enmarcadas en una redefinición integral de las competencias de los diferentes niveles de gobierno que sean consistentes con el nivel de asignaciones de recursos para la inversión a los cuales tienen acceso. En Chile

Recuadro 3 - POLÍTICA DE AUSTRERIDAD Y DISMINUCIÓN DEL GASTO EN SALARIOS (2004-2005)

Frente al aumento del déficit fiscal en 2003 se ejecutaron varias acciones de austeridad y de disminución del gasto corriente:

- i) En enero del 2004, mediante el D.S. 27327, se procedió a disminuir el nivel máximo de remuneraciones en el sector público: el sueldo del Presidente disminuyó a Bs. 26,990.-, se determinó que ningún funcionario podía ganar más de Bs. 19,900.-, se realizaron recortes en el gasto corriente de las instituciones (5 por ciento del total asignado en el PGN); se limitaron los gastos de representación y beneficios de los funcionarios de jerarquía; y se normaron los gastos en consultorías, viajes, viáticos, etc. A partir del nuevo tope salarial, se construyeron nuevas estructuras salariales en todas las entidades públicas.
- ii) En marzo del 2004, con el D.S. 27407, se completó la anterior norma con la obligación de reestructurar la mayor parte de los ministerios de la Administración Central en función de nuevas disminuciones en el gasto corriente. Esto significó la eliminación de algunas instituciones y viceministerios en varias reparticiones de la Administración Central.
- iii) En 2004, con el D.S. 27450, se continuó limitando el gasto en la partida salarial y se impusieron nuevas normas para la contratación de consultores, sobre todo en los casos de que éstas sean con financiamiento externo.
- iv) En febrero de 2006, con el D.S. 28609, se profundizó la política de austeridad, disminuyendo el sueldo del Presidente a Bs. 15,000, alineando todas las escalas salariales a este nuevo techo, y eliminando los gastos de representación. Se estima que este nuevo esfuerzo significa un ahorro de Bs. 27 millones para el TGN, ahorro que fue utilizado específicamente para aumentar ítems en el sector educación y salud.

El conjunto de estas iniciativas tuvo un real efecto sobre el crecimiento del gasto salarial, lo que afectó fuertemente a los segmentos con mayor remuneración en el sector público. El gasto salarial del gobierno central (sin considerar el sector educación y salud) disminuyó en términos reales en 2,7 por ciento y 2,2 por ciento en 2004 y 2005 respectivamente. Sin embargo, en términos más amplios, el 2004 el gasto salarial global en términos reales creció en 2,5 por ciento y en 2 por ciento en 2005. Esto se debe a que las anteriores disminuciones contrastaron con aumentos en la planilla salarial del sector educación de 7,3 por ciento y 2,7 por ciento en esos mismos años, lo cual neutralizó buena parte del efecto positivo de estas medidas sobre el resultado global. Finalmente, también hay que notar los eventuales efectos negativos de las constantes disminuciones de salarios entre el personal más calificado del sector público, puesto que no necesariamente esto ayuda a aumentar la motivación, el mantenimiento de funcionarios de carrera y la efectividad global del gobierno.

y en Colombia, la oficina a cargo de esas evaluaciones también es responsable de la protección de las asignaciones presupuestarias para los proyectos seleccionados sobre la base de evaluaciones técnicas.

A manera de **síntesis de la sección**, se debe llamar la atención sobre: (i) El mantenimiento de una tendencia continua de incremento del gasto público que puede nuevamente volver frágil la situación fiscal del país. (ii) El efecto relativamente débil que tiene una política de control de gasto salarial concentrada solamente en un sector y que no afecta a los sectores de educación y salud, los más numerosos del Estado. (iii) La existencia de una creciente tendencia a aumentar el gasto en capital, la cual debe ser monitoreada y ajustada si se quiere mante-

ner el crecimiento del gasto en niveles aceptables. (iv) Los ingresos adicionales del IDH podrían impulsar un crecimiento del gasto, sobre todo, en los niveles subnacionales, de manera que el alivio que estos recursos suponen para el esquema fiscal del gobierno corre el riesgo de ser temporal y no sostenible. (iv) La composición de la inversión pública (gasto en capital) está cada vez más orientada hacia la infraestructura (en particular, la construcción de caminos) y las políticas de apoyo a la producción; se está poniendo menos énfasis en los sectores sociales (en particular en educación, que fue muy favorecido en la década de los noventa). Este gasto es gestionado cada vez más por niveles subnacionales, y tiene una fuerte dependencia de cofinanciamientos externos.

3. ESCENARIOS DE SOSTENIBILIDAD DE LA DEUDA Y EQUILIBRIO FISCAL¹⁷

Ahora nos adentramos en la deuda, firme componente de cualquier salud financiera. El interés de este capítulo reside en un desafío: cómo hacer sostenibles las finanzas públicas, tomando en cuenta que el país y el Estado requiere de dinero prestado para encarar sus retos. ¿Hasta dónde debe el país endeudarse?, ¿cómo debe aprovechar la ola de condonaciones que lo beneficia en la actualidad?, ¿cómo beneficiarse a largo plazo de la subida de las exportaciones? Son las respuestas que encontrará usted en las siguientes páginas.

¹⁷ Esta sección ha sido realizada sobre la base del trabajo de Mollinedo y Velasco (2005), "La gestión y la sostenibilidad de la deuda en Bolivia", Banco Mundial, La Paz.

Recuadro 4 - SUPUESTOS DEL ESCENARIO BASE

Jugando de manera sistemática con las posibilidades, se ha pensado en un escenario base construido sobre las siguientes premisas:

- El crecimiento se mantiene en 3,5 por ciento, el equivalente al crecimiento promedio observado entre 1990 y 2005. Este supuesto implica que las exportaciones bolivianas de gas natural no aumentarán considerablemente y que Bolivia sólo abastecerá a los mercados regionales de Brasil y Argentina. Pero también se descarta la posibilidad de que una crisis social y/o financiera llegue a afectar significativamente al crecimiento a mediano plazo.
- La inflación y la devaluación son iguales a 4,5 por ciento.
- Los desembolsos externos netos dentro del financiamiento del déficit fiscal disminuyen progresivamente del 50 por ciento al 40 por ciento del déficit público —al ser de uso más flexible, el gobierno podría preferir el financiamiento interno a medida que el crédito externo concesional se va agotando.
- La cancelación de la deuda con el FMI y con la AIF se hace efectiva en el 2006 y asciende a 1.700 millones. Éste es un valor preliminar debido a que el alivio de AIF aún no se ha definido (ver Recuadro 1).
- La tasa implícita de interés de la deuda externa se mantiene cerca al 2,3 por ciento durante 2006, pero aumenta a 2,8 por ciento el 2007 debido a que la cancelación de la deuda deja un cartera de deuda externa menor, aunque más costosa. Tras el 2007, la tasa implícita aumentaría progresivamente hasta 5,5 por ciento en el 2020 debido al agotamiento de las fuentes concesionarias de financiamiento externo.
- La tasa de interés implícita de la deuda doméstica se mantiene cercana al 8,5 por ciento.

En esta sección, se analizan algunos escenarios relacionados con los desafíos que tiene Bolivia en términos de los equilibrios de sus finanzas públicas necesarios para mantener una gestión sostenible de su endeudamiento, una de las condiciones básicas para su estabilidad económica de mediano plazo. El Recuadro 4 presenta los supuestos empleados en este ejercicio¹⁸. La idea es que si Bolivia no quiere experimentar un aumento desmesurado de su deuda pública con respecto al PIB, sería necesario que mantenga un superávit primario de manera sostenida y creciente. De acuerdo con

el modelo, se ha encontrado que para preservar la deuda próxima al 55 por ciento del PIB esperado tras el alivio de la deuda multilateral (MDRI), sería necesario alcanzar un superávit primario del 1 por ciento del PIB en 2007, y dicho superávit debería aumentar progresivamente hasta el 1,8 por ciento del PIB en el 2020, (tabla 9, las estimaciones del Escenario Base).

El resultado del Modelo Base puede verse afectado por variaciones en la tasa de crecimiento del PIB; por ejemplo, si el crecimiento económico a partir del 2007 fuera del 2,5 por ciento, el superávit primario de-

18 Para mayores detalles ver el trabajo de Mollinedo y Velasco (2005). Se debe resaltar que no se trata de un ejercicio menos detallada y preciso de análisis de sostenibilidad del endeudamiento.

bería llegar al 2,3 por ciento del PIB el 2020, y no al 1,8 por ciento. Estos resultados muestran que una reducción del crecimiento de largo plazo en un punto porcentual implica un aumento en el esfuerzo fiscal requerido para mantener la estabilidad de cerca de 0,5 puntos porcentuales del PIB. Empero, esta misma tabla muestra lo importante que es un mayor crecimiento para alcanzar la sostenibilidad de la deuda pública. Un

aumento en el crecimiento en un punto porcentual reduce a su vez el déficit primario requerido en cerca de 0,5 puntos porcentuales del PIB.

Sobre la base de la tabla 9, se pueden plantear algunas hipótesis adicionales sobre los escenarios que podría enfrentar Bolivia para hacer sostenible su endeudamiento en términos de disciplina fiscal, planteándose, además, algunas discusiones sobre la

Tabla 9 - SENSIBILIDAD DEL DÉFICIT PRIMARIO REQUERIDO SEGÚN DIFERENTES SUPUESTOS SOBRE EL CRECIMIENTO ECONÓMICO

| Tasa de crecimiento del PIB | (en porcentaje del PIB) | | | |
|-----------------------------|-------------------------|------|------|------|
| | 2007 | 2010 | 2015 | 2020 |
| 2,5% | 1,5% | 1,7% | 2,0% | 2,3% |
| 3,0% | 1,2% | 1,4% | 1,7% | 2,1% |
| 3,5% (Escenario) | 0,9% | 1,1% | 1,5% | 1,8% |
| 4,0% | 0,6% | 0,8% | 1,2% | 1,5% |
| 4,5% | 0,4% | 0,6% | 0,9% | 1,3% |

Tabla 10 - ESCENARIOS DE SOSTENIBILIDAD DE LA DEUDA

| | 2005 | 2006 (proy) | Escenario bajo crecimiento poco dinámico y ajuste fiscal rápido | Escenario base crecimiento moderado y ajuste fiscal gradual | Escenario alto crecimiento dinámico y ajuste fiscal gradual |
|---|-------|----------------|---|---|--|
| Tasa de crecimiento anual promedio (%) | 4,06% | 4,1% | 2,5% | 3,5% | 4,5% |
| Nivel de ajuste fiscal (superavit primario) (% PIB) | 1,0 % | - 0,6 % | 1,7 % en 2010 2,0 % en 2015 | 1,0 % en 2010 1,5 % en 2015 | 0,6 % en 2010 0,9 % en 2015 |
| Viabilidad política | | | Situación de bloqueo y crisis - escasa posibilidad de conseguir consensos políticos para el ajuste fiscal en un escenario de desaceleración económico | Probabilidad media de logro de los objetivos fiscales. Necesidad de fuerte voluntad política para hacer viable un ajuste fiscal gradual | Elevada probabilidad de lograr los objetivos de ajuste fiscal y sostenibilidad de la deuda |

viabilidad política de tales opciones. La tabla 10 resume estas informaciones esquemáticamente.

El superávit primario estimado para el 2005 es de 1,0 por ciento del PIB y se proyecta un déficit primario de -0,6 por ciento del PIB para el 2006. Por otra parte, la tasa promedio anual de crecimiento del período 1993-2000 fue de 3,9 por ciento, y de 3 por ciento para el 2001-2005. A continuación, se discute cada uno de los escenarios posibles.

De acuerdo con la tendencia histórica del crecimiento económico boliviano, se estaría más cerca del *Escenario Base* si no hay algún elemento novedoso que dinamice la economía, lo que obligaría a su vez a sostener el buen nivel de superávit primario logrado en 2005 durante los próximos cinco años. Esta opción tiene sus dificultades en la medida que el superávit primario del 2005 se logró en un contexto de introducción del IDH. Por tanto, para mantener ese nivel, se precisa, sobre todo, un control del gasto público más firme y acciones paralelas de incremento de los ingresos fiscales diferentes de los del sector hidrocarburos.

El *Escenario Bajo* puede resultar de una contracción futura de la economía debido a un deterioro del nivel de inversiones y de crecimiento de la economía producido por un eventual shock externo (crisis económica global o problemas en algún mercado externo estratégico) o a un deterioro en el clima de inversiones nacional. En tal situación, el gobierno se vería obligado a realizar un brusco ajuste fiscal si quiere hacer sostenible el actual nivel de endeudamiento, y esto en las peores condiciones sociales y económicas posibles. La viabilidad política de tal acción es muy difícil en una coyuntura de desaceleración económica como la descrita. Por tanto, el riesgo es que

no se pueda evitar una grave crisis fiscal y externa.

El *Escenario Alto* es lógicamente el más favorable y el de más fácil gestión política; pero requiere de una economía boliviana con un fuerte crecimiento, con un desarrollo rápido del sector hidrocarburos, el mantenimiento de la actual expansión de las exportaciones no tradicionales y el lanzamiento de nuevos emprendimientos en el sector minero e industrial. Se debe recordar que incluso en este escenario ideal se precisa cierto grado de ajuste fiscal que difícilmente vendría sólo por el lado del mejoramiento de los ingresos; se tiene mayor margen de maniobra, pero parecería ineludible una moderación del crecimiento de los niveles del gasto. Esto a su vez exige que el gasto ejecutado sea utilizado lo más eficientemente posible.

Finalmente, se debe también precisar que la distribución de los ingresos del IDH deja poco margen para contener el gasto público, pues la mayor parte de ellos se entregan a los niveles subnacionales de gobierno sobre los cuales se tiene menos control. Lo anterior deja al Tesoro en una situación delicada. Por otro lado, las finanzas públicas continúan siendo vulnerables a los cambios en los flujos de asistencia internacional que representan cerca del 4,5 por ciento del PIB. La ayuda está formada por donaciones (2,2 por ciento) y créditos concesionales (2,2 por ciento). Una reducción abrupta de estos recursos podría limitar la posibilidad de contener el déficit y afectaría a la inversión pública.

Opciones de política

Estos escenarios nos sugieren en el corto plazo:

- > Aprovechar el actual entorno externo e interno favorable para consolidar un su-
-

perávit primario alrededor del 1 por ciento del PIB. Esto implica evitar en una primera instancia que el alza de los ingresos y la posibilidad de un alivio de la deuda se traduzcan en un aumento equivalente del gasto, tendencias que empiezan a percibirse en el comportamiento de la ejecución del gasto 2005. En particular, es crucial analizar el comportamiento del componente gasto de capital, el cual además está siendo crecientemente ejecutado por los niveles subnacionales de gobierno.

- > Evaluar la implementación de ciertos límites tope en el gasto fiscal total que sean consistentes con ciertas metas relativas al déficit, específicamente con el objetivo de mantener un superávit primario de 1 por ciento del PIB. De manera general, parece necesario un esfuerzo para controlar el nivel de gasto, lo cual implica acciones no solamente en el nivel central, sino en el diseño de los sistemas de transferencias intergubernamentales (este último tema se ampliará más adelante).
- > Por el lado del gasto, se podría actuar en dos ámbitos: (i) Profundizar la reforma de la administración pública a fin de establecer una política transparente de salarios y contrataciones, y bajar el costo de la planilla salarial. En especial, revisar el número de consultores de la "Partida 252" del presupuesto, y reforzar las acciones de racionalización y austeridad que ya están siendo ejecutadas por el presente gobierno¹⁹. (ii) Controlar los niveles de gasto en capital, en particular

en los niveles de gobierno subnacional. Se ha visto que este componente está creciendo rápidamente.

- > Continuar con los programas que se están implementando para limitar el costo de la reforma de pensiones; aumentar los niveles de control del fraude; y mejorar la eficiencia de la administración encargada de la gestión de estos temas (ver Sección Pensiones). Igualmente se hace necesario seguir reforzando el control de otras transferencias y beneficios sociales acordados a ciertos grupos sociales de manera que se mantengan solamente las que son justificadas.
- > Definir una política que vaya eliminando progresivamente las distorsiones actualmente existentes en el sistema de precios locales de combustible y otros subsidios que distorsionan varios mercados, y que tienen un alto costo fiscal para el Estado boliviano.

A mediano y largo plazo:

- > Definir una política integral que ordene las responsabilidades de gasto entre los diferentes niveles territoriales de gobierno, de manera que se puede ganar en eficiencia y equidad. Igualmente se podría empezar el rediseño de la estructura de ingresos fiscales, y, en el largo plazo, las responsabilidades de los niveles subnacionales en la recolección de algunos de estos ingresos, todo esto en relación a una estructura de competencias reajustada.
- > Encarar una reforma estructural del esquema de ingresos fiscales, buscando

19 Se debe, sin embargo, advertir como se lo hace en la sección dedicada al tema salarial y de empleo público, que los objetivos de racionalización de personal deberían ser consistentes con una política integral de control de gasto y de reforma global de la administración pública. El objetivo debe ser evitar efectos negativos como la pérdida de personal valioso para el sector público.

disminuir en la medida de lo posible la dependencia de los impuestos al sector hidrocarburos, aumentando el universo de contribuyentes y diseñando un sistema de impuestos más progresivo. Se de-

be además mejorar las capacidades de gestión del gobierno central para recolectar ingresos fiscales y para administrar una deuda pública altamente vulnerable y cada vez más compleja.

4. REFORMAS INSTITUCIONALES PARA LOGRAR SOSTENIBILIDAD EN EL GASTO PÚBLICO

El gasto público de un país tendría que ser sostenible, es decir, debería contar con fuentes perdurables de financiamiento. El presente capítulo tiene esa preocupación. En tal sentido, se exploran todas las posibilidades para que el Estado boliviano sea capaz de detectar y ampliar sus medios de sustento. En inicio se analiza la manera en que se construye y ejecuta el presupuesto general de la Nación. Dentro de ello se consideran con especial rigor la descentralización y la distribución de los ingresos provenientes de la explotación de los hidrocarburos. El siguiente aspecto son los salarios estatales y por último se indaga en el terreno de las jubilaciones.

A. EL PROCESO PRESUPUESTARIO

Diferentes evaluaciones hechas recientemente²⁰ sobre los procedimientos de toma de decisiones en la asignación del gasto público boliviano sugieren que el proceso presupuestario en el país continúa siendo pesado y que tiene grandes dificultades para integrar las diversas fases que componen tal procedimiento²¹. Éste sería además un diagnóstico válido para todos los niveles de administración del Estado boliviano (gobierno central, municipios y prefecturas). Idealmente, el proceso presupuestario debería ser un instrumento para que las decisiones de gasto sean consistentes con ciertos resultados y metas de las políticas públicas, las cuales deberían, a su vez, ser resultado de una adecuada priorización y diagnóstico de las preferencias de los usuarios o beneficiarios de estas políticas. Además, este proceso debería generar espacios e instrumentos para el monitoreo social y la rendición de cuentas de los funcionarios públicos. Esto exige definir procesos coherentes y articulados de asignación del gasto, sistemas de información para el seguimiento de la ejecución del mismo y, finalmente, mecanismos evaluatorios que retroalimenten las decisiones y que sirvan de base para ajustes del conjunto del proceso en etapas posteriores.

En Bolivia, el proceso de elaboración, aprobación y ejecución de un presupuesto no está sujeto a un análisis cuidadoso de costos y beneficios; tiene lugar dentro de un entorno institucional débil, dominado por el

Poder Ejecutivo y es fácilmente influenciado por grupos de presión. La gestión de recursos en efectivo por parte del Ejecutivo y los cambios continuos en el presupuesto después de haber sido aprobado, generan ganadores y perdedores, imponen incertidumbre en cuanto al flujo de recursos a las diferentes actividades y son un incentivo para que los administradores públicos se dediquen a presionar para obtener recursos adicionales. Como resultado, hay una brecha importante entre el presupuesto originalmente aprobado y el realmente ejecutado, lo cual se traduce en diferencias significativas entre la asignación de recursos y las preferencias de la población. Las desviaciones más grandes (y crecientes) se han visto a nivel municipal (Tabla 11).

La falta de transparencia y las dificultades de este proceso hacen complicada, además, la evaluación de los resultados e impactos del gasto público sobre la reducción de la pobreza. El saldo es el aumento de la desconfianza sobre el uso de los recursos públicos y la debilidad de los instrumentos de gestión y seguimiento que ayuden a mejorar la eficiencia y equidad del gasto.

Un primer elemento que no facilita la mejora del proceso presupuestario es la falta de *un marco legal adecuado*. De acuerdo con el FMI, la normativa actual se caracteriza por su dispersión, no ayuda a evitar inconsistencias, no tiene todos los elementos para orientar un proceso más transparente e informado, y otorga amplios poderes de revisión al Poder Ejecutivo y Legislativo. En

20 Por citar algunos: el CFAA 2005, las evaluaciones de la Misión del FMI de mayo 2005 de apoyo a la elaboración de una ley marco de presupuesto o el reciente estudio de ASDI (2005) "Evaluación de la estrategia de Reducción de Pobreza 2005. Bolivia: ¿Dialogar o Gobernar?", en el cual se hace una evaluación del proceso presupuestario, la gestión por resultados y su relación con la implementación de la EBRP. Esta sección retoma muchas de las informaciones y criterios de estos documentos.

21 Planificación, programación, formulación, aprobación legislativa, ejecución, seguimiento y evaluación

Tabla 11 - DESVIACIONES ENTRE EL GASTO PLANIFICADO Y EJECUTADO, 1997-2004

| | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Gobierno central | 1,12 | 0,97 | 0,89 | 0,93 | 0,91 | 0,92 | 0,94 | 0,96 |
| Prefecturas | 0,87 | 0,90 | 0,92 | 0,91 | 1,02 | 0,81 | 0,80 | 0,82 |
| Municipios | 1,40 | 1,69 | 1,96 | 2,03 | 3,49 | 2,33 | 2,13 | 1,85 |

Fuente: 1997-2001: Ministerio de Hacienda, 2003 en el documento de contexto del PER "El Proceso Presupuestario en Bolivia", Lindsay Judge y Jeni Klugman. 2003. 2002-2003: Elaboración Propia en base a datos Min. Hacienda

este aspecto, el Ministerio de Hacienda (MH) ha propuesto a finales de 2005 un proyecto de Ley Marco del Presupuesto para su aprobación en el Congreso Nacional. Además, en esa lógica de ajustar la normativa, se ha procedido a revisar las normas del ciclo presupuestario, por ejemplo, en el caso del Reglamento de modificaciones presupuestarias. Para el futuro, se tiene previsto revisar también las Normas básicas de los sistemas de programación de operaciones y presupuesto.

Problemas del proceso presupuestario:

Las imperfecciones en el proceso presupuestario empiezan con las sobreestimaciones que muy frecuentemente hace el gobierno con respecto a las proyecciones de crecimiento económico, los ingresos fiscales y, por ende, la dimensión total del presupuesto. Esto ocurre durante la fase de preparación del presupuesto, en gran medida como respuesta a las demandas de los grupos de presión y para facilitar así la aprobación del Presupuesto General de la Nación (PGN) por el Congreso.

A la dificultad de contar con orientaciones más sólidas sobre las restricciones económicas que definen los límites del presupuesto, se agrega *la debilidad de la función de planificación y del proceso de definición de prioridades de gasto*. En la actua-

lidad, si bien se cuenta con el Sistema Nacional de Planificación (SISPLAN), el cual tiene un marco normativo general y algunas reglamentaciones específicas, el mismo no termina de articularse, y, sobre todo, no tiene definidos instrumentos y metodologías para su ejecución efectiva. La debilidad de esta etapa tiene que ver con la escasa prioridad que se le ha asignado a esta función en los últimos años y con la dificultad de definir una visión de mediano y largo plazo para la acción del Estado boliviano en un contexto de alta inestabilidad política como el que ha vivido Bolivia desde el 2000.

El resultado es que la mayoría de los Planes Operativos Anuales (POA) de las entidades públicas no suelen basarse en una identificación rigurosa de resultados y beneficiarios de sus políticas, y, por tanto, los productos, actividades y sobre todo el gasto definidos en estos instrumentos no suelen tener una base sólida que pueda ser evaluable en términos de logro de resultados. Sistemáticamente, estos instrumentos tienden a sobreestimar el gasto y a subestimar las limitaciones de financiamiento, lo que los convierte en instrumentos de programación financiera o de cumplimiento procedimental, pero escasamente de seguimiento y evaluación de políticas públicas.

En ese ámbito, la administración del Presidente Morales ha restablecido y conforma-

do en abril de 2006 un Ministerio de Planificación del Desarrollo (MP) con amplias competencias, articulando en su interior a la mayoría de entidades públicas que trabajan en temas de análisis de políticas públicas (INE y UDAPE), de gestión de la inversión pública y de planificación. Este cambio institucional podría tener el potencial de recomponer la función de planificación, vinculándola con los entes que gestionan la inversión y el gasto público, de manera que el proceso de priorización del gasto en función de objetivos de mediano plazo pueda contar con instrumentos y un ente tutor con capacidad real de operación. El lanzamiento del nuevo Plan Nacional de Desarrollo (PND) en junio del 2006 y su posterior implementación son los primeros resultados de este cambio institucional.

Durante el **proceso de aprobación parlamentaria del PGN**, el Congreso tradicionalmente incrementa el presupuesto del gasto, ante lo cual simplemente se suele aumentar la deuda requerida para financiar el presupuesto. Después de ser aprobado, el presupuesto continúa sujeto a modificaciones importantes. Muchas veces, el gasto total se incrementa en el transcurso del año (en promedio, en un 6 por ciento desde 1990 y más aún en los años de elecciones) y el Congreso aprueba los cambios *ex post* a fin de año. Igualmente, el gobierno se dedica a un proceso complejo de manejo de efectivo a lo largo del año sobre la base de un desembolso fragmentado y parcial del presupuesto. Esto sucede muchas veces por motivos políticos y no de eficiencia, lo cual debilita la relevancia de la aprobación congresal.

El proceso también se ve entorpecido por las limitadas capacidades, los escasos recursos técnicos y las restricciones de tiempo que tiene el Congreso para evaluar y analizar adecuadamente el presupuesto. El flujo de

información durante el proceso de preparación y aprobación del PGN no siempre es suficiente, sobre todo en relación con la eficacia de los diferentes programas gubernamentales. Los mecanismos de vigilancia del Congreso y el público continúan siendo débiles y les falta información pertinente y simplificada para evaluar la efectividad del presupuesto. En el 2005, se ha creado una Oficina Técnica de Presupuesto en el Congreso Nacional, la cual debería asesorar a los legisladores en los procesos relacionados con este tema.

La **fase de seguimiento de la ejecución del PGN** cuenta con mayor cantidad de instrumentos y regulaciones. Se han hecho notables esfuerzos para mejorar los instrumentos de seguimiento de la ejecución presupuestaria en el MH, hay resultados significativos en ciertas áreas de la administración; pero se continúan enfrentando problemas en la cobertura y eficacia de estos sistemas.

Uno de los principales cuellos de botella para la mejora del seguimiento de la ejecución del presupuesto ha sido siempre la escasa disponibilidad de información centralizada sobre los flujos de gasto en el sector público. El Proyecto SIGMA justamente estaba orientado a construir un sistema integrado que permita monitorear y controlar todas las operaciones financieras de las entidades públicas relacionadas con la ejecución del presupuesto de gasto. Actualmente, el SIGMA prácticamente está funcionando en todas las entidades del nivel central de gobierno, al registrar más del 90 por ciento de las transacciones de la administración central, y en numerosas entidades descentralizadas.

Las mayores limitaciones del SIGMA tienen que ver en primer lugar con su utilización sólo como herramienta de gestión programática-financiera y no como instrumento de evaluación presupuestaria ligada a resultados. A esto se agregan sus dificultades

para lograr una buena cobertura de las operaciones de las administraciones subnacionales. A inicios del 2006 sólo cuatro municipios grandes y tres prefecturas estaban incorporadas al sistema, y se había identificado problemas de capacidad institucional en los gobiernos locales y de adecuación del sistema para que pueda ser aplicado en municipios medianos y pequeños. En ese sentido, se está trabajando en una adaptación del SIGMA al contexto de las administraciones locales (SIGMA Municipal Simplificado-SMS) y en una estrategia de implantación del mismo en un grupo de municipios seleccionados²².

Además del SIGMA, el Ministerio de Hacienda ha venido transparentando buena parte de la información sobre la ejecución presupuestaria, la asignación y composición del gasto y las escalas salariales, utilizando plataformas en Internet²³. En ese contexto, se ha lanzado también la iniciativa de diseñar un nuevo sistema de información sobre compras estatales que empezará a funcionar en el 2006. Igualmente, se ha empezado a trabajar en la definición de una clasificación funcional del gasto público que es una importante demanda de la cooperación y de las entidades de la sociedad civil que monitorean el gasto social²⁴. Este formato debería fa-

cilitar en el futuro el análisis de la asignación del gasto permitiendo identificar, por ejemplo, los montos que están siendo destinados a acciones de reducción de la pobreza.

La fase de evaluación de la efectividad y eficiencia del gasto es uno de los eslabones del proceso menos desarrollados en Bolivia. Por lo general, el seguimiento y evaluación se focaliza solamente en el cumplimiento de actividades o en la utilización de insumos, muy poco en los productos o servicios que resultan del gasto, y muy rara vez en el logro de resultados e impactos²⁵.

Debido a los problemas anteriormente anotados, no hay incentivos suficientes para **un control o auditoría social** muy extendida de la ejecución presupuestaria. Hay iniciativas interesantes relacionadas con los mecanismos de control social que surgieron del Diálogo Nacional, que han adquirido reconocimiento internacional por ser mecanismos pioneros e innovadores en la lucha contra la corrupción y la interferencia política en las finanzas públicas. No obstante, su impacto ha sido limitado. La Ley del Diálogo Nacional creó instancias nuevas y potenció a grupos existentes en la verificación y seguimiento de la asignación de recursos y del gasto vinculado a la Estrategia Boliviana de Lucha contra la Pobreza (EBRP). La tabla

22 Se debe resaltar que las principales observaciones al SIGMA tienen que ver con las dificultades que ha tenido para adaptar su sistema a contextos locales con condiciones institucionales difíciles y problemas graves de conectividad. Igualmente, la facilidad de uso del sistema es otro tema observado frecuentemente. Actualmente hay un proceso de evaluación del sistema y de definición de una estrategia de implantación en los niveles locales.

23 Se ha abierto, por ejemplo, una página web con información detallada de la UPF: www.upf.gob.bo. Se puede además consultar *on line*, por ejemplo, datos de seguimiento de la ejecución en la página web del SIGMA.

24 El MH ha presentado Tablas con esta clasificación funcional, pero la misma no estaría todavía siendo aplicada al SIGMA y a otros sistemas de información.

25 En los últimos diez años, las evaluaciones de impacto más importantes han sido las del FIS y del PAN, y recientemente las evaluaciones del PLANE que se hicieron en UDAPE.

Tabla 12 - PAPEL DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EL MONITOREO DEL GASTO Y LOS RESULTADOS

| Ente | Tipo | Autoridad |
|--|------------------|--|
| Mecanismo de Control Social | No-gubernamental | Apoya la implementación de la EBRP para lo cual tiene un papel activo en la supervisión y evaluación del gasto relacionado con la lucha contra la pobreza. |
| Consejos de Desarrollo Productivo, Económico y Social (CODEPES) | No-gubernamental | Fueron creados hace poco en apoyo de los Comités de Vigilancia. Sin embargo, el apoyo aún no ha empezado. |
| Directorio Único de Fondos (DUF) | Gubernamental | Coordina el FPS y el FNDR; hay representantes de la sociedad civil en el directorio que pueden supervisar además de influir en las decisiones sobre la asignación en coordinación con el gobierno. |
| Instituto Nacional de Estadística (INE) Gubernamental | Gubernamental | Los representantes de la sociedad civil están en el directorio y suministran datos adicionales para complementar el trabajo del gobierno. |
| Comité Interinstitucional de Seguimiento y Evaluación (CISE) Gubernamental | Gubernamental | Evalúa la implementación de la EBRP; hay representantes de la sociedad civil en el Comité. |

12 describe los roles de las instancias de la sociedad civil en el seguimiento a la implementación de la EBRP.

En la actualidad, el papel de los actores de la sociedad civil en el monitoreo del presupuesto a nivel nacional está formalmente limitado al gasto relacionado con la pobreza y al apoyo para la vigilancia a nivel municipal, a pesar de que se les ha otorgado un papel más activo en el seguimiento de los resultados a través de su participación en el Comité Interinstitucional de Seguimiento y Evaluación (CISE) y en el Instituto Nacional

de Estadística (INE). No obstante, hay algunas limitaciones obvias en relación con una participación más activa de la sociedad civil en el seguimiento al presupuesto y sus resultados: la información sobre el presupuesto público no siempre es fácil de analizar para no entendidos en la materia y los datos no se vinculan adecuadamente con un sistema de indicadores de resultados. Además, si no se cuenta con datos altamente desagregados, es difícil para la sociedad civil ver de qué manera se están reasignando los gastos en el transcurso del año.

Los mecanismos de la sociedad civil tienen poco contacto con la Contraloría o el Congreso, con quienes podrían ser complementarios. Un ejemplo en el que las organizaciones de la sociedad civil son activas en el monitoreo del gasto público se halla en Tanzania, donde se han implementado documentos PER e instrumentos participativos de seguimiento al gasto.

En resumen, a pesar de que se han introducido mejoras en la calidad y disponibilidad de datos sobre la ejecución presupuestaria, en el control del gasto en los niveles nacional y prefectural y en la participación de la sociedad civil a nivel nacional, el proceso presupuestario de Bolivia está aún lejos de ser el instrumento ideal para articular las prioridades de gasto del país dentro de la cartera de recursos fiscales proyectados. El Gobierno está consciente de esto y se ha comprometido a fortalecer este proceso, al proponerse como objetivo a mediano plazo la elaboración de presupuestos multianuales. Durante el 2004-2005, el Viceministerio de Presupuesto y Contaduría ha estado realizando algunos ejercicios orientados a evaluar instrumentos de programación multianual orientada a resultados con algunas entidades públicas²⁶. En el marco de la implementación del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2006-2011, se estaría proponiendo avanzar en la definición y aplicación de una programación presupuestaria multianual.

Opciones de política

A corto plazo:

- > Compatibilizar el techo presupuestario general del gobierno con el marco fiscal a mediano plazo.
- > Imponer límites en las facultades del Ejecutivo para modificar el presupuesto a lo largo del año, permitiendo así que el Congreso recupere su papel primario y que el proceso presupuestario sea más democrático y transparente.
- > Utilizar proyecciones de mercado consensuadas como una base para planificar el presupuesto y sustraer un pequeño componente "prudencial" de las proyecciones, tal como se hace en Canadá, para evitar estimaciones de la actividad económica y el ingreso fiscal basadas en motivos políticos.
- > Continuar mejorando la recopilación de datos para analizar la asignación presupuestaria y la alineación estratégica de la misma con los ODM y los objetivos nacionales de desarrollo. Un avance importante en el futuro sería terminar de definir y aplicar una clasificación funcional en la información de gasto público que proporciona el MH. La recopilación sistemática de datos sobre los resultados o el desempeño ayudará a hacer el seguimiento del insumo y los resultados del presupuesto.
- > Definir y ejecutar una estrategia más eficiente de implantación del SIGMA en los niveles subnacionales de gobierno. En el corto plazo, un objetivo importante podría ser la implantación del sistema en todas las prefecturas y en los diez municipios más grandes del país. Igualmente se debería continuar y apoyar las iniciativas de mejora de los diferentes sistemas de información sobre la ejecución del gasto en el MH.
- > Mejorar la coordinación entre las distintas agencias que proporcionan asistencia téc-

26 Como la Aduana Nacional y el Sistema de Impuestos en el lado de ingresos (contratos de rendimiento) y con algunos sectores (educación y salud).

nica a los legisladores en la preparación del presupuesto y la evaluación de su ejecución. Consolidar y reforzar el funcionamiento de la Oficina Técnica de Presupuesto en el Congreso. Asimismo, se podría prolongar el lapso que se da al Congreso para discutir el presupuesto, de modo que tenga más tiempo para hacer un análisis útil y modificar el gasto público.

- > Promover la aprobación de una Ley Marco de Presupuesto que resuelva las lagunas y dudas actualmente existentes en la normativa del proceso presupuestario, y que contribuya a tener más transparencia y eficiencia en el proceso.

A mediano plazo, al lograr avances en los aspectos arriba mencionados, se podría buscar implementar un presupuesto multianual. La futura implementación del Plan Nacional de Desarrollo es una oportunidad para avanzar en este proceso. Para ello, se requiere un proceso de cinco etapas:

1. Desarrollar acuerdos sectoriales en cuanto a objetivos, productos y actividades con estimaciones preliminares de los costos.
2. Desarrollar marcos de gastos sectoriales con un análisis de concesiones intra e intersectoriales.
3. Definir los techos de los presupuestos sectoriales actuales y a mediano plazo.
4. Preparar programas sectoriales a mediano plazo basados en la compatibilización de las prioridades sectoriales con los techos presupuestarios.
5. Aprobación política final de las estimaciones presupuestarias por el Gabinete y el Congreso.

Finalmente, existe el desafío de fortalecer al recientemente restablecido Ministerio de Planificación (MP), instancia que estaría asumiendo un particular protagonismo en la coordinación y mejora del proceso presupuestario y del seguimiento de las orientaciones del gasto público. Algunos elementos que sería interesante trabajar en este ámbito:

Podría ser necesario un fortalecimiento de las capacidades, instrumentos y procedimientos que permitan articular a las diferentes instancias que agrupa el MP, en particular a las funciones de generación de información, análisis y asesoría especializada (INE y UDAPE), con las de planificación, o a las relacionadas con los procesos de planificación y los sistemas de inversión pública y presupuesto. El seguimiento de acciones de mediano plazo en el marco del nuevo PND posiblemente requerirá de un sistema de información y de monitoreo del cumplimiento de resultados de las políticas públicas y de los objetivos del PND. En la actualidad, funcionan diferentes esquemas de seguimiento de políticas y ejecución del gasto en el MH (SIGMA), en el Ministerio de la Presidencia (SISER) y en algunas dependencias del nuevo MP (SISIN, SISPLAN), cada uno con intereses diferentes, instrumentos particulares y niveles de desarrollo heterogéneos. Su articulación eficiente es un tema aún pendiente.

B. DESCENTRALIZACIÓN

En esta sección, se analiza el proceso de descentralización en Bolivia y su impacto en las tendencias de gasto gubernamental²⁷.

27 En esta sección, se resumen los hallazgos del PER 2004 y del reporte de 2005 "Bolivia Institutional and Governance Review: Towards an Inclusive Decentralization". En este estudio se amplían las informaciones y análisis resumidos brevemente en esta sección.

Bolivia viene ejecutando un ambicioso programa de descentralización desde mediados de los años noventa. Esto ha significado importantes transferencias de recursos a gobiernos municipales autónomos, y un paulatino proceso de desconcentración de competencias y de responsabilidades de gasto a las prefecturas. En 2004, el 26,9 por ciento del gasto total público estaba descentralizado (8,6 por ciento a las prefecturas y 18,3 por ciento a los municipios). La importancia de estos niveles de administración subnacional aumenta si nos referimos al gasto en capital. En esa misma gestión, el 36 por ciento del total de la inversión pública fue ejecutado en estos niveles (19,5 por ciento a nivel departamental y 16,2 por ciento en los municipios), a lo cual se debe agregar el 15 por ciento de inversión gestio-

nado por el sistema de cofinanciamiento regional (FPS, FNDR, etcétera) que, si bien depende orgánicamente de la Administración Central, canaliza recursos que son ejecutados a nivel local bajo esquemas de cofinanciamiento (Tabla 9).

En el caso de los municipios, a mediados de la década de los 90 se les transfirió competencias concentradas en la provisión de infraestructuras sociales básicas y que están vinculadas a un esquema de transferencias de base poblacional (distribución per cápita). En 2001, con la Ley del Diálogo Nacional, se estableció un vínculo entre la EBRP del gobierno y las responsabilidades municipales, y se les suministró recursos adicionales —incluyendo recursos para el gasto corriente— que estaban disponibles como resultado del alivio de la deuda otorgado bajo

Tabla 13 - LA DESCENTRALIZACIÓN ANTES Y DESPUÉS DE LA LEY DE HIDROCARBUROS, 2004–06

| | Antes (% 2004) | Después (% 2006) |
|---|-------------------|---------------------|
| Regiones (prefecturas) | | |
| Proporción de Gasto Descentralizado ^a | 8.6 | 13.2 |
| Proporción de Impuestos Descentralizados ^b | 0.5 | 0.4 |
| Proporción de Dependencia a las Transferencias ^c | 96.6 | 99.3 |
| Municipalidades | | |
| Proporción de Gasto Descentralizado | 18.3 | 21.5 |
| Proporción de Impuestos Descentralizados | 5.4 | 4.5 |
| Proporción de Dependencia a las Transferencias | 67.6 | 74.2 |
| Gobiernos Sub-nacionales | | |
| Proporción de Gasto Descentralizado | 26.9 | 34.7 |
| Proporción de Impuestos Descentralizados | 5.8 | 4.9 |
| Proporción de Dependencia a las Transferencias | 66.6 | 73.1 |

Nota: a = Gasto de las prefecturas/gasto total del sector público; b = Impuesto de las prefecturas / Impuesto totales del sector público; c = Transferencias recibidas por las prefecturas/Ingresos totales de las prefecturas. Los datos de las prefecturas no incluyen la nomina salarial.

Fuente: Banco Mundial 2005 "Bolivia Institutional and Governance Review:Towards an Inclusive Decentralization"

la iniciativa HIPC²⁸. Estos nuevos recursos son transferidos con base en criterios de distribución territorial y de nivel de pobreza, y deberían estar orientados a gastos alineados con las metas de la EBRP. En estos años, los principales problemas en este ámbito se refieren a la alta dependencia de la mayoría de los municipios de las transferencias gubernamentales (Tabla 13), al desarrollo limitado de capacidades de recolección de ingresos tributarios propios, a las debilidades administrativas y de gestión que disminuyen la eficiencia del gasto municipal y a los problemas de coordinación con los otros niveles de administración territorial. Un número importante de los municipios de Bolivia son demasiado pequeños como para tener la capacidad financiera y técnica para emprender la provisión de varios de los servicios públicos en los cuales tienen competencias bajo los términos del proceso de descentralización y, hasta el momento, los esfuerzos por unir los municipios en mancomunidades han tenido poco éxito.

Si bien las prefecturas no tienen el nivel de autonomía administrativa y política del que gozan los municipios, en los últimos decenios se han realizado esfuerzos para desconcentrar competencias y responsabilidades de gasto a estas instancias. Estas administraciones se caracterizan por ser extrema-

damente dependientes de las transferencias del gobierno central, ya que no cuentan prácticamente con posibilidades de recaudar recursos propios (Tabla 13), tienen una muy escasa autonomía de gasto, se estima que apenas puedan decidir libremente sobre el 8 por ciento de todos los recursos que estarían bajo su responsabilidad²⁹, y tienen una muy deteriorada capacidad institucional relacionada con el fuerte carácter político-partidario de la mayoría de las decisiones sobre recursos humanos en estas instancias. Las prefecturas están entrando en un momento de profunda transformación como efecto de la profundización de la descentralización a nivel departamental (proceso de “autonomías”) y, sobre todo, de la elección democrática del prefecto realizada en diciembre de 2005. Es posible que la estabilidad política que garantiza un prefecto electo y la definición de un esquema de descentralización más articulado y desarrollado, tengan el potencial de mejorar la eficiencia de este nivel de administración subnacional³⁰.

Aparte de los problemas específicos de municipios y prefecturas, el proceso boliviano de descentralización enfrenta problemas estructurales vinculados con desequilibrios verticales y horizontales que están disminuyendo las posibilidades de aumentar la eficiencia y equidad del gasto público. No se ha

28 En 2002, los recursos propios de los municipios alcanzaron a \$us 129 millones. La transferencia total de los fondos de coparticipación alcanzó a \$us 170 millones y las transferencias totales de fondos HIPC (Cuenta Diálogo 2000) a \$us 83 millones para ese mismo año. Fuente: UPF, INE, FNDR.

29 Por ejemplo, el pago al personal de salud y educación está teóricamente transferido a las administraciones prefecturales, pero el grado de decisión de estas instancias sobre el uso de estos fondos es prácticamente nulo.

30 Actualmente los prefectos son elegidos, pero nombrados por el Presidente. Sus atribuciones continúan siendo las anteriores a este proceso electoral, aunque se está trabajando en un ajuste del esquema de competencias y coordinaciones entre gobierno central y prefecturas. De todas maneras, el esquema definitivo será un resultado de la Asamblea Constituyente que debería realizarse desde agosto del 2006. Es en este ámbito donde se aprobarán los contenidos finales del llamado “proceso autonómico regional”.

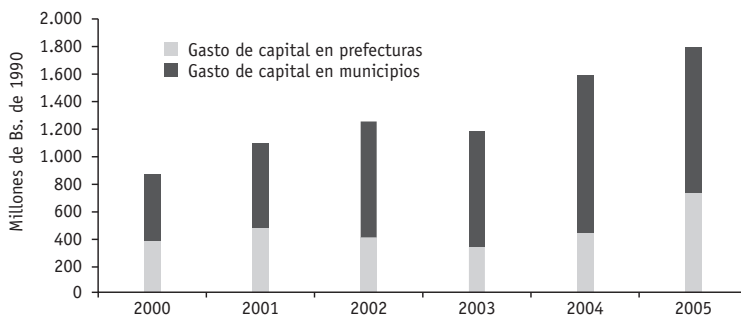
logrado consolidar un marco integral que defina y precise competencias para cada uno de los niveles sobre la base de criterios de eficacia, al haber sobreposiciones y mala coordinación entre los niveles de administración; el sistema de transferencias no siempre considera incentivos que lleven a un aumento del esfuerzo tributario propio de los municipios, a un desarrollo de capacidades de definición de prioridades locales de gasto y que considere suficientemente los desequilibrios de desarrollo territorial. De hecho, la alta dependencia de transferencias, que suelen tener un carácter volátil o muy ligado a decisiones políticas arbitrarias, puede poner en peligro los esfuerzos de los municipios de suministrar servicios públicos en forma sostenible.

La aplicación de la Nueva Ley de Hidrocarburos (NLH) y la implementación del IDH han aumentado los recursos de prefecturas y municipios, lo que ha profundizado la descentralización del gasto en Bolivia de manera significativa. La parte del gasto total administrada por las prefecturas ha pasado de 8,6 a 13,2 por ciento como efecto de este cambio, y de los municipios de 18,3 a 21,5 por ciento. Al mismo tiempo, como era de

esperarse, en ausencia de una transformación estructural del esquema fiscal de la descentralización, la dependencia de ambos niveles de las transferencias del gobierno central ha aumentado como efecto de la NLH (Recuadro 2 y Tabla 13). Otro efecto es el aumento de los niveles de gasto en capital, particularmente en las prefecturas, impulsado por la mayor disponibilidad de recursos (Gráfico 7). De alguna manera esto sugiere que los recursos del IDH tienden a incentivar gastos adicionales y que necesariamente alivian los desequilibrios fiscales anteriores a su aplicación.

Debido al mecanismo de distribución definido para el IDH, muchos de los problemas fiscales del proceso de descentralización, no sólo no tenderían a aliviarse, sino que podrían amplificarse. Los desequilibrios verticales se están incrementando, pues no hay incentivos hacia la eficiencia en el gasto en la medida que se están transfiriendo recursos adicionales sin nuevas responsabilidades explícitas de gasto, lo que vuelve frágil al TGN sin mejorar la coherencia entre los ingresos transferidos y el nivel de gasto en los niveles subnacionales. Por otra parte, debido a que la NLH favorece relativamente más

Gráfico 7 - EVOLUCIÓN DEL GASTO DE CAPITAL (En Millones de Bs. constantes de 1990)



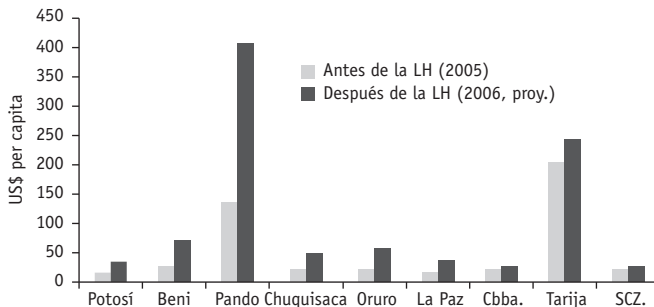
Elaboración propia en base a datos de la UPF

a algunos departamentos, se tiende a profundizar las desigualdades territoriales en la distribución de recursos a las prefecturas, lo que ya era un problema antes de la aplicación de esta nueva Ley (Gráfico 8). Esta ampliación de los desequilibrios horizontales entre regiones podría plantear riesgos políticos y económicos importantes en el mediano plazo en la medida en que ciertas regiones se sientan relegadas y que no se cuente con instrumentos para hacer efectivas políticas de gasto orientadas a una mayor equidad territorial en la provisión de servicios sociales y de infraestructura básica a la población³¹.

A medida que el proceso de descentralización se desarrolló activamente en el último decenio, la deuda subnacional también aumentó en Bolivia. Se observa que hay todavía una débil responsabilidad fiscal y un manejo deficiente de la deuda subnacional.

Las mejoras en las finanzas subnacionales fueron menores de lo esperado en los últimos años. A pesar de que una parte de las decisiones sobre el gasto se transfirieron a los gobiernos municipales, no se aplica el mismo principio para las decisiones sobre el ingreso. En promedio, las transferencias del gobierno central representan el 80 por ciento del ingreso local y casi el 100 por ciento en muchos municipios pobres. La incapacidad de los gobiernos locales de imponer impuestos reduce las posibilidades de ampliar la recaudación tributaria total. Debido a ello, también es más probable que los municipios se comporten como si no tuvieran serias limitaciones presupuestarias y, por ende, gastan demasiado y contraen deudas. En ese contexto, varios municipios han incrementado su nivel de endeudamiento para hacer frente a un mayor nivel de gasto, la deuda municipal ha aumentado

Gráfico 8 - TRANSFERENCIAS DE LA LEY DE HIDROCARBUROS (en dólares per cápita) Y POBREZA (PIB per cápita), 2005–06 (proyectado)



Nota: Para 2005, las cifras están basadas en el presupuesto anual. Para 2006, son solo estimaciones.

Fuente: Banco Mundial. 2005 "Bolivia Institutional and Governance Review: Towards an Inclusive Decentralization"

31 Las políticas de compensación en vigor no han mostrado mucha efectividad y se constituyen en una presión fiscal adicional para el TGN. El Tesoro, por otra parte, debería verse obligado a buscar otras fuentes de recursos para tales acciones en la medida en que recibe un porcentaje pequeño de los ingresos adicionales por el IDH.

de 1,9 por ciento del PIB en 1997 a aproximadamente 3 por ciento en 2002 y 6 por ciento en 2005. Si bien estos montos no llegan todavía a representar un problema de gran dimensión, ya han generado algunos conflictos en varios municipios grandes, y podría agravarse con la profundización del proceso de autonomías y de descentralización.

El gobierno ha tomado medidas para reducir el endeudamiento de los cinco municipios más grandes a través del Programa de Readecuación Financiera (PRF). Los municipios contemplados por el PRF han pagado deudas por un monto total de más de US\$ 75 millones y han facilitado los flujos de pagos futuros mediante la reprogramación y el refinanciamiento de sus deudas. La deuda total de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz bajó ligeramente de US\$ 205,35 millones en 2000 a US\$ 202,85 millones en 2003³². Sin embargo, este proceso ha sido más complejo de lo que se esperaba inicialmente, porque se enfrentaron frecuentes incumplimientos de muchos de estos municipios a los compromisos contraídos en este programa. Para evitar problemas en el futuro, el gobierno ha introducido límites en el servicio de la deuda y el capital adeudado (el servicio de la deuda está limitado al 20 por ciento del ingreso corriente y el capital adeudado a un máximo del 200 por ciento del ingreso corriente) como prerrequisito para mayores préstamos.

Paralelamente, es también preocupante que los municipios utilicen cada vez más el sistema de la deuda flotante (líneas de crédito otorgadas por proveedores privados de

bienes y servicios) como otra opción para mantener sus niveles de gasto. Son positivos los pasos recientes para crear auditorías externas requeridas por Ley, además de calificaciones crediticias para que los municipios grandes puedan obtener nuevos préstamos. En el caso de las prefecturas, la profundización de la descentralización que se está realizando puede impulsar nuevos procesos de endeudamiento sin control ante la ausencia de medidas oportunas de ajuste normativo y de información.

De manera general, las capacidades de gestión de todos los niveles de gobierno sobre estos riesgos son muy débiles. Desde 2005, se viene implementando en el MH una serie de acciones de reforzamiento de la información y de las capacidades de gestión de las instancias subnacionales sobre estos temas. Se ha desarrollado un Sistema de Administración de Información de Deuda Subnacional (SAIDS)³³, el cual brindaría reportes sobre la situación de endeudamiento y detalles sobre los compromisos a futuro y la gestión de desembolsos y pagos. Se está desarrollando igualmente una Central de Información y Riesgo (CIR) que debería generar información financiera de las administraciones y gobiernos subnacionales mediante la definición y construcción de índices de desempeño y una amplia transparencia de las finanzas subnacionales a los mercados financieros. El SAID empezó a implementarse en octubre de 2005 en la Dirección General de Crédito Público del MH. Se tiene la intención de ejecutar un piloto de este programa en 20 municipios y 5 prefecturas durante la gestión 2006.

32 Fuente: Ministerio de Hacienda.

33 Se tiene la intención de empezar en 2006 con la implementación piloto de este programa en 20 municipios y 5 prefecturas.

Opciones de política

Las siguientes opciones de política son generales³⁴ y específicas para los sectores que se encuentran en los capítulos respectivos.

En el corto plazo:

- > Discutir y avanzar en un ajuste de los mecanismos de transferencia sobre la base de fórmulas que mejoren la equidad de la distribución de los recursos a las administraciones y gobiernos subnacionales. En particular, se hace necesario ajustar y precisar las competencias y responsabilidades de gasto asociadas al IDH.
- > Continuar con los esfuerzos que ya se están realizando para exigir que todos los municipios grandes tengan calificaciones crediticias y evaluaciones financieras anuales efectuadas por el sector privado como prerequisite para contraer más deudas. Mejorar la calidad de los informes sobre la deuda municipal. Poner fin a la práctica de que el gobierno central rescate a los municipios quebrados y descontar las transferencias discrecionales de las asignaciones de fondos de inversión, para promover una mayor responsabilidad fiscal por parte de los gobiernos municipales. En ese marco, sería recomendable continuar con la implementación del SAIDS y del CIR.
- > Reforzar las acciones destinadas a aumentar las capacidades institucionales de municipios y prefecturas en aspectos relacionados con la gestión del gasto público y la recolección de ingresos tributarios propios.
- > Desarrollar mecanismos para agrupar municipios más pequeños, ya sea para crear

municipios más grandes o bien como algún tipo de asociación, de modo que adquieran la capacidad técnica y financiera necesarias para la provisión de servicios.

A mediano y largo plazo:

- > Evaluar e implementar las opciones de política sobre descentralización fiscal planteadas en el estudio "*Bolivia, hacia una Descentralización incluyente*" que fue elaborado con colaboración del Banco Mundial en el 2006. A grandes líneas, este documento sugiere avanzar en la definición de una estrategia de descentralización integral y coherente que tenga como principios: (i) una definición clara de las responsabilidades de los niveles de gobierno subnacional, (ii) esquemas de financiamiento que respondan y sean consistentes con las funciones que cada nivel de gobierno asume, y (iii) una descentralización fiscal basada en reglas de neutralidad fiscal y en un incentivo a la responsabilidad.
- > Esta posible estrategia tendría que implementarse de manera gradual, buscando, en primera instancia, ajustar las principales distorsiones del actual esquema de descentralización fiscal, de manera que las transferencias intergubernamentales sean más equitativas; asegurar capacidades institucionales básicas en los gobiernos subnacionales; y construir consensos políticos mínimos para reformas más profundas. En una etapa más avanzada, se podría impulsar ajustes más importantes en la definición de roles y responsabilidades así como en los mecanismos de asignación y transferencia de recursos. Finalmente, en una

34 Para mayor información, ver el reporte: *Bolivia Institutional and Governance Review: Towards an Inclusive Decentralization*.

etapa de más largo plazo, se podría consolidar una profundización de la descentralización ampliando responsabilidades y otorgando recursos adicionales a gobiernos municipales y regionales.

C. POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPLEO Y SALARIOS

El alto porcentaje del gasto que se utiliza en Bolivia para pagar los salarios del sector público es una preocupación importante del gobierno, en vista de su difícil situación fiscal y de la baja calidad de los servicios públicos. El costo salarial total del sector público boliviano representaba en 2005 el 8,8 por ciento del PIB y cerca de un 40 por ciento del gasto corriente total del sector público. En el período 1999-2005, éste aumentó en un promedio anual del 3,3 por ciento en términos reales. En 2002 y 2003, este gasto se incrementó en términos reales en más de 7 por ciento, mientras que el número total de funcionarios públicos se mantuvo prácti-

camente constante (Tabla 14)³⁵; esto se debe a que el número de ítems en los sectores de educación y salud aumentó significativamente durante este periodo. Por lo tanto, estos ítems adicionales en los sectores de educación y salud, reforzados por incrementos salariales, explican en gran parte los aumentos en la planilla salarial del sector público entre 1999-2003.

Adicionalmente, el sector educativo, y en menor medida el de salud, consiguieron incrementos salariales importantes —además de otros beneficios como bonos— al presionar al gobierno a través de frecuentes conflictos sociales. Mientras la planilla salarial de todo el sector público no financiero se mantuvo en torno al 9 por ciento del PIB entre 1990 y 2005, el costo salarial del sector educación aumentó de 2,2 a 3,6 por ciento del PIB en el mismo periodo, y la planilla salarial del sector salud se incrementó de 0,4 a 0,7 por ciento del PIB (Gráfico 9).

En general, los sectores de educación y salud fueron los únicos donde se observa un

Tabla 14 - NÚMERO DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS

| | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2005 |
|-------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| A. Gobierno general | 211658 | 216056 | 218032 | 215210 | 215944 | 219287 | 253666 |
| Gobierno central | 184215 | 185799 | 186640 | 188880 | 189451 | 192794 | 217486 |
| Educación | 107964 | 110604 | 112160 | 115337 | 116975 | 119232 | 122753 |
| Salud | 14947 | 15278 | 15560 | 15868 | 15871 | 16271 | 17045 |
| Otros | 61304 | 59917 | 58920 | 57675 | 56605 | 57291 | 77688 |
| Gobiernos subnacionales | 18096 | 20635 | 20114 | 15217 | 15187 | 15187 | 22985 |
| Seguridad social | 9347 | 9622 | 11278 | 11113 | 11306 | 11306 | 13195 |
| B. Empresas públicas | 5739 | 3564 | 2210 | 2163 | 2135 | 2135 | 1588 |
| C. Empleo público Total (A+B) | 217397 | 219620 | 220242 | 217375 | 218079 | 221421 | 255254 |

Fuente: 1998-2003: Ministerio de Hacienda (Unidad de Programación Fiscal), 2005: UCAC 2005

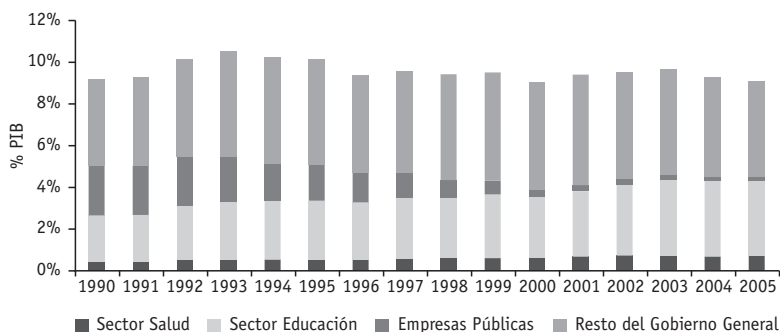
35 Hasta 1999, se concluyó gran parte del proceso de privatización que redujo significativamente la cantidad de empleados públicos.

aumento continuo de empleados en los últimos años. Este incremento de ítems en estos sectores se acelera con la disponibilidad de recursos HIPC a partir del 2002, y continúa aumentando en los últimos dos años como resultado de importantes presiones sociales y políticas específicas del gobierno tenden-

tes a privilegiar la creación de puestos en esos sectores³⁶(Tabla 14 y Gráfico 9).

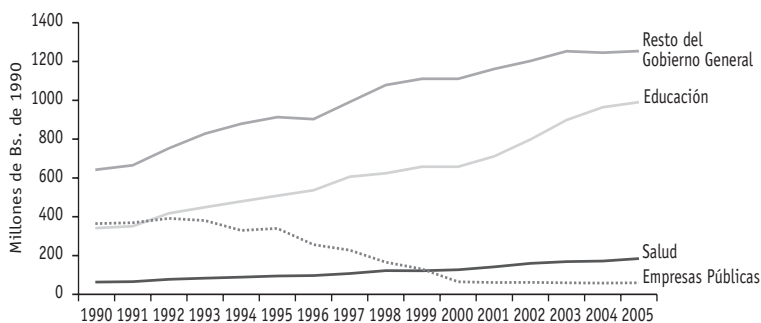
Pese a que se ha mantenido una ligera tendencia de incremento de la masa salarial en los sectores de educación y salud durante las gestiones 2005 y 2006, se debe resaltar el esfuerzo realizado por el gobierno pa-

Gráfico 9 - PLANILLA SALARIAL DEL SECTOR PÚBLICO POR SECTORES SELECCIONADOS (%PIB)



Fuente: Elaboración propia basado en datos UPF

Gráfico 10 - PLANILLA SALARIAL DEL SECTOR PÚBLICO POR SECTORES SELECCIONADOS (En millones de Bs. Constantes de 1990)



Fuente: Elaboración propia basado en datos UPF

36 Por ejemplo, en 2006 gran parte del ahorro generado por un nuevo plan de austeridad en la Administración Central y otras dependencias estatales fue integralmente reasignado a la creación de nuevos ítems en educación y salud.

ra estabilizar la masa salarial en el marco de una política de austeridad y reducción del gasto corriente (Recuadro 3, Gráficos 9 y 10). Esto se logró incluso considerando que hubo un aumento relativo del empleo público entre 2003 y 2005. Este incremento se produjo esencialmente en los gobiernos subnacionales (prefecturas y municipios). Sin embargo, se debe también llamar la atención sobre los efectos limitados de estas medidas en el nivel global de crecimiento del gasto salarial; esto se debe a que se trataba de acciones parciales y focalizadas en sólo una parte del sector público, mientras que la tendencia a aumentar ítems en educación y salud, y a incrementar los niveles salariales de estos sectores de manera más generosa que en el resto del gobierno, se mantuvo prácticamente intacta.

Además de las dificultades para controlar el gasto salarial, diferentes estudios y evaluaciones se preocupan de los problemas de formación, de escasa continuidad, de elevada rotación y de baja eficiencia en buena parte de las reparticiones del sector público, pese a los esfuerzos de los últimos años para consolidar un servicio civil y un nivel mínimo de institucionalización. Las debilidades institucionales y regulatorias del Estado boliviano ayudan a explicar en parte estos graves problemas de calidad de los funcionarios públicos y de las administraciones. Estas debilidades se relacionan con la falta de procesos transparentes de contratación y de promoción basada en méritos, con un bajo nivel de los salarios que dificulta la atracción de personal calificado (por ende, se recurre con frecuencia a “consultores” más caros) y por la falta de mecanismos eficaces para que los funcionarios públicos respondan por sus decisiones y desempeño en la provisión de servicios. Asimismo, tal como demuestran varios estudios, en el sector público boliviano

abunda el clientelismo político. A menudo, los nombramientos y promociones se basan en motivos personales o políticos y el vínculo entre la política y la administración pública da lugar a una alta rotación, que a su vez resulta en una débil memoria institucional.

Desde hace unos años, se están dando pasos importantes en la introducción de nuevos criterios de promoción del personal de las administraciones públicas. En el sector educación, la promoción a través de las categorías del escalafón docente solía ser automática. El sistema fue reformado de tal manera que los nuevos criterios establecidos para la promoción de maestros incluyan algunos principios de desempeño y calidad en el proceso que permitan un gradual fortalecimiento del nivel profesional de la fuerza laboral del sector. Sin embargo, se debe precisar que muchas de estas reformas se encuentran actualmente en proceso de evaluación a la espera de definiciones en las políticas del sector educación.

En 1999, el gobierno lanzó el Proyecto de Reforma Institucional (PRI) con apoyo del Banco Mundial, con el propósito de modernizar la administración pública. A pesar de que se han logrado ciertos avances en los tres servicios inicialmente contemplados (aduana, impuestos y caminos), las metas grandes del proyecto todavía no se han logrado, en parte debido a la inestabilidad política. Igualmente se impulsaron desde el año 2000 importantes procesos de institucionalización, se creó una Superintendencia del Servicio Civil, se promulgó una Ley de Funcionarios Públicos y se decidió impulsar una gradual integración de funcionarios al servicio civil.

En los últimos años, varios de estos procesos se han estancado o se están ejecutando en un contexto de numerosas dificultades: las restricciones presupuestarias de los últimos años y las políticas de austeridad en

la administración central han planteado nuevos contextos para la aplicación de estas medidas que están exigiendo ajustes a las estrategias de institucionalización actualmente en ejecución.

Una política integral de servicio civil y de reordenamiento de las administraciones es necesaria para que el control del gasto en salarios en el sector público sea compatible con una administración más eficiente y transparente. En los últimos años y debido a la urgencia de controlar el gasto público, se han implementado varias acciones de reducción de salarios en niveles jerárquicos así como mayor control del gasto en consultorías y de reorganización de la administración central en medio de situaciones de emergencia motivadas por el alto déficit público. En ese ámbito, se han logrado importantes resultados en términos fiscales; pero se mantienen dudas acerca del efecto de estas medidas sobre la calidad de la gestión pública en ausencia de medidas complementarias (como una política de carrera administrativa). Se considera que no se estaría logrando consolidar una política que articule todas las dimensiones del problema. En el mediano plazo, se debería tender justamente hacia una política global de reforma de la administración pública que combine objetivos de control del gasto con otros de mejora de la eficiencia del sector público boliviano (Recuadro 3).

Frente a la necesidad de avanzar en una política integral de modernización del sector público, el Viceministerio de Presupuestos y Contaduría y el Servicio Nacional de Personal, en coordinación con el PRI y la Superintendencia de Servicio Civil están trabajando en una propuesta general de política salarial para los 16 ministerios del Poder Ejecutivo con el financiamiento del Fondo de Asistencia Técnica. El objetivo a mediano

plazo es el de formular una política salarial por niveles de puestos para la administración central, incluyendo las prefecturas, la administración descentralizada y desconcentrada, y una política de carrera administrativa para el Poder Ejecutivo. Ambas políticas deberían además tener sus respectivas reglamentaciones.

El SNAP está diseñando además un nuevo sistema para capturar información sobre recursos humanos y aspectos organizacionales, de manera que se pueda implementar a corto plazo un Registro de Funcionarios Públicos, primero en un número reducido de entidades piloto y luego extendido al conjunto de instituciones gubernamentales. Por otra parte, mediante el D.S. 28076 se ha creado un Registro Único de Rentistas, Beneficiarios del Sistema de Reparto y Servidores Públicos que debería funcionar mediante un registro de impresión digital (Sistema Informático de Control Biométrico). El Viceministerio del Tesoro y Crédito Público tiene un cronograma de implementación de este sistema que debería permitir evitar el fraude en el cobro de salarios y rentas.

Opciones de política

En primer lugar, para controlar el crecimiento del costo de la planilla salarial se podría actuar en los siguientes aspectos:

- > En la medida que en los últimos dos años se han ejecutado importantes ajustes en el nivel salarial de la administración central, parece necesario realizar un análisis más global de las estructuras salariales y de los problemas de la administración pública. Esto coadyuvaría a mantener los ahorros logrados y a optimizar el funcionamiento de las administraciones. Se debe continuar además con el proceso de transparentar la estructura del empleo público y de los sa-
-

larios, en particular, en el caso de las actividades de “consultoría” o de carácter temporal. En ese sentido, se debe seguir impulsando los avances realizados por el Ministerio de Hacienda en los últimos dos años.

- > Se podría estudiar mecanismos para controlar y gestionar mejor el crecimiento de la masa salarial en los sectores de educación y salud. Se ha visto que para que los esfuerzos de control o de reducción del gasto salarial sean efectivos, es inevitable discutir una estrategia de mediano plazo de gestión y control de este gasto en ambos sectores.
- > Contener la introducción de nuevos bonos e incentivos adicionales en los sectores sociales dirigidos a incrementar salarios que no están ligados explícitamente a ningún logro sobre el desempeño.
- > Regular las condiciones para la contratación de consultores y optimizar la cantidad de consultores a fin de lograr una reducción sustantiva de esta partida de gasto. Estos ítems han sido significativamente reducidos en el marco de la política de austeridad de las últimas gestiones de gobierno. El Ministerio de Hacienda está anunciando además nuevas regulaciones en este ámbito a ser ejecutadas durante la gestión 2006.
- > Se hace necesario discutir regulaciones sobre gasto en salarios en las administraciones subnacionales, las cuales están comenzado lentamente a incrementar su número de funcionarios.

En segundo lugar, a fin de profundizar los avances en la reforma de la administración pública en Bolivia, el gobierno podría considerar las siguientes opciones de política:

- > Terminar con el diseño de las propuestas de política salarial y de carrera administrativa que están siendo preparadas ac-

tualmente por el Ministerio de Hacienda y el SNAP.

- > Terminar el diseño e implementar una base de datos centralizada con información sobre los funcionarios públicos y el costo salarial. Se ha avanzado en esto en el Ministerio de Hacienda mediante la apertura de una página web de “transparencia salarial” y el diseño de un sistema de Registro de Funcionarios en el SNAP, aunque falta consolidar y/o implementar estos sistemas.

A largo plazo:

- > Partiendo de la base de datos centralizada de información sobre funcionarios y costo salarial, se debería diseñar un modelo que permita evaluar el impacto de eventuales cambios en la estructura salarial y el empleo público.
- > Implementar la política de salarios públicos, actualmente en preparación, para eliminar la heterogeneidad que en este momento reina en las escalas salariales del sector público.
- > Implementar una política relativa a la carrera en la administración pública para introducir transparencia en la contratación y ascenso de los funcionarios públicos, y para introducir el tema de la responsabilidad de los funcionarios públicos por sus actos y desempeño.

D. PENSIONES

Bolivia introdujo una profunda reforma de pensiones en 1996 con miras a mejorar los servicios del sistema de pensiones y enfrentar las vulnerabilidades fiscales que estaban amenazando la solvencia del gobierno y la sostenibilidad del pago de pensiones a largo plazo. Antes de la reforma, en 1995, se estimó que la deuda implícita del sistema

público de pensiones había alcanzado un 40 por ciento del PIB y el sistema de pensiones había tomado un camino insostenible, ya que las contribuciones de los miembros activos bajaban y los pagos por concepto de pensiones aumentaban. Además de la provisión de servicios mejorados en pensiones y ayudar a mantener la sostenibilidad fiscal, se consideraba que la reforma de pensiones era un catalizador para el desarrollo del mercado de capitales, lo cual daría lugar a una mayor acumulación de capital y, a su vez, a una mayor inversión y un crecimiento económico acelerado. La reforma de pensiones en Bolivia puso fin al antiguo plan de reparto e introdujo un nuevo sistema de contribución definida con aportes de los empleados y administrado por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), que se comprometieron a comprar US\$ 180 millones anuales en bonos del Tesoro a largo plazo en dólares (aproximadamente el 2,5 por ciento del PIB) para financiar la transición.

A pesar de que la intención de la reforma era bajar la carga fiscal del antiguo sistema de pensiones, los resultados no han satisfecho las expectativas. El costo reportado al gobierno de los pagos relacionados con pensiones se duplicó de un 2,5 en 1997 a 4,5 por ciento del PIB en 2002 (Tabla 15). En consecuencia, el gasto en pensiones contribuye significativamente al déficit fiscal general actual (representa más del 80

por ciento del total del déficit en 2004), y es la fuente de niveles elevados de deuda interna.

Se debe notar que el costo de pensiones en Bolivia en relación con la cobertura es muy alto en comparación con otros países de la región. El 4,5 por ciento del PIB que corresponde a pagos de pensiones cubre el 2 por ciento de la población boliviana, mientras que en Uruguay (que también ha implementado una reforma de pensiones), los pagos de pensiones correspondientes al 11 por ciento del PIB cubren el 15 por ciento de la población³⁷. Si el sistema de pensiones tuviera una cobertura amplia o si los beneficiarios se concentraran en la población de escasos recursos, el alto costo del sistema sería un problema menos grave. Considerando que la población entera está pagando los costos de la transición, los efectos distributivos de la reforma de pensiones son altamente regresivos.

El costo del sistema de pensiones ha sido más o menos el doble de lo que se esperaba por cuatro razones. En primer lugar, las proyecciones sobreestimadas del crecimiento del PIB resultaron en una subestimación del costo corriente de 0,4 puntos porcentuales del PIB³⁸. En segundo lugar, también se subestimó la modificación en el tipo de cambio, que tuvo un impacto significativo en las proyecciones de costos ya que hasta el año pasado las pensiones eran

37 También se deben notar los gastos que Bolivia incluye en el gasto en pensiones que generalmente no se consideran como parte del sistema de pensiones (pensiones especiales para militares y un bono para funcionarios públicos por incrementos en las tasas de aporte) que hacen subir los costos en 0,8 puntos porcentuales del PIB.

38 Con base en el modelo de proyección de UDAPE de 1996, una reducción de 1 punto porcentual en el crecimiento del PIB daría lugar a un incremento de más o menos 0,1 punto porcentual menor a la línea base (FMI, 1997). De acuerdo con estas proyecciones prerreforma, una sobreestimación del 1 por ciento del crecimiento ha resultado en un crecimiento anual de aproximadamente el 1 por ciento del PIB en los costos de pensiones.

**Tabla 15 - BOLIVIA-EQUILIBRIO FISCAL Y COSTOS DE PENSIONES
(porcentaje del PIB)**

| | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Déficit primario, excluyendo pensiones | 1,3 | 1,1 | 2,2 | 2,6 | 0,2 | -1,7 | -0,7 | 1,7 | 5,1 |
| Pago de pensiones | -2,3 | -3,6 | -3,7 | -4,1 | -4,4 | -4,5 | -4,4 | -4,3 | -4,1 |
| Pago de intereses | -2,3 | -2,1 | -2 | -2,3 | -2,6 | -2,6 | -2,8 | -2,9 | -3,1 |
| Déficit fiscal general | -3,3 | -4,6 | -3,5 | -3,8 | -6,8 | -8,8 | -7,9 | -5,5 | -2,1 |

Fuentes: Ministerio de Hacienda, Banco Central de Bolivia, estimaciones del FMI y BM

indexadas al dólar. En tercer lugar, para llevar a cabo la reforma, el gobierno tomó una serie de decisiones bajo presión social para incrementar el monto del beneficio a un promedio de US\$ 2.000 por año, más del doble del PIB per cápita y mucho más elevado que en la mayoría de los otros países en la región. Esto hizo subir el costo de la reforma en 0,6 puntos porcentuales del PIB. En cuarto lugar, la supervisión institucional del antiguo sistema de pensiones fue dejada en manos de una dependencia con una gerencia débil, la Dirección de Pensiones, que no logró analizar y regular adecuadamente el sistema y que ha sido vulnerable al fraude. En vez de contraerse un 3 por ciento por año de acuerdo con lo proyectado, el número de beneficiarios aumentó en un 31 por ciento entre el momento de la reforma y 2001, en gran parte debido a que se tuvo acceso a pensiones utilizando documentación falsa. Se estima que el fraude en el sistema de pensiones y otras irregularidades han hecho subir el costo en 1,3 puntos porcentuales del PIB.

Suponiendo que el gobierno logre cerrar definitivamente el antiguo sistema de reparto, el número de beneficiarios y gastos deberían bajar lentamente al envejecer y fallecer los beneficiarios. El costo asociado

será inferior al 2 por ciento del PIB desde el año 2018 e inferior al 1 por ciento del PIB desde el año 2028.

Los dos ítems más críticos de pensiones que seguirán teniendo efectos son el pago de los beneficios a los jubilados bajo el antiguo sistema y los pagos compensatorios a los trabajadores que se jubilan bajo el nuevo sistema, pero con un historial de aportes bajo el antiguo sistema. Las presiones sobre el gobierno para resolver el problema de este último grupo han continuado en los últimos años, y se han ido definiendo paulatinamente mecanismos que buscan solucionar este problema. Se han creado el Pago de Reparto Anticipado (PRA), para las personas que están en proceso de adquisición de una renta, y el Pago Mensual Mínimo (PMM) y el Pago Único (PU) para aquellas personas en situación de "compensación de cotizaciones" (Recuadro 5). En 2005, se ha decidido además fijar un límite máximo de rentas en el Sistema de Reparto de Bs. 7974 y un incremento de las rentas menores a Bs. 779. En abril de 2006, se ha definido además aumentar en 5,37 por ciento el monto de las rentas para los jubilados. Estas decisiones tendrán seguramente un costo fiscal para el sistema en los próximos años.

Otro de los aspectos críticos para el futuro está relacionado con el fortalecimiento del marco institucional de gestión y control de los mecanismos de calificación y de pago a los trabajadores que se quedaron en el viejo sistema de reparto. Como se dijo anteriormente, fueron notorios los problemas de transparencia y control del Estado en este ámbito, lo cual tuvo un costo fiscal elevado. Para afrontar estas deficiencias, se han venido impulsando importantes cambios institucionales. En junio de 2003, se ha creado el Servicio Nacional del Sistema de Reparto (SENASIR) como entidad pública desconcentrada del Ministerio de Hacienda (MH) encargada del pago de las rentas a los jubilados del viejo sistema de reparto y las pensiones vitalicias, y de los procesos de compensación de cotizaciones³⁹.

Después de un periodo inicial de consolidación extremadamente difícil, el SENASIR ha empezado a operar con relativa normalidad desde 2004. En la actualidad, se están ejecutando acciones de reforzamiento de sus capacidades de gestión y de control. Se está empezando a implementar un plan de institucionalización de la entidad, de lucha contra el fraude y de racionalización de los requisitos de elegibilidad para la obtención de rentas (Recuadro 6). Además, se está implementando un sistema biométrico de pago de rentas junto con la Dirección General del Tesoro, de manera que se limiten las posibilidades de fraude en el cobro de estos beneficios. Inicialmente se tenía la intención de que, desde inicios de la gestión 2006, se

empiece a pagar rentas con este sistema en La Paz, para luego extenderlo al resto del país. De este conjunto de iniciativas, algunas cuentan con el apoyo del BM y otras con el apoyo del BID. Se estima que en este contexto el ahorro alcance a 0,5 por ciento del PIB por año. A la fecha, hay resultados importantes en este aspecto.

Finalmente, otro problema relacionado con el sistema de seguridad social es el Bonosol, beneficio que representa casi un gasto de 1,2 por ciento del PIB; pero que requiere particular atención del gobierno nacional en términos de asegurar su financiamiento y optimizar su ejecución (Recuadro 7).

Opciones de política

El costo de pensiones sigue siendo un problema para la estabilidad de las finanzas públicas. En ese sentido, este informe sugiere lo siguiente:

En el corto plazo:

- > Terminar de implementar el conjunto de planes de control de fraude y optimización en la gestión del SENASIR. Se sugiere definir metas de ahorro o de eficiencia asociadas a los programas de fortalecimiento institucional de esta entidad en curso o en negociación⁴⁰.
- > Seguir implementando el Programa de Lucha contra la Morosidad de manera de fomentar mecanismos para recuperar la mora pasada y prevenir potenciales atrasos en el pago de aportes al sistema de pensiones por el sector privado.

39 El MH, por intermedio del Viceministerio de Pensiones, Valores y Seguros, define las políticas en el área y suscribe un Contrato de Gestión con el SENASIR. Por otra parte, el MH ha establecido además un Contrato de Control y Supervisión del SENASIR con la Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros.

40 Se debe agregar que el contrato de gestión entre el MH y SENASIR define indicadores de desempeño y eficiencia.

Recuadro 5 - RESOLUCIÓN DEL PROBLEMA DE COMPENSACIÓN DE COTIZACIONES

En la actualidad, los dos principales problemas sociales asociados con la transición del viejo al nuevo sistema de pensiones están encontrando vías de solución:

1. En el caso de las personas que cuentan con los requisitos exigidos para optar a una renta en el sistema de reparto, pero que se encuentran en proceso de trámite y con problemas de recolección de la información necesaria para acabar con el mismo, se estableció un Pago de Reparto Anticipado (PRA) que consiste en la otorgación de un monto de Bs. 1.056 a título de anticipo y para apoyar a la conclusión de los trámites de estas personas. Este grupo se denomina prejubilados (D.S. 27543 de mayo de 2004).
2. En el caso de las personas que no cumplan los requisitos en la fecha de corte, éstas pueden acceder a una compensación de cotizaciones que consiste en que el Estado reconoce los aportes que estas personas hicieron al Sistema de Reparto y que, con lo aportado a las AFPs desde mayo de 1997, pueden lograr una jubilación en el Seguro Social Obligatorio de Largo Plazo. Mucha de esta gente se está quedando sin cobertura debido a varios problemas.

En ese caso, se estableció un Pago Mensual Mínimo (PMM), que puede ser obtenido en sustitución de la compensación de cotizaciones y previo cumplimiento de ciertos requisitos. Se trata de un pago individual, mensual y vitalicio de Bs. 480. Se puede optar también por el Pago Único (PU), en el caso en que el asegurado de manera voluntaria, individual e irrevocable solicita un monto único en lugar de la compensación de cotizaciones. Este monto se calcula multiplicando el número de años cotizados al sistema de reparto, o fracción de ellos, por el salario cotizable. Es un pago que se realiza una sola vez.

Fuente: SENASIR.

- > Terminar el Plan de Fortalecimiento Institucional del SENASIR, que tiene componentes de mejoramiento de los recursos humanos, reingeniería de procesos y digitalización de archivos. Éste debería además generar instrumentos eficaces para un control reforzado del cumplimiento de requisitos en todos los procesos de otorgación y pago de rentas.
- > En el caso del Bonosol, es urgente evaluar los escenarios de financiamiento de este beneficio en el nuevo marco establecido por el D.S. 28701 de Nacionalización de los Hidrocarburos. Además, sería importante revisar los procedimientos de control de fraude y evaluar los problemas de acceso al Bonosol de los grupos más pobres.
- > Analizar las propuestas de reforma o ajuste del sistema de pensiones que se están empezando a discutir (junio de 2006) en función de proyecciones de mediano plazo sobre el costo y el financiamiento de tales iniciativas. Debe ser considerada la experiencia del periodo 1997-1998, en el cual una subvaloración de los costos de la transformación del sistema asociadas a decisiones poco prudentes. Estos errores de apreciación y de decisión llevaron a Bolivia a una situación de déficit público muy grave que recién en el último año empieza a atenuar-

se. En síntesis, cualquier nuevo cambio del sistema necesita ser meditado y evaluado con prudencia, en el entendido de que el estado de las finanzas públicas bolivianas no es todavía óptimo, pese al alivio que ha representado el IDH.

En el mediano y largo plazo:

- > Racionalizar el marco legal y regulatorio para el antiguo sistema de pensiones mediante la emisión de un decreto o un conjunto de instrumentos que consoliden la normativa existente, y que reduz-

can las contradicciones y los vacíos jurídicos.

- > Actualizar el estado de los activos de los antiguos fondos complementarios de pensiones y prepararlos para la venta; preparar un balance independiente para los fondos complementarios.
- > Mejorar la clasificación de la información relativa a las pensiones: por ejemplo, los beneficios y compensaciones de COSS-MIL para los funcionarios públicos activos no se deben considerar como parte del gasto en pensiones.

Recuadro 6 - PROGRAMAS DE FORTALECIMIENTO DEL SENASIR

El SENASIR está impulsando un importante programa de fortalecimiento que considera los siguientes componentes:

1. Institucionalización del personal de la entidad. En 2005, se elaboró un Plan de Dotación de Recursos y se determinaron los TDR, para el proceso de selección de personal.
2. Revisión de los procesos internos y reingeniería de los mismos.
3. Digitalización de todos los archivos y expedientes, aspecto crucial para la gestión de los procesos de tramitación. Ya se elaboraron los TDR, para este trabajo.
4. Plan de Lucha contra la Morosidad: Se trata de identificar en una primera etapa a las empresas deudoras al Sistema de Reparto (ya hay 12.000 identificadas) y después de realizar las gestiones para el reconocimiento y pago de estas deudas.
5. Plan de Lucha contra el Fraude: Se trata de suspender rentas debido a fallecimientos, a reversiones sucesivas y a suplantación de identidad, además de impulsar procesos para recuperar recursos (revisión de expedientes, inconsistencia de edad, doble percepción, nuevas nupcias, etcétera). En su primer año, el plan ya permitió recuperar Bs. 21 millones y ahorrar cerca de Bs. 148 millones, de acuerdo con el SENASIR.

Varios de estos componentes cuentan con el apoyo y financiamiento del BID.

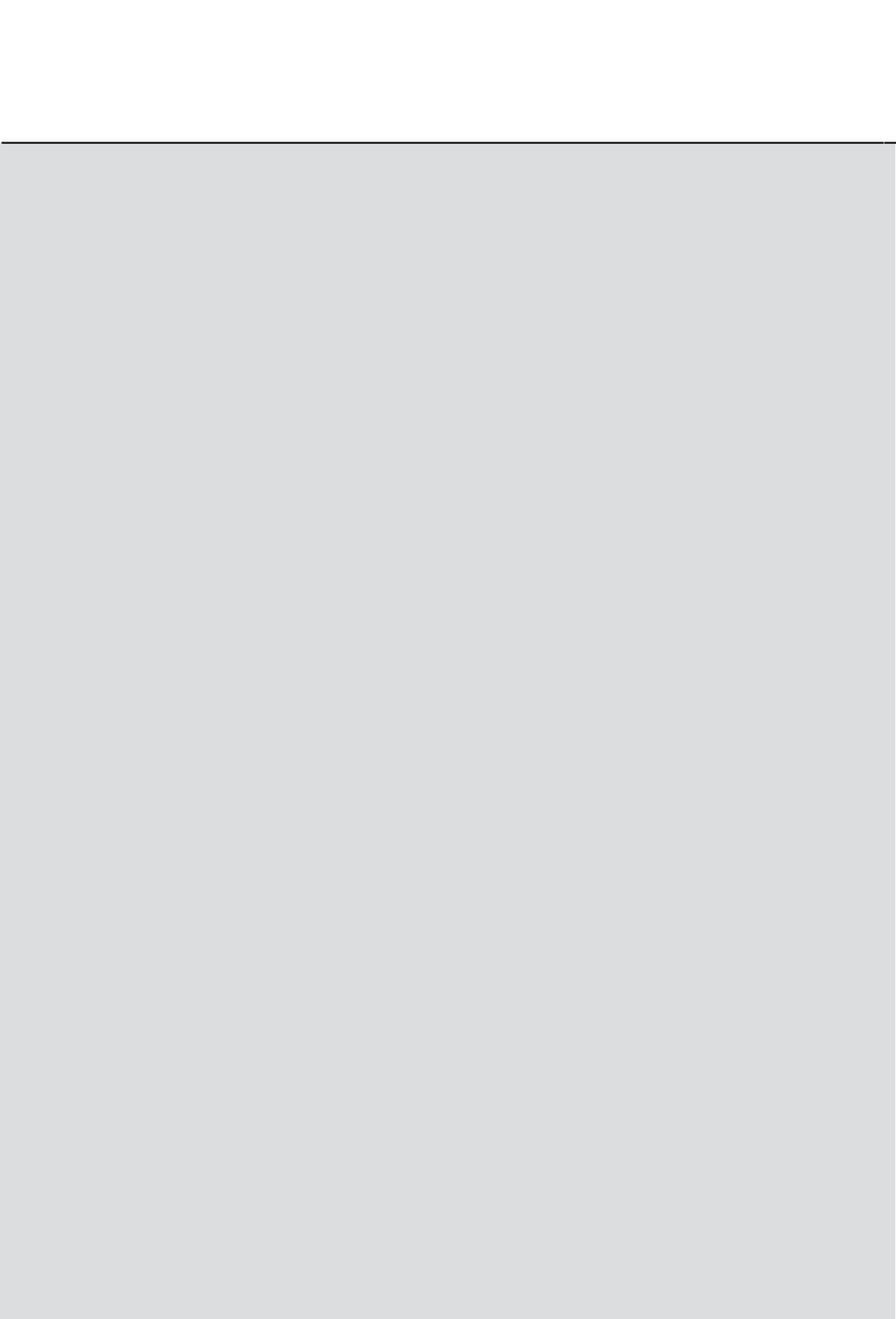
Recuadro 7 - El BONOSOL

Un problema separado, pero relacionado con el sistema de seguridad social es el BONOSOL, creado en 1997, que otorga un pago fijo anual a cada boliviano mayor de 65 años. Desde 2003, alrededor de 411 mil beneficiarios están recibiendo el Bonosol con un costo total ligeramente superior a US\$ 100 millones, o sea, el 1,2 por ciento del PIB.

El programa se financia con ingresos obtenidos de la capitalización de las empresas del Estado (Fondo de Capitalización Colectiva-FCC), los cuales son administrados por las AFP. Este programa plantea numerosas preguntas: por una parte, su focalización en un solo tramo de edad (mayores de 65 años) y sin considerar otros indicadores de bienestar no asegura que estos recursos lleguen a los más desprotegidos o que favorezcan a grupos sociales que no necesitan de este apoyo.

Su financiamiento es fuertemente dependiente de flujos volátiles (rendimientos de las empresas privatizadas) y que en algunos casos están afectados por problemas de valoración del rendimiento de las acciones de las empresas que conforman el FCC. No se debería descartar que en cierto contexto haya dificultades para financiar el beneficio únicamente con los rendimientos del FCC. En ese escenario, el Bonosol se podría convertir en un pasivo contingente del gobierno.

Este sistema será, además, fuertemente afectado por el D.S. 28701 de Nacionalización de los Hidrocarburos que transfiere a YPFB las acciones de las empresas capitalizadas en el sector hidrocarburos sobre las cuales está basada una parte del pago de este beneficio. Se afirma que este último cambio no debería afectar el pago del Bonosol, pues su financiamiento vendría, esta vez en buena parte, de los eventuales beneficios que YPFB obtendría en estas empresas una vez que se haga efectiva la transferencia de la gestión de las mismas a la estatal petrolera.



5. REFORMAS SECTORIALES PARA MEJORAR LA EQUIDAD Y EFICACIA EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS

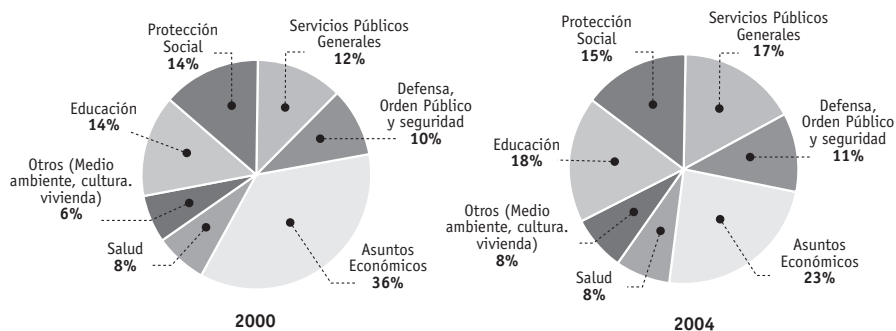
Como se habrá apreciado hasta acá, el principal objetivo de un buen uso del dinero público dentro de un país pobre y desigual como Bolivia, es que vaya destinado a quienes más lo necesitan. El país no puede darse el lujo de ayudar a los sectores sociales capaces de hacerlo por sí mismos y con ventaja. Este capítulo analiza las mejores maneras existentes y aplicables para que los recursos del Estado contribuyan decisivamente a acabar con la pobreza. Los énfasis están puestos en el gasto social básico que contempla los sectores de educación, salud, caminos, agua, saneamiento, transporte, electricidad y protección social.

Bolivia ha asignado más recursos a los sectores sociales en los últimos 10 años y ha logrado avances significativos en la obtención de mayor equidad en el gasto social. El crecimiento de este componente ha sido particularmente importante en el periodo 1995-2002 en el cual se transitó aceleradamente de un gasto social de 12,4 por ciento del PIB en 1995 a uno que representaba el 19,9 por ciento del PIB en 2002. Posteriormente, este esfuerzo se redujo un poco de manera que en 2005 se estima que el gasto en este rubro significa el 18,4 por ciento del PIB. Es decir, pese a un retroceso del nivel de gasto social en los últimos años, el mismo sigue situándose en niveles claramente superiores a los de inicios de la década de los noventa. A pesar de que se han registrado mejoras significativas en los indicadores sociales (por ejemplo, el analfabetismo y la mortalidad infantil) como resultado de este esfuerzo, debido a una serie de limitaciones institucionales y de políticas, Bolivia aún no puede avanzar más rápido en su lucha contra la pobreza, pese al impulso que tuvo el gasto relacionado con estas políticas desde mediados de los 90.

La composición del gasto público total ha cambiado en los últimos años, los sectores sociales han aumentado ligeramente su participación, al sector de educación pasó del 14 al 18 por ciento entre 2000 y 2004, al sector de salud se mantuvo en un 8 por ciento, y los programas de protección social se situaron en torno al 14 por ciento. El gasto en Servicios Públicos Generales ha aumentado sostenidamente pasando de 12 al 17 por ciento, mientras que los gastos en Asuntos Económicos experimentaban una clara reducción (Gráfico 11). El nivel más alto de participación de los sectores sociales (salud, educación y protección social) en el total del gasto se dio en los años 2002 y 2003 cuando este porcentaje llegó al 43 por ciento.

El proceso de descentralización en Bolivia ha asignado mayores responsabilidades a los municipios en la implementación de reformas sectoriales y en el uso de recursos públicos, tal como ya se ha mencionado. Esto ha sido particularmente fuerte en el caso del gasto en capital en los sectores de educación, salud y saneamiento básico que fueron transferidos a los gobiernos locales mediante la Ley de Participación Popular en

Gráfico 11 - COMPOSICIÓN DEL GASTO PÚBLICO TOTAL DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO



Fuente: Elaboración propia en basa a datos Dirección General de Contaduría.

1994. Desde 1999, los recursos disponibles para el gasto social en los municipios han sido muy volátiles, lo cual no fomenta la provisión sostenida de servicios públicos de buena calidad. Esta volatilidad está relacionada con los desequilibrios fiscales que han ocasionado reducciones o atrasos en las transferencias que hace el gobierno central. También se relaciona con factores institucionales. Por ejemplo, los criterios detrás de la distribución de las transferencias totales a los municipios no siempre son claros y la capacidad técnica de la mayoría de los municipios es débil. Además, hay una débil coordinación entre los gobiernos municipales y las prefecturas, y la capacidad técnica de estas últimas instituciones tampoco es óptima. El último factor, aunque no el menos importante, es que las decisiones sobre salarios e impuestos todavía no han sido descentralizadas, lo cual va en contra del espí-

ritu de la descentralización; es decir, en contra de la eficiencia y del potenciamiento. La debilidad institucional de los municipios y de las prefecturas se debe enfrentar cuanto antes para que estos niveles gubernamentales puedan administrar eficazmente una mayor porción del gasto público.

La composición de las inversiones municipales también ha cambiado considerablemente en los últimos años. En 1997, los municipios recibieron aproximadamente el 23 por ciento del gasto público total, mientras que para el 2005 esta cifra se redujo al 11 por ciento. Las inversiones municipales en infraestructura social han bajado de US\$ 79.6 millones en 1996 a US\$ 49.6 millones en 2005, principalmente debido a la reducción en las inversiones en saneamiento básico, y desarrollo urbano y vivienda. Pese a esa disminución global, la inversión en infraestructura educativa se ha mantenido relativamen-

Tabla 16 - BOLIVIA: INVERSIÓN PÚBLICA POR LOS MUNICIPIOS (en millones de \$us)

| | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|
| Inversión pública total (mill. De \$us) | 588,7 | 548,3 | 504,7 | 530,6 | 583,5 | 638,8 | 584,7 | 499,8 | 601,6 | 629,18 |
| Inversión municipal total (mill. de \$us) | 117,4 | 127 | 126,1 | 104 | 94 | 97,7 | 98,7 | n.d. | 66,0 | 68,9 |
| Inversión municipal total frente a inversión total | 19,9 | 23,2 | 25 | 19,6 | 16,1 | 15,3 | 17,3 | n.d. | 11,0 | 10,9 |
| Inversión municipal sectorial frente a la inversión municipal total | | | | | | | | | | |
| Producción | 3,6 | 4 | 3,9 | 4,7 | 4,8 | 6 | 6,4 | n.d. | 2,7 | 2,9 |
| Infraestructura | 13,7 | 13,3 | 16,6 | 17,5 | 17,9 | 15,8 | 32,3 | n.d. | 14,1 | 15,1 |
| Infraestructura social | 79,6 | 79,5 | 77,2 | 76,3 | 75,3 | 69,6 | 58,4 | n.d. | 48,0 | 49,6 |
| Salud y seguridad social | 4,9 | 6,8 | 5,7 | 5,3 | 3,9 | 5,3 | 4,7 | n.d. | 3,2 | 2,9 |
| Educación y cultura | 17,2 | 23,2 | 16,4 | 17 | 19 | 17,4 | 17,4 | n.d. | 11,1 | 12,0 |
| Saneamiento básico | 14,8 | 15,8 | 14,1 | 16,9 | 14 | 14,9 | 16,2 | n.d. | 9,2 | 8,1 |
| Desarrollo urbano y vivienda | 42,6 | 33,8 | 41,1 | 37,1 | 38,5 | 32,2 | 20,1 | n.d. | 24,5 | 26,7 |
| Multi-sectorial | 3,2 | 3,3 | 2,3 | 1,5 | 2 | 8,5 | 3 | n.d. | 1,2 | 1,3 |

Fuente: Elaboración propia en base a datos VIPFE.

te estable. De todas maneras, es llamativa la disminución de los niveles de inversión municipal en los últimos dos años. Esto puede ser atribuido a una reorientación del gasto local hacia ciertos gastos clasificados como corrientes (gastos en mantenimiento y equipamiento de servicios, por ejemplo), y ser un resultado directo de la fuente de expansión de infraestructuras municipales nuevas después de la Ley de Participación Popular, las cuales ahora deben ser ahora mantenidas y equipadas de manera regular. Por otra parte, podría ser también un efecto de la restricción de la inversión local debido a la menor cantidad de recursos disponibles en los programas de co-financiamiento regional (FPS, FNDR, etc.), los cuales generaban fuertes incentivos para ciertos proyectos de inversión social en los municipios. Entre 1997 y 2005, estos co-financiamientos han disminuido sensiblemente (eran el 19,2 por ciento del total de inversiones en 1997, y en 2005 llegan sólo al 14,3 por ciento).

Pese a estas fluctuaciones en la inversión municipal⁴¹ hay señales alentadoras en cuanto a una mejora en el acceso de los pobres a los servicios básicos y a una reducción de la desigualdad en la asignación del gasto gubernamental en Bolivia después de la implementación de la EBRP y la disponibilidad de los recursos HIPC desde 2001.

Logros y deficiencias en cuanto a equidad. A pesar del incremento en el gasto, continúan existiendo grandes brechas de equidad, tal como se puede apreciar en las tablas 17 y 18. En el caso de educación, el gasto público en educación primaria fomen-

ta la equidad ya que beneficia relativamente a las familias más pobres: los estudiantes del 40 por ciento de las familias más pobres, es decir, los quintiles 1 y 2, reciben cerca del 50 por ciento del gasto público total en este rubro, mientras que los estudiantes del 40 por ciento de las familias de más altos ingresos, reciben tan sólo un 30 por ciento. Considerando que las escuelas primarias estatales bolivianas son gratuitas, este patrón progresivo en el gasto es el resultado de: (a) altos niveles de inscripción de niños de escasos recursos en la educación primaria estatal —un logro importante del actual sistema educativo boliviano—; y (b) el hecho de que una parte significativa de las familias de más altos ingresos pagan por la educación de sus hijos en colegios privados. En relación con las universidades, las subvenciones globales para la educación universitaria no estarían favoreciendo la equidad ya que las universidades reciben la parte más grande de las subvenciones públicas, siendo que sus estudiantes pertenecen a los quintiles más favorecidos. En el caso de salud, el gasto público per cápita estaría efectivamente llegando a las familias más pobres.

En el caso de infraestructura (Tabla 18), mientras que las familias más ricas fueron relativamente más beneficiadas en 1997, después de 2000 la brecha de inequidad en la asignación del presupuesto municipal se estrechó, quizás debido a la implementación de programas como el SUMI. Con referencia al acceso a servicios, hay una fuerte correlación positiva entre los niveles de acceso a servicios públicos y el ingreso per cápita. Por ejemplo, la porción de familias con

41 Hay que ser prudentes con algunas de estas cifras debido a que la recolección de información sobre el gasto municipal no siempre es completa, además de que buena parte de los recursos HIPC II fue, por ejemplo, a financiar nuevos ítems de maestros y personal de salud, el cual es clasificado como gasto corriente y registrado como gasto del nivel central.

Tabla 17 - ANÁLISIS DE INCIDENCIA DEL BENEFICIO: EDUCACIÓN Y SALUD
(basado en datos de encuestas del INE de 1999 y 2002) .

| EDUCACIÓN | | | | | | |
|---|---------------------------|-----------|-----------|-----------|----------------------------|-------|
| Gasto público en cada nivel educativo frente al gasto total en educación por quintil de ingreso familiar (porcentaje) | | | | | | |
| | Quintil 1 20% más rico | Quintil 2 | Quintil 3 | Quintil 4 | Quintil 5 20% más pobre | Total |
| Educación primaria | 24 | 23 | 21 | 18 | 14 | 100 |
| Educación secundaria | 12 | 20 | 21 | 22 | 25 | 100 |
| Educación universitaria | 2 | 4 | 14 | 28 | 52 | 100 |
| Otra educación terciaria | 6 | 9 | 19 | 29 | 37 | 100 |

| SALUD | | | | | |
|--|---------------------------|-----------|-----------|-----------|----------------------------|
| Gasto público en salud per cápita por quintil de ingreso familiar (porcentaje) | | | | | |
| | Quintil 1 20% más rico | Quintil 2 | Quintil 3 | Quintil 4 | Quintil 5 20% más pobre |
| Salud (sin seguro social) | 80 | 84 | 82 | 73 | 65 |

acceso a electricidad en el grupo de las familias más pobres alcanza al 36 por ciento, mientras que este factor llega al 97 por ciento entre las familias más ricas. Estos resultados indican que los futuros esfuerzos de inversión en este ámbito se deberían canalizar mediante políticas que aceleren el acceso de los pobres a infraestructura básica⁴². En cuanto a las desigualdades entre el área rural/urbana, en las áreas urbanas y en todos los sectores de infraestructura, las familias más pobres se benefician en la misma medida que las familias más ricas. No puede decirse lo mismo en las zonas rurales. Estos resultados muestran la prioridad que se debe dar a las políticas de provisión de servicios orientadas específicamente hacia las poblaciones rurales.

En síntesis, la información analizada indica que ha existido un singular esfuerzo para aumentar el gasto social en la última década, tanto en el nivel central como en los municipios. Se ha identificado además que este gasto ha tenido un carácter progresivo, es decir, más favorable a los ciudadanos pobres del país, en el caso del gasto en educación primaria y en salud. El gasto en educación terciaria y en infraestructuras muestra más bien una orientación regresiva, es decir, tiende a favorecer más a los grupos con mejor situación económica. Hay, pues, necesidad en estos dos últimos casos de revisar la prioridad de gasto asignado a algunas de estas acciones (caso de las universidades) o de ajustar los mecanismos de intervención de manera que los programas de inversión fa-

42 Ver "¿Quién se beneficia de un mayor acceso a servicios públicos a nivel local?" por Mohamed Ihsan Ajwad y Quentin Wodon en World Bank Economist Forum Vol. 2 (2002).

Tabla 18 - ANÁLISIS DE INCIDENCIA DEL BENEFICIO: INFRAESTRUCTURA
(basado en datos de encuestas del INE de 1999 y 2002)

Caminos: Gasto municipal en servicios por quintil municipal de ingresos

| Quintil 1 20% más pobre | | Quintil 2 | | Quintil 3 | | Quintil 4 | | Quintil 5 20% más rico | |
|--|------|-----------|------|-----------|------|-----------|------|---------------------------|------|
| 1997 | 2000 | 1997 | 2000 | 1997 | 2000 | 1997 | 2000 | 1997 | 2000 |
| <i>En gasto municipal total (porcentaje)</i> | | | | | | | | | |
| 9 | 11 | 8 | 9 | 11 | 13 | 9 | 10 | 17 | 12 |
| <i>En gasto per cápita (\$us)</i> | | | | | | | | | |
| 3 | 5 | 3 | 4 | 4 | 6 | 3 | 4 | 11 | 7 |

Acceso de los hogares a servicios públicos en total de hogares por quintil de ingreso del hogar (porcentaje)

| | Quintil 1 20% más pobre | | Quintil 2 | | Quintil 3 | | Quintil 4 | | Quintil 5 20% más rico | |
|--------------|----------------------------|--|-----------|--|-----------|--|-----------|--|---------------------------|--|
| Electricidad | 37 | | 64 | | 81 | | 90 | | 97 | |
| Agua | 38 | | 58 | | 74 | | 83 | | 93 | |
| Saneamiento | 14 | | 25 | | 40 | | 59 | | 80 | |
| Teléfono | 4 | | 9 | | 19 | | 36 | | 71 | |

Acceso familiar a servicios públicos en familias totales por quintil de ingreso familiar (porcentaje)

| | 20% más pobre | | Ingreso medio | | 20% más rico | | Total | |
|--------------------------|---------------|--|---------------|--|--------------|--|-------|--|
| Provisión de agua | | | | | | | | |
| Total | 36 | | 70 | | 88 | | 72 | |
| Urbano | 76 | | 86 | | 95 | | 90 | |
| Rural | 26 | | 42 | | 59 | | 44 | |
| Saneamiento | | | | | | | | |
| Total | 34 | | 70 | | 91 | | 67 | |
| Urbano | 73 | | 81 | | 95 | | 84 | |
| Rural | 24 | | 52 | | 69 | | 40 | |
| Electricidad | | | | | | | | |
| Total | 29 | | 73 | | 92 | | 67 | |
| Urbano | 85 | | 93 | | 98 | | 94 | |
| Rural | 15 | | 39 | | 25 | | 25 | |

vorezcan a los hogares más pobres y rurales (mejor focalización del gasto en infraestructuras básicas, por ejemplo).

A. GASTO SOCIAL BÁSICO (pro-pobre)

El gasto social básico⁴³ alcanza a aproximadamente el 65 por ciento del gasto social total⁴⁴. El gasto social básico se incrementó entre 1995 y 2005 de 9,1 por ciento a 11,8 por ciento del PIB, y de 26,7 por ciento a 37 por ciento del gasto público total para llegar a un total de US\$ 1.110 millones en este último año (Gráfico 12 y Tabla 19). En términos de gasto per cápita, este gasto subió de aproximadamente US\$ 81,7 en 1995 a US\$ 118 en 2005. La inversión fue el componente de más rápido crecimiento del gasto social básico durante el periodo 1995-2002 (Gráfico 13 y Tabla 19), para luego reducirse entre 2003 y 2005. El gasto corriente social básico tuvo un significativo aumento en 2001 y 2002 impulsado por los efectos del HIPC sobre los sectores de educación y salud; pero después se mantuvo en un nivel prácticamente constante entre 2002 y 2005.

El periodo 1995-2002 fue particularmente interesante, pues en esos años se conjugaron aumentos importantes y simultáneos de los dos componentes del gasto social básico (gasto corriente y gasto en capital). Este impulso provino de la disponibilidad de fondos externos destinados a inversiones relacionadas con las reformas sociales del pe-

riodo, como la reforma educativa que se lanzó a mediados de los años noventa. En promedio, se financió el 45 por ciento de la inversión social con recursos de donantes internacionales entre 1999 y 2002. Luego, esta proporción se incrementó al 63 por ciento en 2003 y al 66 por ciento en 2004. Adicionalmente, la ejecución del programa HIPC II a partir de 2000 y un esfuerzo fiscal propio asociado a la Estrategia Boliviana de Lucha contra la Pobreza (EBRP), incrementó los recursos disponibles para aumentar ítems en salud y educación, impulsando el crecimiento del gasto corriente social básico.

El comportamiento de este gasto después de 2002 es interesante, pues si bien las inversiones sociales básicas disminuyen en la medida que varios programas de cooperación van acabando, el nivel del gasto corriente se mantiene casi constante. Es decir, las inversiones se ven afectadas por situaciones de coyuntura, mientras que el gasto corriente aparece como altamente inflexible, debido a que está compuesto en gran medida por el pago de salarios.

La estructura sectorial del gasto social básico no ha variado considerablemente en los años recientes; los sectores de educación y salud representan en promedio el 72 por ciento del gasto total. Los incrementos más grandes tanto en el gasto corriente como en el gasto de capital se han visto en educación y salud, y en inversiones en desarrollo rural. Por el contrario, la inversión en saneamiento básico ha bajado en años recientes. Hasta el

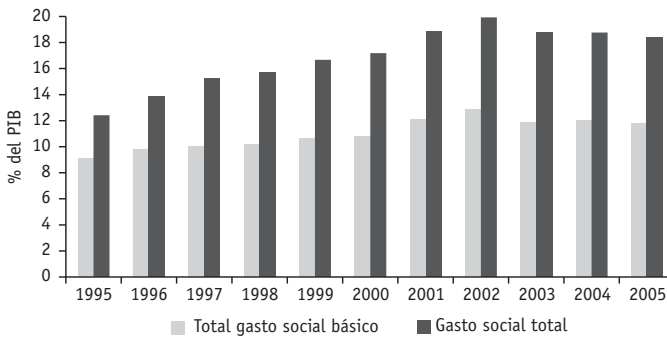
43 El gasto público básico o pro-pobre es aquel relacionado con la provisión de servicios sociales a los grupos más pobres de la población. Este agregado corresponde a los gastos en educación básica (incluye la educación secundaria; pero excluye la universitaria), en alfabetización, en salud básica (incluye el seguro de salud y las Cajas), y en provisión de agua potable y saneamiento básico.

44 El gasto social total se definió de acuerdo con un criterio conjunto de UDAPE, UPF y VIPFE como: (i) el gasto corriente en salud, educación, gestión social, pensiones y aportes a AFPs y FONVIS, y (ii) el gasto de capital en educación, saneamiento básico, urbanismo y desarrollo rural.

2002, el componente de la inversión social básica más dinámico era educación, y, en menor medida, saneamiento básico y urbanismo. En años posteriores, las inversiones en desarrollo rural empiezan a crecer significativamente. Este comportamiento tiene mucho que ver con las evoluciones, no solamente de las políticas públicas nacionales, sino también con cambios en las preferencias de los actores locales. Hasta 2002, el impulso del Diálogo Nacional y de la EBRP estaban concentrados en los sectores sociales, en años

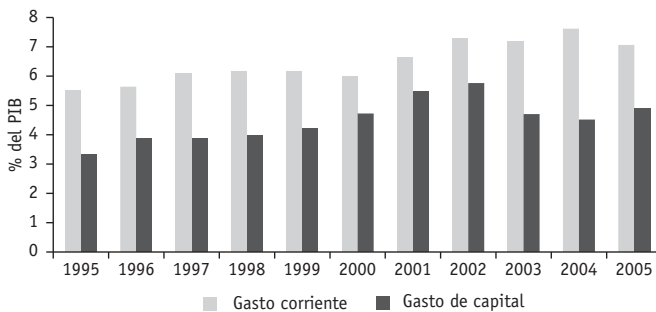
posteriores, se empieza a cuestionar la falta de una estrategia explícita o más fuerte de productividad en la EBRP. El Diálogo Nacional II realizado en 2004 colocó en la agenda política las preocupaciones productivas relacionadas con la reducción de la pobreza. De hecho, los compromisos que salieron de este evento tienden a priorizar temas económicos y de productividad. La tabla 19 muestra que estas nuevas tendencias ya se están reflejando en la reorientación del gasto social básico hacia programas de desarrollo rural.

Gráfico 12 - GASTO SOCIAL TOTAL Y GASTO SOCIAL BÁSICO (% del PIB)



Fuente: Elaboración propia en base a datos UDAPE

Gráfico 13 - GASTO SOCIAL BÁSICO CORRIENTE Y DE CAPITAL (% del PIB)



Fuente: Elaboración propia en base a datos UDAPE

Tabla 19 - GASTO SOCIAL BÁSICO

| | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|---|-------------|-------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Gasto Social Básico (% del PIB) | | | | | | | | | | | |
| Gasto Corriente | 5,6% | 5,9% | 6,1% | 6,2% | 6,2% | 6,0% | 6,7% | 7,2% | 7,1% | 7,4% | 7,0% |
| Salud (sin beneméritos) | 2,1% | 2,3% | 2,4% | 2,4% | 2,4% | 2,4% | 2,6% | 2,6% | 2,7% | 2,8% | 2,8% |
| Educación (excluye nivel universitario) | 3,5% | 3,6% | 3,7% | 3,8% | 3,8% | 3,6% | 4,1% | 4,6% | 4,4% | 4,5% | 4,1% |
| Otro Gasto Social (Gest. Social) | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,1% | 0,1% | 0,1% |
| Gasto de Capital | 3,5% | 3,9% | 3,9% | 4,0% | 4,4% | 4,8% | 5,3% | 5,7% | 4,7% | 4,6% | 4,8% |
| Salud | 0,4% | 0,4% | 0,4% | 0,4% | 0,5% | 0,7% | 0,6% | 0,7% | 0,5% | 0,6% | 0,5% |
| Educación | 0,6% | 0,9% | 1,0% | 0,8% | 0,9% | 1,0% | 1,4% | 1,5% | 1,1% | 0,8% | 0,8% |
| Saneamiento básico | 0,7% | 1,1% | 1,0% | 1,0% | 1,2% | 1,1% | 0,9% | 0,6% | 0,5% | 0,8% | 0,8% |
| Urbanismo | 1,1% | 0,8% | 0,7% | 0,7% | 0,6% | 0,6% | 0,8% | 0,8% | 0,7% | 0,7% | 0,8% |
| Desarrollo rural | 0,7% | 0,7% | 0,8% | 1,2% | 1,2% | 1,3% | 1,7% | 2,1% | 1,8% | 1,6% | 1,8% |
| Caminos vecinales | 0,2% | 0,3% | 0,3% | 0,4% | 0,6% | 0,5% | 0,7% | 0,8% | 0,8% | 0,7% | 0,7% |
| Total Gasto Social Básico | 9,1% | 9,8% | 10,0% | 10,2% | 10,6% | 10,8% | 12,1% | 12,9% | 11,9% | 12,0% | 11,8% |

| Gasto Social Básico (% del Gasto Total) | | | | | | | | | | | |
|--|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Sector/Concepto | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
| Gasto Corriente | 17% | 18% | 18% | 17% | 17% | 16% | 19% | 20% | 20% | 22% | 22% |
| Salud (sin beneméritos) | 6% | 7% | 7% | 7% | 7% | 7% | 7% | 7% | 8% | 8% | 9% |
| Salarios de salud | 3% | 3% | 3% | 3% | 3% | 3% | 3% | 4% | 4% | 4% | |
| Beneméritos | 2% | 2% | 2% | 1% | 1% | 1% | 1% | 1% | 1% | 1% | |
| Educación (excluye nivel universitario) | 10% | 11% | 11% | 10% | 1% | 10% | 11% | 13% | 12% | 14% | 13% |
| Salarios de educación | 8% | 9% | 9% | 8% | 9% | 8% | 9% | 10% | 11% | 12% | |
| Otro gasto social (Gest. Social) | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% |
| Gasto de Capital | 10% | 12% | 12% | 11% | 12% | 13% | 15% | 16% | 13% | 14% | 15% |
| Salud | 1% | 1% | 1% | 1% | 1% | 2% | 2% | 2% | 2% | % | 2% |
| Educación | 2% | 3% | 3% | 2% | 3% | 3% | 4% | 4% | 3% | 3% | 3% |
| Saneamiento básico | 2% | 4% | 3% | 3% | 3% | 3% | 3% | 2% | 1% | 2% | 3% |
| Urbanismo | 3% | 3% | 2% | 2% | 2% | 2% | 2% | 2% | 2% | 2% | 2% |
| Desarrollo rural | 2% | 2% | 2% | 3% | 3% | 4% | 5% | 6% | 5% | 5% | 6% |
| Caminos vecinales | 1% | 1% | 1% | 1% | 2% | 1% | 2% | 2% | 2% | 2% | 2% |
| Total Gasto Social Básico | 27% | 30% | 30% | 28% | 29% | 29% | 33% | 36% | 33% | 36% | 37% |

| Gasto Social Básico (per cápita en \$US) | | | | | | | | | | | |
|---|-----------|-----------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Sector/Concepto | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
| Gasto Corriente | 51 | 57 | 61 | 65 | 62 | 60 | 63 | 64 | 64 | 71 | 70 |
| Salud (sin beneméritos) | 19 | 22 | 24 | 25 | 24 | 24 | 25 | 23 | 24 | 27 | 28 |
| Salarios de salud | 10 | 10 | 11 | 11 | 11 | 11 | 12 | 12 | 13 | 13 | |
| Beneméritos | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 4 | 4 | 4 | 3 | 3 | |
| Educación (excluye nivel universitario) | 31 | 34 | 37 | 40 | 38 | 36 | 38 | 41 | 39 | 43 | 41 |
| Salarios de educación | 25 | 27 | 30 | 31 | 31 | 30 | 30 | 32 | 35 | 36 | |
| Otro gasto social (Gest. Social) | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 |
| Gasto de Capital | 31 | 38 | 39 | 43 | 44 | 47 | 50 | 51 | 42 | 43 | 48 |
| Salud | 4 | 4 | 4 | 4 | 5 | 7 | 6 | 6 | 5 | 6 | 5 |
| Educación | 5 | 8 | 10 | 8 | 9 | 10 | 13 | 13 | 10 | 8 | 8 |
| Saneamiento básico | 6 | 11 | 10 | 10 | 12 | 11 | 9 | 6 | 4 | 8 | 8 |
| Urbanismo | 10 | 8 | 7 | 8 | 6 | 6 | 8 | 7 | 7 | 7 | 8 |
| Desarrollo rural | 6 | 6 | 8 | 12 | 12 | 13 | 16 | 19 | 16 | 15 | 18 |
| Caminos vecinales | 2 | 3 | 3 | 4 | 6 | 5 | 7 | 7 | 7 | 7 | 7 |
| Total Gasto Social Básico | 82 | 95 | 101 | 108 | 107 | 107 | 114 | 115 | 106 | 114 | 118 |

Estructura del Gasto Social Básico

| Sector/Concepto | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Gasto Corriente | 62% | 60% | 61% | 60% | 58% | 56% | 56% | 56% | 60% | 62% | 59% |
| Salud (sin beneméritos) | 24% | 24% | 24% | 23% | 23% | 22% | 22% | 20% | 23% | 23% | 23% |
| Salarios de salud | 12% | 11% | 11% | 11% | 10% | 10% | 10% | 11% | 12% | 12% | 12% |
| Beneméritos | 7% | 6% | 5% | 5% | 4% | 4% | 3% | 3% | 3% | 2% | 2% |
| Educación (excluye nivel universitario) | 38% | 36% | 37% | 37% | 36% | 33% | 34% | 35% | 37% | 38% | 35% |
| Salarios de Educación | 30% | 29% | 30% | 29% | 29% | 28% | 26% | 28% | 33% | 32% | 32% |
| Otro Gasto Social (Gest. Social) | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 1% | 1% |
| Gasto de Capital | 38% | 40% | 39% | 40% | 42% | 44% | 44% | 44% | 40% | 38% | 41% |
| Salud | 4% | 4% | 4% | 4% | 5% | 7% | 5% | 6% | 5% | 5% | 5% |
| Educación | 6% | 9% | 10% | 7% | 9% | 9% | 11% | 11% | 9% | 7% | 7% |
| Saneamiento Básico | 8% | 12% | 10% | 9% | 11% | 10% | 8% | 5% | 4% | 7% | 7% |
| Urbanismo | 12% | 8% | 7% | 7% | 6% | 6% | 7% | 6% | 6% | 6% | 6% |
| Desarrollo rural | 8% | 7% | 8% | 11% | 11% | 12% | 14% | 16% | 16% | 13% | 16% |
| Caminos vecinales | 2% | 3% | 3% | 4% | 5% | 5% | 6% | 6% | 6% | 6% | 6% |
| Total Gasto Social Básico | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |

Fuente: Elaboración propia en base a información UDAPE y UPF.

Los niveles de ejecución y la volatilidad en la ejecución de la inversión pública social mejoraron en casi todos los sectores en el periodo 2000-2004 en comparación con el periodo 1995-1999 (Tabla 20). Esta mejora fue en gran medida el resultado de los esfuerzos del gobierno para proteger el gasto social.

A pesar de que los logros de Bolivia de mantener un nivel de gasto social básico adecuado son significativos, existe el riesgo de que las inversiones en infraestructura y equipamiento pierdan valor si no van de la mano de un gasto corriente para financiar su funcionamiento y mantenimiento. El PER 1999 estimó que por cada dólar invertido en salud y saneamiento básico, se necesita US\$ 0,25 para fines de operación y mantenimiento o US\$ 0,22 en educación. Esta situación se puede constituir además en una presión adicional para el TGN en el futuro si se quiere que los importantes esfuerzos de inversión social básica de los noventa afecten de manera durable el acceso de la población a estos servicios.

Recursos HIPC. Bajo la iniciativa HIPC que fue lanzada en 1998, se otorgó un primer alivio de deuda a Bolivia, el cual fue reforzado por sucesivos programas que aumentaron la disponibilidad de recursos particularmente para el sector social (Recuadro 7). De hecho, el principal requisito para que Bolivia accediera a estas iniciativas se refería a vincular estos recursos a programas sociales básicos. En conjunto, entre 1998 y 2005, Bolivia recibió un flujo total de US\$ 387 millones en el marco del HIPC I (1998-2005), de US\$ 349 millones por el HIPC II (2000-2005) y de US\$ 189 millones en programas "más allá del HIPC" (Recuadro 7). Esta cooperación continuará ejecutándose y posiblemente se ampliará en los próximos años con nuevas iniciativas como la iniciativa de alivio de la deuda multilateral (MDRI), que promete condonar hasta el 100 por ciento de la deuda del país con el BM, el FMI y posiblemente con el BID⁴⁵ (Tabla 21).

Es casi imposible identificar la asignación de la primera ronda de recursos HIPC I dispo-

Tabla 20 - VOLATILIDAD EN LA EJECUCIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA SOCIAL BÁSICA (en porcentaje)

| | 1995-1999 | | 2000-2004 | |
|---------------------------------|-----------|---------------------------|-----------|---------------------------|
| | Promedio | Coefficiente de Variación | Promedio | Coefficiente de Variación |
| Social | 91% | 11 | 95% | 5 |
| Educación | 79% | 3 | 78% | 2 |
| Salud | 80% | 6 | 98% | 9 |
| Saneamiento básico | 86% | 20 | 107% | 30 |
| Urbanismo y vivienda | 163% | 25 | 96% | 12 |
| Desarrollo rural (agropecuario) | 62% | 29 | 84% | 16 |
| Inversión Pública Total | 52% | 11,2 | 52% | 5,2 |

Fuente: UDAPE y VIPFE 2006.

45 El MDRI está en proceso, la condonación incluye por el momento sólo a la deuda con el BM y el FMI; pero se está buscando que el BID también se adhiera a la iniciativa.

Tabla 21 - ESTIMACIÓN DEL ALIVIO DE DEUDA A SER RECIBIDO (en millones de \$US)

| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | Total |
|-------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|---------|
| HIPC I | 23,7 | 21,7 | 21,2 | 19,9 | 19,8 | 19,9 | 21,9 | 24,4 | 26,1 | 25,8 | 224,4 |
| HIPC II | 60,2 | 55,7 | 57,6 | 65,9 | 68,8 | 75,8 | 77,1 | 77,5 | 71,8 | 55,2 | 665,6 |
| Más Allá del HIPC | 50,3 | 48,1 | 47,0 | 46,3 | 34,7 | 30,7 | 29,7 | 28,4 | 27,3 | 26,8 | 369,3 |
| Otros (Cn-UK) | 3,1 | 0,6 | 0,6 | 0,4 | 0,4 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 5,1 |
| Comprometido(1) | 100,2 | 108,8 | 65,6 | 40,9 | 49,7 | 41,9 | 41,3 | 43,4 | 53,6 | 72,1 | 617,5 |
| Total sin BID | 237,5 | 234,9 | 192,0 | 173,4 | 173,3 | 168,2 | 170,0 | 173,8 | 178,7 | 179,9 | 1.881,7 |
| BID | 0,0 | 83,6 | 82,2 | 71,7 | 67,9 | 53,5 | 42,7 | 36,6 | 31,3 | 27,6 | 497,1 |
| Total con BID | 237,5 | 318,5 | 274,1 | 245,1 | 241,2 | 221,8 | 212,7 | 210,4 | 210,0 | 207,5 | 2.378,8 |

(1) El alivio comprometido corresponde al alivio a ser otorgado bajo la MDRI (Condonación 100% deuda con el FMI y BM) y el anuncio realizado por España. Fuente: UDAPE.

nibles desde 1998, ya que fueron distribuidos a través de un fondo que no estaba ligado específicamente a objetivos o metas de carácter social. Por ello, no es posible hacer el seguimiento al uso final de esos recursos. En cambio, los recursos HIPC II fueron vinculados a orientaciones de política social específicas y se diseñaron instrumentos para realizar el seguimiento de su asignación y uso. Al 31 de diciembre de 2005, los recursos disponibles HIPC II administrados por los municipios alcanzaron a US\$ 62 millones, de los cuales fueron ejecutados US\$ 36,2 millones en los sectores sociales básicos de Bolivia, con un 20 por ciento para educación, un 10 por ciento para salud y un 70 por ciento para inversiones productivas. Sin embargo, quedó un saldo sin ejecutar de alrededor de US\$ 25,8 millones, que se mantuvo en cuentas especiales.⁴⁶ Los proyectos de infraestructura mostraban las tasas de implementación más

elevadas con el 62 por ciento, seguidos por educación, con un 60 por ciento y salud con un 38 por ciento para 2005 (Tabla 22).

En síntesis, el crecimiento del gasto social básico es uno de los principales datos del periodo 1995-2005, lo que permitió financiar importantes avances en el ámbito de la educación primaria y la provisión de servicios básicos en regiones pobres. Este proceso estuvo vinculado al fortalecimiento del papel de los municipios en la política social, al lanzamiento de iniciativas de concertación social como los diálogos nacionales y a la formulación de una Estrategia de reducción de la pobreza que pretendía ser integral. Estos esfuerzos de priorizar a los sectores sociales básicos en las decisiones de gasto se realizaron en un entorno muy favorable debido a la ejecución simultánea de programas ambiciosos de la cooperación internacional para el sector social (en particu-

⁴⁶ En la actualidad, la UPF del Ministerio de Hacienda informa sobre los recursos HIPC que se gastaron en cada sector. En el futuro cercano, el gobierno tiene la intención de ampliar el requerimiento de informes a nivel de los proyectos. Los informes municipales trimestrales facilitan el monitoreo de las transferencias HIPC (I o II) a los municipios. El elevado saldo por ejecutar de recursos HIPC II tiene que ver con los problemas de capacidad institucional en los gobiernos municipales y con problemas en los sistemas de co-financiamiento del gobierno central.

Tabla 22 - EJECUCIÓN RECURSOS HIPC II, GESTIÓN 2005
(en millones de \$US)

| | Monto Disponible | Ejecución | % de Ejecución | Saldo |
|-----------------|------------------|-----------|----------------|-------|
| Salud | 8,1 | 3,1 | 38 | 5,1 |
| Educación | 12,1 | 7,3 | 60 | 4,8 |
| Infraestructura | 41,8 | 25,8 | 61,8 | 15,3 |
| Total | 62,1 | 36,2 | 58,3 | 25,2 |

Fuente: UPF.

Recuadro 8 - LA INICIATIVA HIPC Y EL GASTO SOCIAL EN BOLIVIA

El Banco Mundial y el FMI propusieron la Iniciativa HIPC (Países Pobres Altamente Endeudados) y los gobiernos de todo el mundo la aceptaron en el otoño (primavera en América Latina) de 1996. Fue el primer enfoque integral para reducir la deuda externa de los países más pobres y más endeudados del mundo, y fue un paso importante para enmarcar el alivio de la deuda en el contexto general de reducción de la pobreza. Este enfoque instruyó que los gobiernos aprovechen los recursos obtenidos como resultado del alivio de la deuda en los sectores sociales. Una revisión de gran envergadura en 1999 redundó en una mejora significativa del marco original. A diferencia de éste, en el que la reducción de la deuda se calculó sobre la base de proyecciones del capital adeudado en el punto de cumplimiento, el alivio bajo el nuevo marco se otorga sobre la base de los datos reales en el momento en que los países califican para la iniciativa (el "punto de decisión"). Esta modificación no sólo garantiza la certeza de los cálculos, sino que en la mayoría de los casos incrementará el monto del alivio real, ya que la mayoría de los países reducirán sus razones de deuda/exportación y deuda/ingresos en valor actual neto entre los puntos de decisión y de conclusión.

Bolivia es uno de los cuatro países en la región LAC que calificó para el primer HIPC (junto con Honduras, Nicaragua y Guyana). Después accedió a un nuevo alivio denominado HIPC II, el cual exigía la concertación de una estrategia integral de pobreza con la sociedad civil (EBRP), un fuerte protagonismo de los municipios y la definición de metas específicas de resultados ligados al gasto social. El alivio bajo la iniciativa HIPC II debía alcanzar a un total de US\$ 1,2 mil millones (US\$ 854 en términos de valor actual neto). Incluyendo la iniciativa HIPC I, el alivio total del servicio de deuda bajo la iniciativa HIPC alcanza a aproximadamente US\$ 2 mil millones. Cuando fue lanzada en 2001, la iniciativa HIPC II (o HIPC ampliada) contempló la reducción de la deuda externa total de Bolivia a la mitad hasta llegar al punto de cumplimiento del programa, y los pagos anuales del servicio de la deuda debían bajar unos US\$ 120 millones por año hasta el año 2011.

lar en educación y saneamiento básico) y a la implementación de procesos de condonación de deuda asociados con el logro de metas sociales. El periodo 1995-2002 fue particularmente extraordinario por la concentración de los esfuerzos nacionales y de la cooperación internacional en el sector social básico. La disminución de la inversión social básica a partir del 2003 muestra también la fragilidad de tales esfuerzos y su elevada dependencia de la cooperación internacional. Por otra parte, como se discutió en la sección 2 y 3 de este Informe, este impulso coincidió también con un deterioro de las finanzas públicas, impulsado, entre otras razones, por el aumento constante del gasto salarial en educación y salud.

B. SECTOR SALUD

El sector público boliviano destinó aproximadamente el 8 por ciento del gasto público total (del SPNF) y alrededor del 3,7 por ciento del PIB en el sector salud en 2004. En el periodo 1999-2001, el crecimiento real del gasto público en salud alcanzó a 12,5 por ciento por año. Este incremento estaba relacionado, sobre todo, con el gasto de personal que representa más o menos el 80 por ciento del gasto público total en salud. En ese mismo año, el gasto estatal total real en salud era un 56 por ciento más elevado que en 1998, a pesar de haberse registrado una disminución en el gasto de capital en salud.⁴⁷ Los recursos HIPC en 2002 incrementaron este gasto (excluyendo las transferencias a las familias de beneméritos de la

Guerra del Chaco) en un 10 por ciento, lo cual permitió reducir la brecha en recursos humanos en el sector en cerca de un tercio, bajándola al 15 por ciento, al mismo nivel que la existente en el componente infraestructura. A pesar de ello, subsiste un importante déficit de recursos humanos que se ha ido acumulando en los años sucesivos y que no fue atendido por el gobierno.

La razón de ejecución de la inversión pública en el sector salud ha sido volátil con una tendencia a disminuir, a diferencia de otros sectores (Tabla 20). En el periodo 2000-2004, la ejecución promedio alcanzó al 98 por ciento. Sin embargo, su coeficiente de variabilidad se elevó de 6 a 9. Salud recibió alrededor de un 6 por ciento del financiamiento bilateral y multilateral total en el periodo 1998-2000 y se esperaba que este porcentaje suba al 6,9 por ciento en 2003-2006. El BID y el Banco Mundial son los financiadores más grandes, con una participación de aproximadamente el 60 por ciento del financiamiento concesional total que se da al sector en Bolivia. Los fondos de contraparte del gobierno para este tipo de financiamiento son más altos que el promedio ponderado de toda la inversión pública, lo cual puede explicar en parte la baja tasa de ejecución en el sector.

El Ministerio de Salud es fuertemente dependiente para el financiamiento de sus programas de fuentes temporales o irregulares: un gran porcentaje de los recursos para sus principales programas estratégicos viene de la cooperación internacional o de transferencias de las cajas de salud⁴⁸. En promedio,

47 Datos de Contaduría. Puede ser que estos datos no coincidan con los del Ministerio de Salud debido a una diferencia en la agregación de los mismos.

48 De acuerdo con la Ley Presupuestaria 2042 de 1999, las entidades de seguridad social pública deben destinar el 5% del total de sus recursos por concepto de aportes al Ministerio de Salud para financiar programas nacionales de prevención de enfermedades.

el 68 por ciento del financiamiento para el Ministerio de Salud entre 1998 y 2004 venía de créditos, donaciones y transferencias de las cajas de salud (Tabla 23). Programas tan importantes como el Programa Ampliado de Inmunizaciones (PAI), la lucha contra el Chagas, la malaria o la tuberculosis dependen casi completamente de este tipo de fuentes, siendo la contribución del TGN prácticamente marginal. La experiencia reciente ha mostrado que las donaciones y créditos son frecuentemente de carácter temporal, no pudiendo garantizar la sostenibilidad que requiere la ejecución de este tipo de programas. Por otra parte, los recursos de las transferencias de las cajas son muy dependientes de la normalidad en el pago de los aportes de salud a estas instancias por el sector privado y el propio Estado, existiendo periodos en los cuales este flujo es bastante irregular. Finalmente, otra fuente de vulnerabilidad de estos programas es su casi absoluta dependencia de recursos externos para pagar a su personal operativo⁴⁹.

Las reformas que significaron un gasto mayor en el sector salud han producido mejoras significativas en los resultados en salud. Bolivia ha logrado avances importantes en la cobertura de intervenciones prioritarias en salud, como el parto atendido por personal médico profesional (también llamado parto institucional, que se elevó de 32 por ciento a 62 por ciento entre 1996 y 2005 respectivamente), atención prenatal, inmunizaciones y el tratamiento de enfermedades diarreicas y pulmonía en niños menores de 5 años (Gráfico 14). Esto se tradujo en una reducción en la tasa de mortalidad materna de 416 por 100 mil en 1989 a 229 por 100 mil en 2003. La tasa de mortalidad infantil también se redujo de 99 muertes por cada mil nacidos vivos en 1989 a 54 por cada mil nacidos vivos en 2003 (Gráfico 15). Para poder mantener estos logros, el gobierno deberá continuar protegiendo los programas enfocados a los beneficiarios pobres y los programas que se han asociado con mejoras con-

Tabla 23 - FUENTES DE FINANCIAMIENTO DEL MINISTERIO DE SALUD Y DEPORTES⁵⁰ (En %)

| Fuente | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|-------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| TGN | 40,7% | 29,3% | 15,0% | 20,9% | 24,9% | 23,3% | 28,1% |
| Recursos propios | 2,3% | 5,5% | 5,1% | 3,4% | 9,1% | 6,0% | 4,0% |
| Transferencias cajas de salud | 0,0% | 6,8% | 30,4% | 23,1% | 19,2% | 15,4% | 11,8% |
| Crédito | 31,7% | 20,7% | 24,8% | 30,4% | 25,8% | 31,0% | 27,5% |
| Donación | 25,2% | 37,7% | 24,8% | 22,3% | 20,9% | 24,3% | 28,6% |
| Total | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% |

Fuente: Extractado de cuadro de Esquivel (2005), pag. 8. ⁵¹

a. Las transferencias de las Cajas de Salud se dan a partir de 1999.

49 Para más detalles, ver Esquivel (2005).

50 En este Tabla, no se incluye el pago del personal de los servicios de salud en todo el país, solamente del personal del Ministerio de Salud.

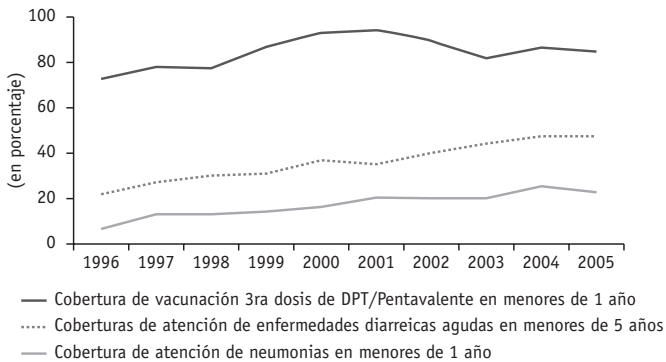
51 Esquivel, Adhemar (2005), "Financiamiento de Programas de Salud Públicos en Bolivia", UDAPE.

sistentes en los resultados globales en este sector.

Estos programas incluyen tres grandes grupos de acciones⁵²: (i) aquellas orientadas a la atención materno infantil, entre las que se incluyen el Seguro Universal Materno In-

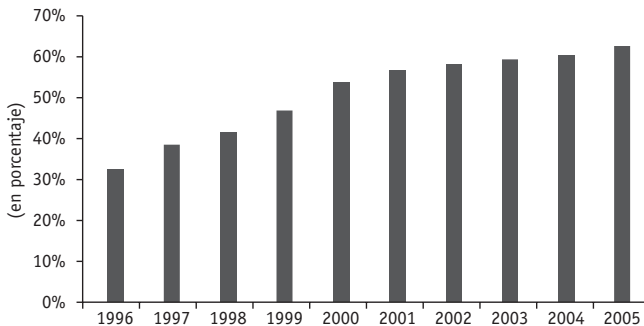
fantil, EXTENSA y el Programa de Salud Sexual y Reproductiva (PNSSR), (ii) las destinadas a combatir enfermedades transmisibles e inmunoprevenibles, como los programas de chagas, malaria, tuberculosis, dengue, leishmaniasis y fiebre hemorrágica (es-

Gráfico 14 - COBERTURA DE DPT3, ENFERMEDADES DIARREICAS AGUDAS Y NEUMONÍA, 1996-2005



Fuente: UDAPE

Gráfico 15 - PORCENTAJE DE PARTOS ATENDIDOS POR PERSONAL CALIFICADO



Fuente: UDAPE

52 Para mayores detalles de estos programas y su impacto en las ODMs, revisar: PNUD-UDAPE (2005) "Tercer Informe de Metas del Milenio". En esta sección, se retoman algunas de las conclusiones más importantes de este documento.

cudo epidemiológico), de control del VIH SIDA y el Programa Ampliado de Inmunizaciones (PAI), y (iii) otros programas como el CEASS (provisión de medicamentos) o el PROSIN. En conjunto, estos programas tuvieron una ejecución de US\$ 133 millones en el periodo 2002-2003⁵³, sin que se considere en este total el financiamiento del SUMI. Los programas más importantes en monto fueron EXTENSA, el de Lucha contra el Chagas, PAI, PROSIN (Proyecto de Salud Integral) y PNSSR. El gasto público protegido en salud (que financia gran parte de estos esfuerzos) alcanza a aproximadamente el 40 por ciento del presupuesto global del sector público para salud.

El SUMI, EXTENSA, el PNSSR y el PAI son programas estratégicos para la mejora de indicadores de salud materno-infantil y para el logro de los ODMs. De hecho, los resultados positivos anteriormente reseñados tienen que ver con la ejecución de estos programas. El EXTENSA suministra servicios básicos en salud a población pobre situada en zonas rurales dispersas a través de brigadas móviles y trabajadores comunitarios. Este programa ha venido fortaleciendo la atención a la población indígena a través de la adecuación intercultural de los establecimientos de salud y del personal. En la gestión 2005, se ha implementado además en el marco del EXTENSA un incentivo de Bs. 100 a las mujeres embarazadas que acuden a los centros de salud y cumplen con un mínimo de cuatro controles prenatales. Estas personas tienen atención de parto institucional y efectúan el control del recién nacido. Este incentivo se otorga como una prestación del SUMI en 160 municipios priorizados.

En enero de 2003, el gobierno nacional introdujo cambios sustanciales en el seguro de salud pública (creando el Seguro Universal Materno Infantil, SUMI) orientado a prestar servicios de salud gratuitos, universales e integrales a los menores de cinco años y a la mujer embarazada hasta seis meses después del parto inclusive. Se doblaron los recursos destinados por el nivel municipal a este seguro (10 por ciento de la co-participación tributaria municipal desde 2005) y se creó un fondo de redistribución nacional (FSN) financiado con el 10 por ciento de la Cuenta Especial del Diálogo Nacional creada a través de la Iniciativa HIPC. Estos fondos adicionales están disponibles para los municipios cuyos recursos propios son insuficientes para cubrir sus necesidades. Además, el TGN financia el gasto en recursos humanos que implican las prestaciones del SUMI. El paquete de beneficios del SUMI se ha ido incrementando y ahora incluye servicios más complejos: atención de enfermedades de transmisión sexual, planificación familiar, prevención del cáncer del cuello uterino y medicamentos esenciales para el VIH/SIDA a las mujeres entre 5 y 60 años. Si se considera que los recursos del SUMI representan una parte creciente del gasto total en salud, su uso eficiente y focalización adecuada son cada vez más importantes. En ese sentido, en el 2005 se ha procedido a evaluaciones de este instrumento con la finalidad de identificar acciones de mejora de las coberturas y del acceso a los servicios de salud por parte de los beneficiarios del seguro.

En el caso del PAI, se ha continuado con los procesos de vacunación habiendo logrado mantener las coberturas por encima del

53 Ver: PNUD-UDAPE (2005), "Tercer Informe de Metas del Milenio".

80 por ciento, pese a que en 2005 se debieron enfrentar restricciones fiscales que dificultaron el financiamiento regular de este programa. En el 2004, se lanzó el PNSSR 2004-2008 como parte de las políticas para reducir la mortalidad materna. Adicionalmente, se están impulsando acciones de educación sexual y facilitación de la oferta de insumos de planificación familiar, sobre todo en zonas rurales.

Se ha continuado con la implementación del Programa Chagas, dando continuidad a las acciones de fumigación. Se han iniciado además intervenciones de curación a los menores de cinco años con Chagas. Además, se están mejorando los instrumentos de diagnóstico y tratamiento para los enfermos de malaria. En cuanto a esta enfermedad, se está ejecutando una estrategia de tratamiento directamente supervisado por personal de salud (DOTS-C).

Pese a estos esfuerzos, continúan existiendo deficiencias en la gestión del sistema, que hacen bajar la productividad del sector salud y que explican el bajo desempeño de Bolivia en salud en comparación con otros países en la región con un nivel de ingreso similar. Además, aún existen problemas de inequidad en el acceso a los servicios de salud que deben resolverse entre las áreas rural y urbana, entre la población indígena y no-indígena y entre los grupos de escasos y altos ingresos.

A pesar de los incrementos significativos en la fuerza de trabajo del Ministerio de Salud —especialmente por la contratación de dos mil médicos y enfermeras en el contexto de la iniciativa HIPC de alivio de la deuda— continúa existiendo escasez de personal y fuertes desequilibrios geográficos en la cobertura de este personal. En las redes rurales, la escasez de personal alcanza a más o menos el 50 por ciento en el caso de las en-

fermeras. En las redes urbanas, por otra parte, hay un exceso de médicos, mientras que falta personal en ciertas zonas rurales. Estos desequilibrios están siendo agravados por el hecho de que el esquema de remuneración profesional no ofrece incentivos geográficos para trabajar en el área rural. Finalmente, la falta de compatibilidad entre la responsabilidad y la autoridad en cuanto a la gestión de los recursos humanos entre los diferentes niveles de administración subnacional y sectorial dificultan una gestión eficiente del personal.

Durante la gestión 2005, se impulsaron dos diálogos nacionales de salud, donde participaron actores de la sociedad civil involucrados en la provisión de servicios en el área. Estos eventos permitieron recoger sugerencias y demandas que tendrían que ser incorporadas en una reorientación de políticas en el sector.

Opciones de política

En un contexto de austeridad fiscal, consistente con la necesidad de impulsar avances en el logro de los ODM, Bolivia debería concentrar sus esfuerzos en el mejoramiento de la focalización y eficiencia del gasto público en salud y en la consolidación de los avances logrados por las políticas impulsadas en los últimos años. Las opciones de política que siguen son neutras desde el punto de vista fiscal y tienen el objetivo de incrementar la eficiencia y reducir las brechas de inequidad, y, al mismo tiempo, de contribuir a la sostenibilidad fiscal. Incluyen: (i) el mejoramiento de la focalización del gasto; (ii) la delegación de mayor autonomía a los hospitales y otras instalaciones de salud; (iii) la racionalización del sistema de incentivos para los recursos humanos para incrementar la cobertura en el área rural y entre la población in-

dígena; (iv) el aseguramiento de la sostenibilidad de programas exitosos como el SUMI a través del perfeccionamiento de la gestión financiera de los recursos, y (v) el abordar los problemas de oferta del sector vinculados a las deficiencias en la red de servicios y a la inadecuación de los servicios a los usos y costumbres de los pueblos originarios.

En particular, este informe recomienda lo siguiente:

En el corto plazo:

- > Si bien el Ministerio de Salud viene trabajando con los compromisos de gestión a nivel departamental y municipal, se podría generar un sistema de incentivos como un fondo concursable de recursos para profundizar el enfoque por resultados y la mejora de la transparencia en la asignación de recursos. Sería recomendable implementar una unidad de monitoreo y evaluación de los indicadores del proyecto en todos los niveles de gestión de la salud, mediante estos compromisos de gestión departamentales y municipales de salud.
- > Si bien el Ministerio de Salud ha sacado una Resolución Ministerial que permite usar los recursos del SUMI en promoción de la salud en el nivel municipal, es necesario mejorar el monitoreo de los flujos financieros al SUMI para identificar y corregir desigualdades financieras y subfinanciamientos potenciales de los servicios primarios en salud. Se podría igualmente ampliar el paquete de beneficios del SUMI para fortalecer la focalización en la promoción de salud y la prevención así como para definir condiciones con el objetivo de que los municipios tengan acceso a fondos del FSN para cuidado terciario.

A largo plazo:

- > A pesar de que el Ministerio de Salud inició hace un año el inventario de recursos humanos para iniciar cambios en la gestión de los mismos, se sugiere evaluar y trabajar en nuevas medidas regulatorias (por ejemplo, la implementación de un Sistema de Administración de Personal en la Entidad), incentivos financieros pro-rurales, y mejoras en la asignación de las tareas de gestión y administración de los recursos humanos en salud entre los diferentes niveles del gobierno. De todas maneras, se hace necesario avanzar en una estrategia para el financiamiento de recursos humanos en el sector, en el entendido que nuevas inversiones resultantes de una eventual mayor cooperación externa al sector requerirán de gastos recurrentes, dentro de los cuales el financiamiento de personal es uno de los principales, para que se pueda lograr resultados y mejorar coberturas.
- > De manera general, la alta dependencia de recursos externos que tienen para su funcionamiento muchos programas estratégicos y la falta de regularidad en las transferencias de recursos de las cajas de salud al Ministerio de Salud, plantean la necesidad de pensar en un plan de financiamiento sostenible que defina opciones para reducir esta dependencia y aumentar en el mediano plazo los niveles de financiamiento interno para estas acciones. Otro paso en ese sentido es, por ejemplo, la propuesta de Ley de Vacunas que busca establecer que los recursos transferidos por las cajas de salud al Ministerio deberían utilizarse únicamente como contraparte de programas preventivos como el PAI.
- > Es necesario ir más allá de la ruptura de la barrera económica lograda por el SUMI

como el único factor de incremento de las coberturas de las prestaciones de salud materna, actuando en aspectos culturales y de calidad de servicio que creen ambientes receptivos para las gestantes, considerando en esto la interculturalidad del país. También es necesario asegurar una focalización adecuada de las brigadas móviles de salud, adaptar culturalmente los servicios de salud a las poblaciones indígenas y promover una mayor participación de las poblaciones indígenas en la definición de las políticas de salud.

- > Se debería crear una conciencia política y social que promueva hábitos saludables y que comprometa la participación de la población en el control de algunas enfermedades, como es el caso de la tuberculosis, la malaria, el Chagas y otras.

C. SECTOR EDUCACIÓN

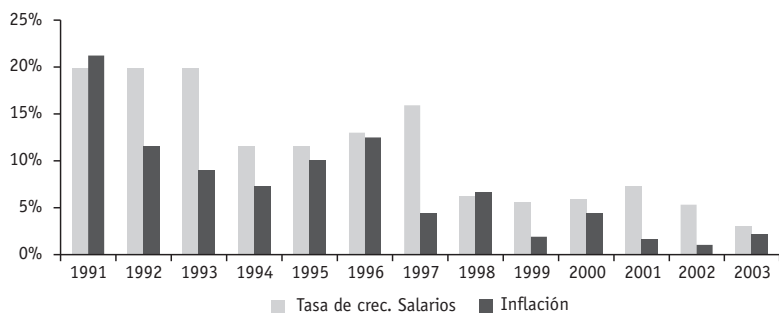
Bolivia está cerca de lograr la educación primaria universal —un logro importante con beneficios a largo plazo para la reducción de la pobreza en el país. La tasa de cobertura neta de educación primaria sobrepasa

só el 97 por ciento en 2005. Asimismo, ha aumentado rápidamente el acceso a la educación secundaria y universitaria. No obstante, continúan existiendo serios problemas de eficiencia y calidad en muchas áreas, sobre todo, considerando el alto monto de recursos que se destinan al sector.

La educación es el componente más grande del gasto público en Bolivia y alcanzó a un poco más de 7 por ciento del PIB en 2005. Aproximadamente, el 86 por ciento de este gasto es destinado a los salarios de los maestros y es administrado por el gobierno central. El incremento del 9 por ciento en el gasto de capital en el sector educativo (como proporción del PIB) en los últimos 6 años está asociado con financiamiento adicional de los donantes y la disponibilidad de recursos HIPC, que alcanza a aproximadamente el 0,3 por ciento del PIB.

En total, los empleados del sector educativo representan más del 50 por ciento de todos los empleados del sector público; el 80-90 por ciento del personal de este sector son maestros. La planilla salarial ha ido aumentando en años recientes y, en promedio, los salarios de los maestros han crecido en

Gráfico 16 - CRECIMIENTO DEL SALARIO BÁSICO PROMEDIO E INFLACIÓN



Fuente: Ministerio de Educación.

un 4,7 por ciento anual desde 1998, en comparación con un 3,1 por ciento de inflación (Gráfico 16). Los salarios de los maestros constan de un salario básico, su categoría y bonos e incentivos, tales como bonos prolibro, bono económico o institucional, bono al cumplimiento de la gestión escolar, bono de frontera y bono de zona (urbana y rural), e incentivos por capacitación, ubicación geográfica, entre otros. Probablemente en el corto plazo el monto de recursos para los salarios de maestros aumentará sustancialmente cuando la cantidad de maestros concentrada en los niveles iniciales de la escala salarial empiece a subir en la planilla de pagos (Soares, 2003).

A pesar de que el acceso a la educación primaria se ha incrementado enormemente en Bolivia, la asistencia a la escuela primaria sigue siendo baja en algunos municipios pobres y aislados geográficamente; las tasas de abandono y repetición de curso siguen siendo altas; y la calidad del aprendizaje en la escuela primaria es baja. Un estudio de la UNESCO afirma que el desempeño de los alumnos en el tercer y cuarto grados en Bolivia es mucho más bajo que el promedio latinoamericano, que ya es bajo a nivel internacional. Las tasas de asistencia en la educación secundaria han aumentado significativamente; pero las escuelas secundarias siguen sufriendo por un serio subfinanciamiento, lo cual da lugar a una baja calidad educativa y a una alta tasa de abandono. El promedio de relación estudiante-maestro en la educación primaria y secundaria en Bolivia es bajo para la región. Hay más o menos 25 a 28 estudiantes por profesor en la educación primaria y secundaria, respectivamente. Si se aumenta este indicador en la educación primaria, podrían haber más maestros disponibles para la educación secundaria.

Uno de los ejemplos más claros de la deficiente priorización en el gasto es el desglose del gasto por nivel educativo. La educación primaria y terciaria representan casi el 90 por ciento del gasto total, mientras que la educación secundaria sólo recibe el 12 por ciento del presupuesto nacional, sólo un tercio del monto que gasta el promedio de los países en vías de desarrollo (Tabla 24). Esto se traduce en un costo por estudiante de secundaria más bajo que en la educación primaria a pesar de que la educación secundaria es más compleja y, por ende, requeriría un gasto más alto por estudiante.

La educación terciaria recibe alrededor de un 30 por ciento del presupuesto anual en educación, uno de los niveles de gasto más elevados en América Latina. Gran parte de éste se destina a la educación universitaria gratuita, generalmente a estudiantes privilegiados, no-pobres (Tabla 25) provenientes de los dos quintiles de mayores ingresos en la población. Además, sólo el 3 por ciento del gasto corriente se asigna a la educación inicial, que está demostrado es clave para el desempeño y la continuidad de los estudiantes en los niveles educativos más altos.

Durante los últimos años, el Ministerio de Educación ha continuado con la implementación del Programa de Reforma Educativa (PRE). En grandes líneas, se ha optado por una lógica de intervención que significaba implementar tres tipos de estrategias: (i) Proyectos Educativos de Núcleo (PEN) en las zonas rurales, (ii) Proyectos Educativos de Red (PER) en zonas urbanas, y (iii) Proyectos Educativos Indígenas (PEI). El objetivo de estos esfuerzos era mejorar la calidad de la educación mediante proyectos integrales que consideran infraestructuras escolares, procesos pedagógicos y promoción de la participación de los actores en el diseño del currículo, métodos y administración

**Tabla 24 - GASTO PÚBLICO CORRIENTE POR NIVEL EDUCATIVO
(en porcentaje)**

| Nivel | 1998 | 2000 | 2001 | 2002 | 2004 |
|------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Inicial | 3,3 | 3,4 | 3,3 | 3,4 | 3,0 |
| Primaria | 54,3 | 52,5 | 52,1 | 59,3 | 51,6 |
| Secundaria | 11,5 | 11,5 | 12,1 | 13,7 | 12,7 |
| Terciaria | 30,9 | 32,7 | 32,5 | 27,0 | 32,8 |
| | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Fuente: Ministerio de Educación.

Tabla 25 - INCIDENCIA DEL GASTO PÚBLICO EN BOLIVIA POR NIVEL DE EDUCACIÓN (2002)

| | Quintil I | Quintil II | Quintil III | Quintil IV | Quintil V | Total |
|--------------------------|-----------|------------|-------------|------------|-----------|-------|
| Educación primaria | 23,9 | 23,5 | 21,2 | 17,6 | 13,8 | 100 |
| Educación secundaria | 12,2 | 20 | 21,1 | 22,1 | 24,6 | 100 |
| Educación universitaria | 1,6 | 4 | 14,4 | 27,9 | 52,1 | 100 |
| Otra educación terciaria | 5,6 | 8,9 | 18,8 | 29,4 | 37,3 | 100 |

Fuente: INE (MECOVI 2002).

de los servicios escolares⁵⁴. En 2005, se estaban ejecutando 759 PEN, 197 PER y 26 PEI. Además, se ha venido promoviendo la participación social en la formulación de 314 Programas Municipales de Educación. Se ha continuado con la edición de módulos de aprendizaje para nuevos ciclos y la producción de material pedagógico y educativo en lenguas originarias en el marco del programa Educación Intercultural Bilingüe (EIB). Por otra parte, en 2005 se ha formulado una estrategia para la transformación de la educación secundaria, y se ha reestructurado la Dirección General de Educación Alternativa de manera que se pueda empezar a construir una estrategia para este subsector.

En aspectos de gestión administrativa y del personal del sector, entre 2003 y 2004 se ha institucionalizado los cargos de directores de unidades educativas, se ha lanzado el proceso de descentralización de la gestión escolar a partir del fortalecimiento de los SEDUCAS (Servicios Departamentales de Educación); se ha continuado ampliando el SIE (Sistema de Información en educación); se ha creado un sistema de incentivos para la permanencia rural; el bachillerato pedagógico para estudiantes indígenas y se había delegado las responsabilidades de los Institutos Normales a las universidades⁵⁵. Algunos de estos procesos han encontrado dificultades posteriores, por ejemplo, en el caso de de las Normales en el último año se

54 Ver: PNUD-UDAPE (2005: 16), "Tercer Informe de Metas del Milenio".

55 Ver: PNUD-UDAPE (2005: 17), "Tercer Informe de Metas del Milenio".

han tenido que enfrentar conflictos que han cuestionado el proceso de transferencia de la gestión de estas instituciones a las universidades. En 2005, se ha estructurado igualmente un Sistema Integrado de Formación Docente, teniendo como objetivo consolidar a mediano plazo un Subsistema de Formación Permanente de Docentes.

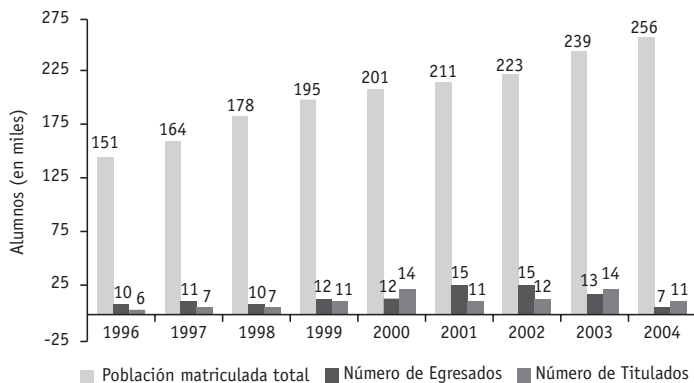
Durante la gestión 2005 empezaron las actividades preparatorias para el Congreso Educativo Nacional, en el cual se debería definir la nueva Estrategia Educativa 2005-2015. Este proceso no llegó a concretarse y en el mes de mayo del 2006 se ha anunciado la decisión de cambiar profundamente los contenidos del PRE mediante la promulgación de una nueva Ley y la realización de un Congreso Educativo Nacional. El 2006 será entonces un año de grandes cambios en la educación; el gobierno propone refundar la educación y revalorizar la cultura de los pueblos indígenas del país, con el objetivo de aumentar la equidad y reducir las brechas en educación. La nueva ley buscaría garantizar la vigencia y calidad de la educación fiscal, pública y gratuita, mediante la consolidación de un solo sistema educativo nacional; desarrollar una educación fundamentada en la intra e interculturalidad, fortalecer la plurinacionalidad y el plurilingüismo, y fortalecer la participación de la sociedad en la formulación de políticas públicas educativas.

Universidades. Las universidades públicas recibieron del gobierno entre 27 y 30 por ciento del gasto público total en educación, o sea, el 1,71 por ciento del PIB (2005). Desde 1999, las transferencias totales a las universidades estatales se han incrementado en más del 27 por ciento en términos reales. Aproximadamente el 67 por ciento de los recursos totales de las universidades públicas se utiliza para pagar sueldos y sala-

rios, mientras que sólo el 5 y 3 por ciento del gasto público total se utiliza en inversiones y materiales educativos, respectivamente. Las universidades públicas reciben recursos públicos del gobierno por dos vías: (i) recursos por coparticipación tributaria (el 5 por ciento de las transferencias totales por coparticipación) que alcanzaron a aproximadamente el 40 por ciento de las transferencias totales, y (ii) la subvención directa, que alcanzó al 60 por ciento de las transferencias totales en 2002. La distribución de las transferencias no tiene relación con algún criterio de distribución, se hace de manera *ad hoc*. Las universidades son entidades autónomas, así que no hay mucha información sobre la administración de las mismas.

A pesar del gasto elevado destinado a las universidades, la calidad y los resultados en este nivel educativo no son satisfactorios: menos del 1 por ciento de los docentes tienen nivel de doctorado, las tasas de repetición de curso son altas y, en promedio, sólo el 20-25 por ciento de una cohorte de estudiantes logra obtener su diploma. Las débiles barreras para ingresar a la universidad dan lugar a una alta tasa de matriculación, pero el número de estudiantes que efectivamente se gradúa es bajo. En 2004, tan sólo 7.427 alumnos egresaron y se titularon algo más de 11 mil; sin embargo, la matrícula de ese año superó el cuarto de millón de alumnos (Gráfico 17). En Bolivia, la matriculación bruta en la educación terciaria es del 33 por ciento, que es un porcentaje mucho más alto que el 14 por ciento para Brasil y Jamaica, y se acerca al 36 por ciento de Argentina y al 37 por ciento de Chile. Más o menos el 10 por ciento de los estudiantes puede obtener una beca, pero generalmente las becas no se asignan sobre la base de la necesidad de los estudiantes. El monto elevado de recursos públicos que se destina a las universidades

Gráfico 17 - POBLACIÓN MATRICULADA, EGRESADOS Y TITULADOS DE LA UNIVERSIDAD PÚBLICA 2004



Fuente: UDAPE.

no sólo es regresivo sino que también es ineficiente, tomando en cuenta las necesidades del país y la alta demanda insatisfecha de educación primaria y, sobre todo, de educación secundaria y técnica, que no cuentan con suficiente financiamiento.

En los últimos años, se ha intentado avanzar en procesos de mejora de la calidad en las universidades. El Viceministerio de Educación Superior ha impulsado la ejecución del Programa Fondo de Mejoramiento de la Calidad (FOMCALIDAD), que es un mecanismo de financiamiento extraordinario adicional al presupuesto asignado a las universidades públicas, destinado a impulsar la investigación a través del financiamiento de actividades y equipamientos destinados a este fin. Desde 2002, se han realizado cuatro concursos públicos en los cuales han participado con proyectos la casi totalidad de las universidades públicas. Por otra parte, se ha avanzado en el trabajo de acreditación de las instituciones de educación superior que funcionan en Bolivia. Durante el 2005, se ha conformado el Consejo Nacional de Acreditación

de la Enseñanza Superior (CONAES) para impulsar y regular estos procesos. Paralelamente, se ha empezado la acreditación internacional de universidades públicas y privadas en el marco de los acuerdos del MERCOSUR.

Opciones de política

Las opciones de política siguientes se concentran esencialmente en los temas relacionados con la gestión del gasto público en el sector:

- > Ajustar la asignación de recursos entre los diferentes niveles educativos. El actual nivel bajo del gasto por alumno en la educación secundaria y el nivel alto en las universidades claramente refleja una deficiente asignación de los escasos recursos públicos, lo que debería cambiar. Incrementar la relación estudiante-maestro en la escuela primaria (en Chile es un 20 por ciento más alta) podría ser una opción para liberar más recursos para adquirir material escolar, textos y otros materiales didácticos que imperativamente se necesitan.

- > Definir un mecanismo que permita gestionar, con información confiable y datos técnicos, la creación de nuevos puestos de maestros en el sector, de manera que sean criterios técnicos ligados a objetivos de mediano plazo de mejora de coberturas, equidad y calidad del sistema los que guíen este tipo de decisiones. Se podría además asociar a los niveles locales y a las juntas escolares en algunos aspectos de este sistema.
 - > Mejorar la calidad de los maestros mediante la implementación de nuevos programas de capacitación y exámenes para maestros. Basar los ascensos y salarios en exámenes para los maestros y en los resultados de los estudiantes. Implementar incentivos para que los maestros trabajen en el área rural y corregir la seria escasez de profesores en el área rural de Bolivia. Estas medidas no implican necesariamente presiones financieras adicionales, sino ajustes en la reglamentación y gestión del personal. Podrían implementarse promociones basadas en méritos con o sin cambios en el escalafón. Este tipo de promoción podría ser llevada a cabo mediante exámenes o midiendo los logros de los estudiantes para así implementar los cambios de una categoría de compensación a otra.
 - > Actualizar la “categoría del docente”, como se hizo con la edad de jubilación, según la esperanza de vida actual. A finales de la década del 50, cuando se aprobó el escalafón docente, la esperanza de vida al nacer alcanzaba a 42 años, mientras que en la actualidad ésta alcanza a 64 años. Esto podría significar un importante ahorro de recursos y mejora en resultados educativos si adicionalmente la categoría pudiera depender no sólo de la antigüedad sino también de resultados o de desempeño.
 - > Mejorar la asistencia a los estudiantes de secundaria en riesgo mediante el desarrollo de programas especiales que suministran incentivos económicos directos a los estudiantes en áreas pobres, de acuerdo con el modelo del Programa de Educación Comunitaria Rural en México y la Bolsa Escola en Brasil. Se deberían dedicar más recursos a programas de nutrición para ayudar a reducir las deficiencias en el aprendizaje causadas por anemia y desnutrición.
 - > Revisar la actual política de bonos e incentivos. No hay estudios que demuestren que los bonos y, principalmente, los programas de incentivos actuales generan algún resultado positivo para la educación boliviana. Por el contrario, al no estar atados a algún resultado o mejora en el desempeño de los docentes o de los estudiantes, se constituyen simplemente en transferencias adicionales de recursos para incrementar los salarios de los docentes.
 - > Evaluar opciones para aliviar la carga del gasto público para satisfacer las necesidades educativas del país de manera que se destinen más recursos al mejoramiento de la calidad de la educación primaria y secundaria gratuita. Se puede pensar, por ejemplo, en implementar programas piloto de cupones de incentivos, similares a los utilizados en Colombia, tanto para mejorar la calidad de la educación como para bajar el costo de la provisión de educación para el gobierno.
 - > Promover la diversificación de las fuentes de financiamiento de la educación terciaria a fin de reducir la dependencia de recursos públicos a largo plazo (sobre todo de las subvenciones, que simplemente son transferencias del presupues-
-

to general) e incrementar la equidad. Las universidades podrían explorar la posibilidad de tener acceso a fondos privados y también podrían obtener parte de sus fondos (el 25 por ciento es una meta razonable) a través de una matrícula que se cobre a los estudiantes. Estos procesos podrían complementarse con programas de becas y de préstamos estudiantiles para los estudiantes de escasos recursos.

- > Evaluar la experiencia del programa FOMCALIDAD y continuar con los procesos de acreditación de institutos de enseñanza superior. Continuar con el proceso de acreditación internacional de universidades públicas y privadas, en el marco de los acuerdos del MERCOSUR.
- > En el marco de la discusión de una nueva Ley de Educación y tras la realización del Congreso Educativo, será importante considerar una evaluación de los resultados y problemas de los esfuerzos de mejora de la educación emprendidos en el último decenio, en los que se invirtió importantes recursos de la cooperación internacional, y sobre todo, del propio país. En esa lógica, seguramente habrá muchos avances que deberían ser preservados, así como aspectos que exigirán transformaciones profundas.
- > Se hace también necesario introducir el enfoque intercultural en el currículo y profundizar la modalidad bilingüe (o plurilingüe), y completar la oferta escolar para garantizar el acceso en áreas rurales dispersas.

D. INFRAESTRUCTURA: CAMINOS, AGUA Y SANEAMIENTO Y ELECTRIFICACIÓN RURAL

Las inversiones en infraestructura alcanzan a aproximadamente la mitad de la inver-

sión pública (49,3 por ciento en 2004), siendo el sector transporte el aspecto más costoso con aproximadamente el 89 por ciento (2004). La ejecución de la inversión pública en infraestructura superó el 100 por ciento en 2004, habiéndose programado un monto de US\$ 211 mil y llegando a ejecutarse alrededor de US\$ 296 mil.

Las mejoras en la cobertura de caminos y en la electrificación rural son cruciales para aumentar la competitividad de los productores bolivianos al igual que para ampliar las oportunidades económicas de las regiones rurales. La inversión en infraestructura de agua y saneamiento, por otra parte, es una de las intervenciones más efectivas para mejorar los indicadores de salud. Gran parte de la población boliviana tiene un acceso limitado a transporte, agua y saneamiento y electricidad. El acceso a todos estos servicios en Bolivia está por debajo de los promedios latinoamericanos, a pesar de las mejoras en la cobertura y de las reducciones de las brechas de equidad en los últimos años (Tabla 18). Estas deficiencias en la infraestructura se pueden atribuir, en parte, a la existencia de una numerosa población dispersa y a la topografía accidentada que caracterizan el país, que dificultan y hacen subir el costo de la provisión de servicios, especialmente en las áreas alejadas.

Existen también una serie de deficiencias en el gasto y cuellos de botella institucionales que contribuyen a limitar el impacto de los recursos fiscales que destina el gobierno a infraestructura. Las malas prácticas de adquisición y las normas de diseño inadecuadas hacen subir los costos de los proyectos de inversión del gobierno y, ya que no se destinan suficientes recursos a mantenimiento, los costos de reinversión se presentan antes de lo debido. Como con-

secuencia de la política del gobierno de no permitir la participación subvencionada del sector privado, el sector público debe cargar con todo el costo de las inversiones en infraestructura. No obstante, las subvenciones que el gobierno sí otorga, distorsionan la situación. Por ejemplo, mediante la subvención a las empresas generadoras de electricidad para utilizar diesel, se ha creado un incentivo contra el uso del gas natural que es más costo-efectivo. Asimismo, la planificación y el diseño estratégico de la inversión son débiles.

En el lado institucional, la descentralización del gasto en infraestructura ha sobrepasado frecuentemente la capacidad técnica de los niveles subnacionales de gobierno, lo cual viene creando cuellos de botella en la provisión de infraestructura debido a la falta de capacidad para administrar recursos nuevos e implementar proyectos. Los municipios más pobres también tienen problemas con los procedimientos complejos de solicitud de fondos al sistema de cofinanciamiento. La asistencia técnica entre los diferentes niveles gubernamentales está mal coordinada y fo-

calizada, y falta un sistema de evaluación y monitoreo para hacer seguimiento a las áreas problemáticas. Los mecanismos de financiamiento, sobre todo en los proyectos de dotación de agua, han sido exageradamente rígidos y no han facilitado que los operadores tengan acceso a fondos para ampliar los sistemas.

Caminos. El sector del transporte, sobre todo de caminos, representa prácticamente casi toda la inversión pública en infraestructura. El presupuesto ejecutado total en transporte fluctuó entre el 79 y 144 por ciento entre 1998 y 2004 (Tabla 26). En 2005, casi el 35 por ciento del total de la inversión pública fue ejecutada por el Servicio Nacional de Caminos (SNC). Más o menos la mitad del presupuesto en transporte es ejecutado por el SNC y sus oficinas regionales o prefecturales. El resto es ejecutado por los municipios. Se debe destacar que entre 1997 y 2000 subió el nivel del gasto en caminos en los municipios más pobres, al igual que el porcentaje de su presupuesto destinado a caminos, lo cual dio lugar al achicamiento de la brecha de equidad en

Tabla 26 - INVERSIÓN PÚBLICA EN TRANSPORTE
(Millones de \$us)

| | Total (incluye los municipios) | | |
|------|--------------------------------|-----------|----------------|
| | Presupuestada | Ejecutada | % de Ejecución |
| 1997 | 189,8 | 171,7 | 90 |
| 1998 | 193,5 | 152,7 | 79 |
| 1999 | 164,1 | 160 | 98 |
| 2000 | 191,3 | 181,7 | 95 |
| 2001 | 182,6 | 202,2 | 111 |
| 2002 | 207,3 | 190,4 | 92 |
| 2003 | 220,6 | 203,4 | 92 |
| 2004 | 184,0 | 264,3 | 144 |

Fuente: VIPFE.

esta dimensión entre los municipios pobres y ricos de las zonas urbana y rural.

Mantenimiento. La falta de financiamiento para el mantenimiento de caminos sigue siendo un tema crítico. Ya que la mayoría de los proyectos en el sector vial se financian con fondos externos, los fondos para fines de mantenimiento han sido limitados y muchas veces han sido vulnerables a recortes por parte del gobierno. Por ende, el mantenimiento ha sido limitado e insuficiente, a pesar de que ha venido mejorando en los últimos años. En el 2003, el SNC cubría el mantenimiento por un monto aproximado de US\$ 30 millones por año. Esta asignación sólo era de US\$ 15 millones en 1999, no obstante que para el mantenimiento completo se estima un requerimiento de aproximadamente US\$ 45 millones.

Un método para solucionar el déficit en el mantenimiento consistía en separar fondos reservados para este fin. En 1998, el gobierno hizo esto cuando creó la Cuenta Nacional de Conservación Vial (CNCV), alrededor de un 70 por ciento del cobro de peajes se reservó para la cuenta de mantenimiento. La ejecución del Plan de Mantenimiento Vial, conformado por proyectos de mantenimiento rutinario y otras obras ejecutadas a través de microempresas ha sido financiada con recursos de la CNCV. Los ingresos de esta Cuenta oscilaron de 145.8 millones de bolivianos en 2003, 185 millones en 2004, a 133.7 millones en 2005. En vista de que los impuestos relacionados con caminos, incluyendo los impuestos sobre los combustibles y automotores, alcanzan a aproximadamente US\$ 250 millones por año, existirían recursos más que suficientes de los usuarios de estas infraestructuras para cubrir el mantenimiento. Para encarar este problema, en enero de 2002 el gobierno decidió reservar

un porcentaje más elevado de los ingresos recaudados por concepto de impuestos sobre el combustible para este fin: el 5 por ciento en 2002, el 10 por ciento en 2003, el 15 por ciento en 2004. Mientras que hasta el momento la CNCV ha sido diseñada exclusivamente para la red nacional, se están explorando otras opciones para encarar el financiamiento del mantenimiento para las otras redes.

El segundo problema es que el programa de mantenimiento es sobre todo reactivo, es decir, no es preventivo. En vista de que hay dificultades para respetar el mantenimiento programado, el gobierno debe depender constantemente de reparaciones de emergencia para resolver los problemas de mantenimiento acumulados. Estos tipos de reparaciones terminan por costarle al gobierno un monto significativo de recursos. Por ejemplo, en el 2000, de los US\$ 40 millones asignados al mantenimiento de la red nacional, casi US\$ 16 millones, o sea aproximadamente el 40 por ciento, fueron destinados a reparaciones de emergencia (Tabla 27). En comparación con los números de 1999, el mantenimiento periódico se redujo en un tercio para poder cubrir la mayor cantidad de reparaciones de emergencia necesarias. Además, debido al carácter de emergencia de las solicitudes, este tipo de reparaciones no son muy eficientes en cuanto al uso de recursos. Las reparaciones de emergencia deberían ser la excepción y no la norma.

Durante la gestión 2006, el SNC ha impulsado una serie de programas para atender el mantenimiento de la red vial. Se ha continuado ejecutando el Programa de Mantenimiento Rutinario en 12.352 kilómetros de la Red Vial Fundamental; se ha iniciado la ejecución del Programa de Mantenimiento Periódico con 537 kilómetros; y se ha incorporado a 341 microempresarios para la aten-

Tabla 27 - PRESUPUESTO DE MANTENIMIENTO PARA LA RED NACIONAL
(en millones de \$us)

| | 1999 | porcentaje | 2000 | porcentaje | 2003 | porcentaje |
|-------------------------|------|------------|------|------------|------|------------|
| Mantenimiento rutinario | 12,7 | 30 | 15,7 | 39 | 21,2 | 61 |
| Mantenimiento periódico | 23,1 | 54 | 8,7 | 22 | 13,8 | 39 |
| Emergencia | 6,8 | 16 | 15,8 | 39 | 0 | 0 |
| Total | 42,6 | 100 | 40,2 | 100 | 35,0 | 100 |

Fuente: SNC.

ción del mantenimiento rutinario. Además, se ha ampliado y modernizado el Sistema de Control de Pesos y Dimensiones.

Bolivia enfrenta un desafío en el sector de caminos. Tiene bajas tasas de cobertura, y además de eso la calidad y sostenibilidad de muchas de sus infraestructuras camineras son problemas serios. En vista de la importancia que tiene el mejoramiento de las oportunidades económicas rurales, se subraya la necesidad de lograr mayor eficiencia en el sector, sobre todo en cuanto a la selección prudente de inversiones en los caminos que son más ventajosos en términos económicos, el continuo mantenimiento del activo existente para evitar que se deteriore y la utilización de métodos transparentes y competitivos para otorgar los recursos disponibles.

Opciones de política relativas al transporte vial

Inmediatamente:

- > Hacer evaluaciones detalladas sobre el retorno social y económico de los proyectos camineros propuestos para los próximos años para asegurar que los fondos se destinen a los proyectos más ventajosos.
- > Evaluar y definir una combinación de modelos y mecanismos de financiamiento para mantenimiento que sean

implementados en la red nacional para asegurar el mantenimiento constante de los caminos existentes, para ahorrar en reparaciones caras de emergencia y para mejorar la calidad general de la infraestructura vial. Considerar la expansión de estos mecanismos y modelos al resto de las redes con la transferencia de conocimiento técnico del Servicio Nacional de Caminos (SNC) a las prefecturas y municipios.

A más largo plazo:

- > Fortalecer la capacidad institucional para manejar la administración de adquisiciones y contratos y diseños procedimientos de adquisición más transparentes para ayudar a asegurar que el público obtenga un valor máximo a cambio de sus gastos.
- > Utilizar especificaciones apropiadas de diseño de caminos (caminos más angostos, grava en vez de pavimentado) en las fases iniciales de los proyectos, con miras a mejoras futuras si el tráfico caminero así lo amerita.
- > Avanzar en la elaboración del anteproyecto de la Ley General del Transporte.

Agua y Saneamiento. Los niveles de cobertura registrados durante el último decenio han mejorado debido a una recuperación

en los niveles de inversión pública (30 por ciento de la inversión social en 2004) y privada destinados a financiar sistemas de agua potable y alcantarillado, y al proceso de urbanización que ha vivido el país. Esto ha posibilitado llegar a un mayor número de personas especialmente en áreas periurbanas conformadas por grupos poblacionales de emigrantes rurales.

Bolivia está en camino de lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODMs) en agua y saneamiento. En cuanto a agua, la tasa de acceso actual de Bolivia se encuentra en alrededor de un 83 por ciento. Siempre que las tasas urbanas sigan siendo iguales y que el avance en el sector rural continúe como en los últimos tres años, el ODM en agua se podría lograr hasta el año 2007. En cuanto a saneamiento, Bolivia acaba de pasar la marca de medio camino para su meta. Con una tasa urbana del 84 por ciento, los esfuerzos tendrán que centrarse en el incremento de la baja tasa en el área rural (40 por ciento).⁵⁶

Los niveles de inversión en agua y saneamiento alcanzan a aproximadamente US\$ 75 millones por año, de los cuales los municipios gastaban unos US\$ 15 millones en promedio por año (US\$ 8 millones en 2005). A pesar de que el gasto municipal se ha mantenido en un nivel relativamente constante, el gasto de inversión no municipal en el sector ha bajado significativamente desde 1999. Gran parte de la inversión se enfoca en saneamiento, con inversiones adicionales para el tratamiento de aguas.

Sostenibilidad y recuperación de costos.

Incluso con las mejoras en las tasas de cobertura, los sistemas de agua y saneamiento de Bolivia sufren serias deficiencias. Ya que sólo el 48 por ciento de la población urbana está conectada al alcantarillado público, y que estos sistemas son casi inexistentes en el área rural, el riesgo de la proliferación de enfermedades es alto. Además, según las estadísticas del gobierno, sólo el 13 por ciento de las aguas servidas en el alcantarillado es sujeto a tratamiento.⁵⁷ El 87 por ciento restante de las aguas servidas no es tratado y esto, en combinación con las aguas servidas que no pasan por el sistema (un estimado de 24 por ciento), contribuyen de manera significativa a la degradación medioambiental y la contaminación de las aguas superficiales y subterráneas. También hay deficiencias graves en la calidad de la provisión del servicio, que se refieren, sobre todo, a la insuficiente producción de agua, los altos niveles de pérdida, las horas limitadas de disponibilidad y la calidad deficiente del agua. Estos problemas son especialmente agudos en las áreas periurbanas, las ciudades intermedias y el área rural.

En parte, el problema está relacionado con las tremendas pérdidas en el sistema y la baja recaudación. De toda el agua producida, sólo el 60 por ciento se factura y el 45 por ciento se recupera (Tabla 28). Las altas pérdidas de agua están relacionadas con la falta de mantenimiento que afecta tanto la confiabilidad como la calidad del agua y que hace bajar las ganancias. Asimismo, en pro-

56 Sin embargo, de acuerdo con el censo de 1992, las tasas de saneamiento alcanzaron al 44 por ciento, lo que implicaría una meta del 72 por ciento, lo cual sería alcanzable en la próxima década de acuerdo con las tasas de acceso actuales. Ver además PNUD-UDAPE (2005: 35-38) "Tercer Informe de Metas del Milenio".

57 En realidad, esto es bastante elevado para América Latina. México sólo trata el 6 por ciento de las aguas servidas y Colombia el 7 por ciento.

Tabla 28 - RECUPERACIÓN DE COSTOS (en porcentaje)

| <i>Tamaño urbano</i> | Recuperación de Costos |
|----------------------|-------------------------------|
| Metropolitano | 89 |
| Ciudad grande | 74 |
| Ciudad intermedia | 85 |
| Ciudad pequeña | 95 |
| Promedio | 84 |

Fuente: Ministerio de Servicios Básicos, estimaciones del Banco Mundial.

medio, las tarifas en el área urbana son un 16 por ciento más bajas que el costo real. En otras palabras: la recuperación de costos alcanza a sólo el 84 por ciento incluso si el cobro de las tarifas es completo.

Parece que la recuperación de costos es más baja en los centros urbanos grandes en comparación con las ciudades más pequeñas, pero en parte esto se debe a que las ciudades con menos de 10 mil habitantes no tienen que incorporar los costos de inversión como un factor. La recuperación de costos también es bastante alta, ya que la política sectorial para el área rural es una política transparente de recuperación de costos/subvención y que promueve la participación comunitaria para asegurar inversiones sostenibles y basadas en la demanda.

La cobertura de los servicios de agua y saneamiento en el área rural ha mejorado en los últimos años gracias a varios factores: (i) el diseño de proyectos en estrecha coordinación con los usuarios y municipios, (ii) el uso de tecnologías apropiadas, (iii) el desarrollo de un sentido de propiedad en las comunidades afectadas, y (iv) el desarrollo de capacidad local para operar y mantener los sistemas. No obstante, para mantener estos cambios y asegurar la sostenibilidad, se debe dedicar atención a la capacidad en los diferentes niveles gubernamentales que dan apoyo

al sector, en particular: (i) a nivel departamental, para dar apoyo a las unidades técnicas en los municipios, (ii) una mejor capacidad para monitorear el desempeño de las comunidades en el mantenimiento y operación de sus sistemas y, (iii) capacitación continua para las comunidades en las actividades de operación y mantenimiento, al igual que educación en higiene. Sin que las comunidades tengan un interés adquirido, es difícil sostener las empresas de agua ya que la mayoría de éstas son pequeñas. Más de 80 de los 327 municipios tienen una población de menos de 5 mil personas —la cantidad considerada como necesaria en Paraguay para asegurar una recuperación de costos total.

El acceso mejorado a agua y saneamiento es clave para mejorar los resultados en salud. En Bolivia, las mejoras en agua y saneamiento han ayudado a explicar la fuerte reducción de la tasa de mortalidad infantil entre 1997 y 2001. En 2005, el índice general de consumo de servicios básicos se incrementó en 5,9 por ciento con respecto a la gestión 2004. A pesar de estos avances, se requieren mayores esfuerzos para mejorar la eficiencia en la provisión de servicios públicos de agua y saneamiento.

En términos institucionales, actualmente el sector se encuentra aplicando políticas específicas que promueven una transforma-

ción hacia la equidad, la eficiencia económica, la eficiencia en la gestión de empresas y el cuidado del medio ambiente. Estas políticas sectoriales se encuentran delineadas en el Plan Nacional de Agua y Saneamiento (PNAS) que tiene como componentes principales: i) La Reforma Institucional (Nueva Política Financiera Sectorial (PFS); ii) el Programa de Modernización Institucional (PMI) y, iii) la Fundación para el Apoyo a la Sostenibilidad en Saneamiento Básico (FUNDASAB).

El Viceministerio de Servicios Básicos ha aprobado una nueva Política Financiera Sectorial mediante el D.S. 27487 en el 2004, que busca incrementar las coberturas de agua potable y saneamiento, y velar por la sostenibilidad de los servicios y las inversiones realizadas. En esa misma gestión, se ha creado la FUNDASAB, cuyo objetivo es garantizar la sostenibilidad de los servicios desarrollando capacidades locales mediante acciones de fortalecimiento institucional y apoyo técnico a los municipios y las empresas prestadoras de servicios de agua potable y alcantarillado (EPSAs). Se está desarrollando desde 2003 un proyecto de Sistema de Información de Agua y Saneamiento (SIAS). Se ha aprobado, además, la Ley 2649, en la cual las EPSAs son consideradas sujetas de crédito público y son susceptibles de beneficiarse directamente de transferencias para el desarrollo de inversiones en infraestructuras de operación para los servicios de agua y saneamiento. Se está trabajando en los reglamentos de esta ley.

La mejora de las operaciones de las empresas de provisión de agua resultaría en un ahorro que se podría utilizar para un mejor mantenimiento y expansión del servicio sin incrementar las tarifas. Asimismo, un medio ventajoso para expandir la cobertura de manera más eficiente podría ser el de otorgar concesiones al sector privado con una subvención mínima. FUNDASAB podría jugar un

papel efectivo tanto en la provisión de asistencia técnica como en la reestructuración de los modelos de gestión. Por último, en este momento puede no ser prioritario hacer inversiones adicionales en Bolivia para el tratamiento de aguas servidas tomando en cuenta las limitaciones presupuestarias y el bajo retorno económico en comparación con otras inversiones, a menos que haya preocupaciones medioambientales significativas.

Opciones de política para agua y saneamiento

En el corto plazo:

- > Simplificar y fortalecer el marco legal existente. Actualizar, elaborar y difundir Normas y Reglamentos Técnicos de Agua Potable y Saneamiento (por ejemplo: Normas de Materiales de Saneamiento Básico, Reglamento Técnico de Diseño de Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales, etcétera). En el último año, se ha avanzado bastante en este proceso de actualización con la elaboración, por ejemplo, de normas y reglamentos para proyectos de agua y saneamiento en poblaciones menores de 10 mil habitantes y las normas de calidad de agua para el consumo humano. Se debería continuar con este trabajo.
- > Brindar asistencia técnica para mejorar la eficiencia y bajar las pérdidas de agua en los sistemas de agua de las empresas y municipios, de manera que se mejore el servicio sin subir la tarifa. La FUNDASAB podría encarar estos procesos.
- > Incrementar la recolección de aguas servidas en las áreas periurbanas y la implementación de letrinas de bajo costo en las áreas rurales.
- > Desarrollar una estructura tarifaria razonable y promover una mayor recuperación de costos.

- > Implementar y consolidar el funcionamiento de la FUNDASAB y del sistema de información de proyectos de Agua y Saneamiento (SIAS).

A más largo plazo:

- > Dar continuidad en la implementación de las políticas del sector para alcanzar mayores coberturas de servicios, y para mejorar la calidad y asegurar la sostenibilidad de las inversiones y prestación de los mismos, debido a que estas políticas están destinadas a crear las condiciones institucionales, financieras, regulatorias y de control, así como a ordenar la acción de las entidades a nivel de gobierno, permitiendo a las EPSAs lograr su modernización empresarial y alcanzar niveles de eficiencia en la gestión.
- > Analizar formas nuevas de participación privada (como subvenciones mínimas) para ayudar a aliviar la carga en las finanzas públicas para expandir el acceso a agua y saneamiento.
- > Simplificar la solicitud y procedimientos en los fondos de cofinanciamiento regional o municipal (FPS) para facilitar el acceso de muchos municipios pobres a recursos para invertir en proyectos del sector.

Electricidad Rural (ER). Bajo la nueva Ley de Electricidad de 1994, el sector eléctrico pasó de manos estatales a manos privadas; se adoptó la fijación de precios sobre la base de factores económicos, y se introdujeron la segmentación vertical y competencia en la generación. Estos cambios dieron lugar a beneficios significativos. La cobertura en el área urbana se incrementó al

90 por ciento en 2001 desde un 72 por ciento en 1997. Pero, debido a un retorno económico más bajo, el sector privado no manifestó demasiado interés en el área rural, razón por la cual el gobierno sigue siendo el principal proveedor de electrificación rural.

A pesar de que el servicio de electricidad rural se ha duplicado desde 1997, la cobertura sigue siendo muy baja: 25 por ciento.⁵⁸ En el sector eléctrico rural, la eficiencia no siempre es buena y la sostenibilidad de las mejoras recientes corre peligro. En el periodo 1997-2001, se invirtieron US\$ 65 millones en ER, en beneficio de 70 mil familias (el 8 por ciento de la población rural). Por ende, en tan sólo tres años, se logró una mayor expansión en ER que en los anteriores 21 años. La meta del gobierno hasta el año 2007 es lograr una tasa de conexión rural del 45 por ciento, lo que sería factible si el aumento en las conexiones continúa a un ritmo similar al del periodo 1997-2001. Sin embargo, hay que tomar en cuenta que los costos de conexión tienden a subir a medida que se llega a los hogares más dispersos.

Se registraron importantes cambios en la composición de las empresas que conforman la cadena de prestación de este servicio, lo cual podría impulsar tasas mayores de crecimiento de la cobertura en los próximos años. Por ejemplo, a mediados del 2005, la Superintendencia de Electricidad concedió a la empresa San Cristóbal Transportadora de Electricidad S.A. una licencia para operar en el mercado eléctrico en la actividad de transmisión, y, durante la segunda parte del año, entraron en funcionamiento las instalaciones de la empresa ISA SA.

58 Para el sector eléctrico, la definición de "rural" en Bolivia incluye las poblaciones con hasta 2 mil habitantes. En 2001, había aproximadamente 760 mil hogares rurales, de los cuales unos 580 mil (más de 2 millones de personas) no tienen acceso a electricidad.

Financiamiento de la inversión. Alrededor del 25 por ciento del financiamiento total en ER provino de fuentes de ayuda internacional (bilaterales y ONGs), el 13 por ciento del sector privado y el 62 por ciento de los gobiernos locales (sobre todo, fondos de los departamentos, que fueron destinados a proyectos municipales). El financiamiento del sector privado ha sido mínimo, y se ha limitado a Santa Cruz, donde la cooperativa de electricidad CRE ha desarrollado algunos esquemas innovadores. A pesar de que otros esquemas locales de cofinanciamiento han sido implementados, por lo general, la falta de reglas claras e incentivos ha desalentado la inversión privada. La mayoría de los proyectos han sido implementados con una subvención a la inversión del 100 por ciento y luego se transfirió la operación al distribuidor local (y los activos seguían siendo de propiedad del gobierno). En vista de las limitaciones fiscales de Bolivia, sería extremadamente importante que el gobierno desarrolle un programa que maximice todas las fuentes de inversión disponibles (operadores privados, usuarios, niveles descentralizados). No obstante, para ello se requerirá un cambio en las políticas que restringen las subvenciones para el sector privado.

Entre 1997 y 2002, el gasto público destinado a electrificación rural alcanzó a aproximadamente US\$ 7-15 millones por año. De los 570 mil hogares rurales que no tienen electricidad, aproximadamente el 60 por ciento se podría cubrir mediante la extensión de la red eléctrica, mientras que el resto sólo se podría cubrir con microredes (hidroelectricidad, diesel o sistemas híbridos) o sistemas fotovoltaicos. Los proyectos recientes en Bolivia tenían un costo promedio de US\$ 640 por hogar para conexión a la red y de US\$ 840 para microredes; pero estos costos seguramente van a ser más altos en el futuro para electrificar los hogares más dispersos. Es razonable estimar que las nuevas conexiones de ER tendrán un costo promedio de US\$ 1.000.

Si el gobierno fomentara la participación del sector privado a través de subvenciones mínimas, el ahorro podría ser sustancial. Incluso con una baja tasa de participación privada del 10 al 20 por ciento, el gobierno podría ahorrar un monto anual de US\$ 4-8 millones.

Subvención del diesel para la generación de electricidad. Bajo el programa de gasoil, el gobierno subvenciona las generadoras de electricidad a diesel, a un precio por debajo

Tabla 29 - SUBVENCIÓN DEL DIESEL PARA LA GENERACIÓN DE ELECTRICIDAD

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 (a) |
|------------------------------|-------|-------|-------|----------|
| Precio (Bs/litro) | | | | |
| Precio de mercado | 3,08 | 3,12 | 3,12 | 3,12 |
| Precio de intervención | 1,05 | 1,05 | 1,10 | 1,10 |
| Subsidio | 2,03 | 2,07 | 2,02 | 2,02 |
| Millones de litros | 26,40 | 25,27 | 26,96 | 28,84 |
| Subsidio en millones de Bs. | 53,49 | 52,19 | 45,96 | 58,26 |
| Subsidio en millones de US\$ | 7,15 | 6,53 | 6,35 | 7,66 |

Nota: (a) Estimación del Banco Mundial basada en los primeros siete meses.

del precio comercial del diesel en el resto del país. Estos subsidios representaban un monto aproximado de US\$ 7 millones por año (Tabla 29). Además de ser un costo significativo para el gobierno, los subsidios de diesel tienden a distorsionar el mercado de generación de electricidad por la creación de incentivos perversos para utilizar generadores a diesel en vez de gas natural que es más costo-efectivo.

Los principales beneficiarios del subsidio del diesel son las ciudades de Trinidad y Cobia, que consumen el 53 por ciento de los subsidios y los respectivos departamentos de Beni y Pando, que reciben el 83 por ciento de los subsidios. Desde la perspectiva de equidad, estos subsidios no parecen justificados. A pesar de que ambas ciudades se encuentran en departamentos relativamente pobres, tanto Trinidad como Cobia forman parte del quintil menos carente de municipios. Cobia tiene una tasa de pobreza extrema de apenas el 7 por ciento y Trinidad del 18 por ciento — bastante por debajo del promedio nacional del 24 por ciento. Además, estos subsidios representan aproximadamente un costo per cápita de US\$ 34 para las dos ciudades.

La reasignación del monto total del subsidio —que equivale casi a la mitad de la inversión anual del gobierno en electricidad rural— hacia la expansión del servicio permitiría aproximadamente 7 mil conexiones por año. A pesar de que es difícil eliminar el subsidio para los habitantes pobres de las regiones beneficiadas con el mismo, en las áreas donde el subsidio se podría justificar socialmente, podría ser aprovechado de mejor manera si se utiliza para convertir los generadores a diesel en generadores a gas natural. Esto limitaría el costo del subsidio y sería una solución más sostenible y eficiente.

En otro ámbito, el 2005 el gobierno intentó implantar una “tarifa solidaria” para

consumidores residenciales que busca favorecer el consumo de energía eléctrica en los segmentos más pobres de la población. Sin embargo, esta política tuvo que suspenderse momentáneamente, para luego ser relanzada después de algunos ajustes en sus mecanismos en los primeros meses del 2006.

Opciones de política para el sector eléctrico rural

En el corto plazo se podría:

- > Redefinir las responsabilidades de regulación y supervisión entre los tres niveles gubernamentales (nacional, prefectural y municipal) para mejorar la estrategia de inversión y la implementación, presupuesto, control y mantenimiento.
- > Evaluar opciones para una eliminación o disminución gradual del subsidio al diesel para las generadoras de electricidad a favor del gas natural.

A más largo plazo:

- > Crear fondos de electrificación rural para financiar proyectos sobre la base de procesos competitivos que podrían otorgar subsidios al sector privado, los cuales podrían estar acompañados de los procesos de monitoreo de cumplimiento correspondientes.
- > Rediseñar las regulaciones para la provisión de servicios al área rural (actualizar y complementar el Reglamento de Electrificación Rural) para permitir y facilitar sistemas fuera de la red y sistemas más pequeños.

E. PROGRAMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL

El tamaño y número de los programas de protección social, diseñados para ayudar a los extremadamente pobres a hacer frente a

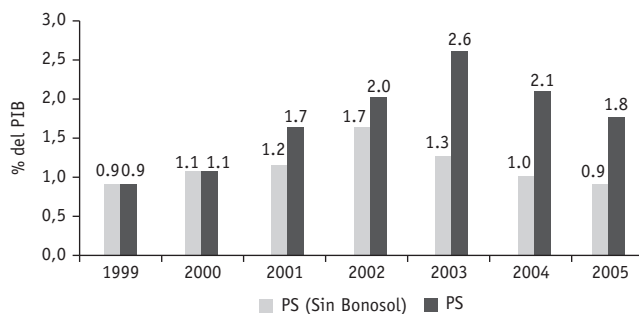
los riesgos asociados con una caída en su ingreso (por ejemplo, por enfermedad, crisis financiera, o desastres naturales) han aumentado en Bolivia en años recientes. Como porcentaje del PIB, el gasto destinado a programas de protección social se ha triplicado desde 1999, de un poco menos del 1 por ciento del PIB al 2,6 por ciento del PIB en 2003, para posteriormente volver a reducirse a un 1,8 por ciento del PIB en 2005 (Gráfico 18). Una buena proporción de este incremento se relaciona con la ejecución del BONOSOL a partir de 2001. Sin incluir el BONOSOL, el gasto público en protección social llegó a alcanzar solamente 0,9 por ciento del PIB en 2005. Los siguientes tipos de programas forman parte de la red de protección social en Bolivia: alfabetización, estimulación temprana, seguro de salud, enfermedades prevenibles, programas orientados a grupos vulnerables (sobre todo, indígenas y mujeres), programas de empleo de emergencia y fondos sociales, mejoramiento de vecindarios pobres y la provisión de agua potable.

El sector público juega un papel clave en la provisión de programas de protección social para la gran mayoría de la población de-

bido a los elevados niveles de vulnerabilidad asociados con los altos niveles de pobreza y desigualdad prevalecientes en Bolivia. El sector público ofrece opciones de gestión de riesgo a través de sus programas de protección social en 2005 por un monto de alrededor de US\$ 160 millones. Este monto es sustancialmente más bajo que el costo fiscal de pensiones, equivalente al 4,1 por ciento del PIB en 2005. Se debe precisar que se trata de diversos programas específicos que no son gestionado en una lógica de red integrada de protección social, lo que permitiría un monitoreo y una evaluación más eficaces de los mismos.

Si se considera al BONOSOL en el grupo, la participación promedio del financiamiento externo en el gasto total de los programas de protección social fue sólo de 47 por ciento para el periodo 1998-2005. Si excluimos del grupo al BONOSOL, esta participación llega a 66 por ciento. Es decir, el financiamiento de la mayoría de estos programas es muy dependiente de la cooperación internacional y esto los hace muy vulnerables. De hecho, el descenso del gasto total en 2004 y 2005 tiene que ver con la disminución brusca de recursos para varios programas que

Gráfico 18 - EVOLUCIÓN DEL GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL



Fuente: Elaboración propia con base en información VIPFE.

contaban con fuerte financiamiento externo (PAN y PLANE), algunos de ellos particularmente interesantes y exitosos. En este sentido, preocupa la sostenibilidad de mediano plazo del "sistema boliviano de PS".

Los programas más exitosos han sido: PLANE, PAN y SUMI en razón de su impacto y su adecuado enfoque en grupos y riesgos que son prioridad en Bolivia. Con la excepción del BONOSOL y del programa de empleo temporal PLANE, son, por lo general, los municipios los que administran parte importante de los gastos de la mayoría de estos programas. Esto indica que los municipios tienen un papel crítico en la implementación y la coordinación de este tipo de proyectos.

A pesar de que el monto de los recursos fiscales que se destinan a protección social no es excesivo en relación con el contexto regional, y considerando las necesidades de la población boliviana, buena parte de los programas de protección social tienen una focalización deficiente y una cobertura limitada. Estos programas se han concentrado en intervenciones que enfatizan beneficios relacionados con el desarrollo del capital humano y la creación de empleos, quizás debido a la limitada capacidad institucional para encarar intervenciones más complejas.

De hecho, no hay un sistema de protección social en sí: existe una miríada de programas que reciben apoyo de diferentes sectores gubernamentales, que tienen diferentes fuentes de financiamiento, y que no tienen coordinación, información estandarizada ni criterios uniformes de elegibilidad o de implementación de los proyectos. Varios grupos de mayor riesgo no están cu-

biertos por estos programas, por ejemplo, los jóvenes y adultos sin seguro de salud o los productores campesinos vulnerables. Asimismo, el gasto en protección social muestra un desequilibrio entre un gasto alto para ciertos grupos y un gasto limitado para otros grupos más grandes, con mayores carencias y que enfrentan riesgos más altos. Por ejemplo, el gasto destinado al BONOSOL, que favorece al grupo de mayores de 65 años (400 mil personas), puede ser considerado como elevado en comparación con los fondos limitados para un programa como el SUMI, que es muy exitoso (y que concierne a cerca de 1.500.000 de personas) o el programa de desarrollo infantil PAN (que potencialmente podría extenderse a cerca de 1.500.000 niños en una edad crítica para su desarrollo humano). El monto asignado al BONOSOL era en 2004 más de cinco veces el que se gasta en el SUMI y casi veinte veces más elevado que los fondos del PAN.

En los últimos años, se están desarrollando nuevos programas de empleo temporal (PROPAIS) que se agregan a los tradicionales programas como el PLANE, todos muy dependientes del financiamiento de instituciones de la cooperación internacional. Igualmente, se viene ejecutando desde los primeros meses de la gestión 2006 un ambicioso programa de alfabetización masiva (que debe ser considerado en el marco de los programas de Protección Social) con el apoyo de los gobiernos de Cuba y Venezuela. El objetivo de estas acciones es de bajar drásticamente la tasa de analfabetismo actuando principalmente entre los grupos más vulnerables⁵⁹.

59 No se tienen estimaciones sobre el costo de este programa al momento de elaboración de la actualización del PER.

En el marco del PND, el gobierno Nacional tiene la intención de proponer un cambio en el enfoque de los programas de protección social y de los instrumentos asociados a los mismos.

Opciones de política

En el corto plazo:

- > Desarrollar un marco conceptual centralizado para todos los programas de protección social, con miras a evitar traslapes, coordinar los programas existentes, y estandarizar la información para la calificación de programas y medir los resultados.
- > Mejorar la transparencia en base a informes sencillos y claros sobre el presupuesto y la ejecución de los programas públicos y someter la contabilidad de los programas a auditorías externas. Avanzar en la evaluación de impacto de estos programas y en la sistematización de información sobre sus reales coberturas.

A largo plazo:

- > Hacer un análisis más detenido del éxito de diferentes programas, al igual que una evaluación de la relación entre los programas públicos y los mecanismos informales o privados de protección social.
 - > Reducir el número de programas de protección social. Esto no significa que debería haber menos intervenciones, sino que se deberían agrupar diferentes intervenciones para que se las pueda administrar más eficientemente. La experiencia internacional ha mostrado que es más fácil movilizar recursos financieros y humanos para protección social con un número más limitado de programas. Esto permitiría además concentrar los recursos públicos en programas altamente eficientes y bien focalizados, una optimización de recursos que debería permitir que sean menos dependientes de los financiamientos externos y, en consecuencia, consolidar una red de protección social sostenible en el mediano plazo.
-