



FINANCIAMIENTO DEL SECTOR EDUCACIÓN EN CONTEXTOS DE CAMBIO





FINANCIAMIENTO DEL SECTOR EDUCACIÓN EN CONTEXTOS DE CAMBIO

Elaboración:

René Martínez Céspedes · María del Carmen Inch Sainz · Beatriz Pérez Sandóval · Irma Santos Yúgar

PRESENTACIÓN

En los últimos decenios, el cuestionamiento a la calidad y los resultados de los sistemas educativos y las proyecciones emergentes de conferencias internacionales y acuerdos que derivaban de éstas han influido en el compromiso de incrementar las posibilidades de educación para todos y todas, en el mundo. Es así que los países firmantes de la Declaración Mundial sobre “Educación Para Todos”¹ (EPT-1990), apoyada en la Declaración Universal de Derechos Humanos, vienen asumiendo –con diferente prioridad- marcos de acción, con el propósito de transformar los sistemas educativos a través de políticas públicas, decisión, voluntad política y recursos financieros necesarios.

En el ámbito educativo, el tema del financiamiento es, sin duda, una condición necesaria para garantizar el ejercicio del derecho a la educación y remontar los problemas que registran los sistemas educativos, como el abandono escolar, la repitencia, la baja promoción, la calidad de los aprendizajes. En el Informe de Seguimiento de la EPT (2009) se sostiene que “las disparidades debidas a situaciones económicas, el lugar de domicilio, el sexo y la discapacidad tienen como resultado que millones de niños y niñas se vean privados de una educación de buena calidad”².

En acuerdos internacionales, el financiamiento educativo es parte de los objetivos de los Marcos de Acción y compromisos de Estado; e indican que se debe “buscar, de manera más extensa, mecanismos alternativos de financiamiento de la educación, tales como condonación y canje de deuda externa”³, por la importancia que tiene para lograr la mejora de la calidad de los sistemas educativos.

En el país, en el contexto de los procesos de transformación que registra el Estado, se asume en la Constitución Política del Estado “garantizar el acceso de las personas a la educación (...)” (Art.9.Inc.5), bajo este principio se “constituye una función suprema y primera responsabilidad financiera del Estado, que tiene la obligación indeclinable de sostenerla, garantizarla y gestionarla” (Art. 77. Inc.) Esta política ratifica la responsabilidad del gobierno sobre la asignación de financiamiento necesario para la educación.

¹ La Conferencia Mundial de Educación para Todos (Jomtien, Tailandia, marzo.1990) es una de las plataformas más importantes de los últimos tiempos. Como escenario político, y al mismo tiempo movimiento social, reúne a miles de organizaciones, instituciones, sindicatos de docentes, centros escolares y centros de educación de adultos y de la tercera edad. Está constituida por millones de personas y un número cada vez mayor de países comprometidos en incrementar las posibilidades de la educación.

² UNESCO. Informe de Seguimiento de la EPT. 2009. Panorámica Regional: América Latina y El Caribe; 2009.1

³ Foro Mundial sobre la Educación para Todos. Dakar, Senegal 2000.pg.40



En el último tiempo, en el país, el financiamiento en educación registra una interesante tendencia. De acuerdo con el Quinto Informe de Progreso⁴, referido al avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en Bolivia (ODM), la participación **del Gasto Público Social** (GPS)⁵ en el Gasto Público Total (GPT) se incrementó entre los años 2000 y 2006, pasando éste de 40,7% a 49,1%. Siguiendo la misma fuente, el gasto en educación pasó de \$us 466,9 millones (5,6% del PIB) el año 2000 a \$us 725 millones (6,3% del PIB) en el año 2006. Este incremento se puede interpretar como un esfuerzo financiero importante que busca influir en el desarrollo de un sistema educativo que haga viable la consolidación de un servicio de calidad, que garantice logros educativos efectivos con impacto social y, sobre todo, permita el ejercicio del derecho a la educación, como bien público, a lo largo de la vida.

El tema de financiamiento educativo es una cuestión sensible, ya que no sólo se trata de analizar desde la perspectiva del incremento porcentual en función del PIB, sino también desde dimensiones como la sostenibilidad de las fuentes de financiamiento, la gestión de los recursos, las proyecciones y el impacto en la superación de los problemas educativos; la responsabilidad de los gobiernos departamentales y locales.

Considerando las dimensiones indicadas, este estudio documental tiene el propósito de profundizar en dichos aspectos, de manera que se pueda aportar en el planteamiento de lineamientos de políticas públicas sobre el financiamiento en la educación pública en el país.

*Campaña Boliviana por el
Derecho a la Educación*

Fundación Jubileo

⁴ Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas, y Comité Interinstitucional de las Metas de Desarrollo del Milenio (UDAP – CIMDM, 2008. Pág. 138)

⁵ De acuerdo con este documento, se considera gasto público social a todas aquellas erogaciones realizadas por el Sector Público No Financiero, destinadas a promover el uso y acceso de la población a los servicios básicos, entre ellos educación, salud, vivienda y servicios básicos, y protección social.



INTRODUCCIÓN

La situación de la economía, en los últimos años, ha girado alrededor de los mayores recursos que recibe el Estado, provenientes de la renta extractiva, principalmente hidrocarburos, como efecto de la creación del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) en el año 2005 y los mejores precios internacionales.

Debido a esta situación, los diferentes niveles de gobierno han contado con mayores recursos para sus gastos e inversiones, registrándose, incluso, millonarios saldos en cuentas bancarias de presupuestos públicos sin ejecutar.

La mayor disponibilidad de recursos ha permitido que diferentes sectores como educación, salud, defensa, policía, caminos y otros, que dependen del gasto público, hayan mejorados sus condiciones. La inversión pública se ha triplicado en cinco años.

En este escenario, bajo el nuevo marco Constitucional que determina las competencias de los diferentes niveles de gobierno y establece como una de las prioridades de gasto al sector educación, el presente documento pretende analizar la asignación de recursos del Estado, en sus diferentes niveles, hacia el sector educación, las fuentes de financiamiento y el destino específico de estos recursos dentro del sector.

Los datos corresponden al Presupuesto General 2011, que por primera vez brinda la oportunidad de realizar este tipo de análisis, puesto que incluye el presupuesto de los gobiernos municipales. En este sentido, se pretende que esta información se constituya en una línea de base a partir de la cual se analice el financiamiento del sector educación y su evolución en el tiempo.

En una primera parte se resumen las disposiciones legales que actualmente rigen para el sector educación relacionadas con su financiamiento, luego se describe el proceso de asignación y elaboración del presupuesto del sector educación; posteriormente, se presentan los datos del presupuesto educativo de los diferentes niveles de gobierno y, finalmente, los principales hallazgos y conclusiones.

1. MARCO NORMATIVO – SECTOR EDUCACIÓN

1.1. Normativa internacional actual desde la perspectiva de la Constitución

Un punto de partida para profundizar en el análisis de la normativa actual del sector educación, desde la perspectiva del financiamiento, es comprender que la educación es un derecho humano y como tal implica una posición ética-política. En este marco, se reconoce que “toda persona tiene derecho a la educación gratuita (...)”⁶, desde este principio de derecho se entiende que los Estados son garantes de su cumplimiento y, por tanto, de respetar, proteger y cumplir con la realización del mismo.

En el ámbito educativo, esta posición es sustantiva y es retomada por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El artículo 13 de este documento, reconoce el

⁶ Artículo 26. Declaración Universal de los Derechos Humanos.



derecho de toda persona a la educación y asume que este derecho debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, así como fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Al referirse a estos propósitos, también establece obligaciones de los Estados a través de disposiciones específicas, como por ejemplo:” Se debe proseguir activamente **el desarrollo del sistema escolar** en todos los ciclos de la enseñanza, **implantar un sistema adecuado de becas**, y **mejorar** continuamente **las condiciones materiales del cuerpo docente**”⁷. Las dimensiones que contienen estas disposiciones profundizan en la **obligatoriedad de la educación y la garantía por parte de los Estados**.

Teniendo en cuenta este marco normativo y un vasto campo de acuerdos internacionales, se entiende que la **educación es determinante para la vida y el desarrollo integral de las personas; por tanto, no es optativa** y se instituye la gratuidad como un medio que promueva el acceso al sistema educativo. Conviene mencionar que el Pacto obliga a los Estados a garantizar el derecho a la educación en condiciones de igualdad y sin discriminación alguna.

Como parte de los acuerdos internacionales, la “Declaración Mundial de Educación para todos” y todas, bajo una concepción amplia de la educación básica, establece como política – entre otros aspectos- “*Universalizar el acceso a la educación e impulsar la equidad*”. *Propone, superar* las desigualdades y promover que todas las personas alcancen y accedan a un nivel de educación que les permita desarrollarse plenamente, así como desterrar de ésta, los estereotipos sexistas, las discriminaciones en todas sus expresiones.

Al mismo tiempo, define una posición respecto al financiamiento de la educación; ve necesario el desplazamiento de recursos financieros **para cubrir los requerimientos de los sistemas educativos que permitan el ejercicio del derecho a la educación**, debido a que es poco posible alcanzar los objetivos propuestos por los Estados en materia educativa, sin recursos suficientes que permitan la realización efectiva de este derecho. Se debe indicar que no obstante de la ratificación del PIDESC aún muchos Estados no han logrado garantizar la educación de todos y todas las ciudadanas.

Ahondando en el tema, adquiere mayor fuerza el desarrollo de elementos conceptuales que permiten caracterizar la financiación de la educación. “Una manera de comprender claramente la particularidad de una entrada de derechos en la comprensión de la educación y de su financiamiento -la cual tiene consecuencias directas en lo que se entenderá por responsabilidad del Estado- consiste en compararla con la perspectiva generalmente adoptada por el discurso estándar de la economía, que reduce la educación a la categoría de capital humano”⁸.

Desde una aproximación de derechos humanos, teniendo presente las obligaciones estipuladas en los acuerdos internacionales, traducidos en el Sistema de las 4 A, (asequibilidad, accesibilidad, aceptabilidad, adaptabilidad), propuesto al comité DESC⁹, junto con la dimensión

⁷ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). Párrafo “2”. Inc. “e”

⁸ CLADE, Ilich Ortiz. Financiamiento de la Educación desde una perspectiva de derechos. Hacia una propuesta de Indicadores sobre el Financiamiento del Derecho a la Educación en América Latina y el Caribe. 15 de marzo / 2010.

⁹ El Comentario General N° 13, al PIDESC, incorpora el Sistema de las 4 “A”, propuesto por Katarina Tomasevsky, Relatora Especial de Naciones Unidas para el Derecho a la Educación (1998-2006)



de *accountability*, se reconoce a este sistema como condición de posibilidad para que la obligatoriedad, la gratuidad y la universalidad tengan una orientación de derechos humanos.

En este entendido, la educación es un derecho humano y el financiamiento no sólo debe superar la noción de gasto público, sino que tiene que ver con las dimensiones de dignidad humana¹⁰ y democracia, desde un sentido de igualdad de todas y todos los ciudadanos. Esta concepción es parte de la doctrina de derechos humanos y, al mismo tiempo, es una condición de posibilidad de la dignidad humana; es así que como derecho humano requiere de condiciones financieras que posibiliten el respeto, la protección y la garantía plena para su ejercicio.

1.2. Normativa nacional actual

Habiendo atravesado por un proceso Constituyente, en nuestro país se está replanteando el marco legal para diferentes ámbitos y sectores, como es el caso de la educación.

Actualmente, la Constitución Política del Estado, la Ley Marco de Autonomías, la Ley de Educación y otras contienen disposiciones legales con relación al sector:

1.2.1 Sobre derechos, deberes y garantías:

- Toda persona tiene derecho a recibir educación en todos los niveles de manera universal, productiva, **gratuita**, integral e intercultural, sin discriminación. (**Artículo 17 CPE**).
- Son fines y funciones esenciales del Estado ...garantizar el acceso de las personas a la educación (...). (**Artículo 9 CPE**)
- El Estado **garantizará el acceso a la educación** y la permanencia de todas las ciudadanas y los ciudadanos en condiciones de plena igualdad. (**Artículo 82 CPE**)
- El Estado y la sociedad tienen el deber de erradicar el analfabetismo a través de programas acordes con la realidad cultural y lingüística de la población. (**Artículo 84 CPE**)
- La educación es unitaria, **pública**, universal, democrática, participativa, comunitaria, descolonizadora y de calidad. (**Artículo 78 CPE**)
- La educación fiscal es gratuita en todos sus niveles hasta el superior. (**Artículo 81 CPE**)

1.2.2 La educación como prioridad de gasto

- El Estado tiene como máximo valor al ser humano y asegurará el desarrollo mediante la redistribución equitativa de los excedentes económicos en políticas sociales, de

¹⁰ La noción de dignidad humana reconoce que un individuo precisa condiciones particulares para desarrollarse como persona y que si tales condiciones no están dadas, la humanidad del individuo se degrada. CLADE, 2011.



salud, **educación**, cultura, y en la reinversión en desarrollo económico productivo. **(Artículo 306 CPE, Organización Económica del Estado)**

- La educación constituye una función suprema y primera responsabilidad financiera del Estado, que tiene la obligación indeclinable de sostenerla, garantizarla y gestionarla. **(Artículo 77 CPE)** (Lo mismo se establece para el derecho a la salud en el artículo 37).
- La determinación del gasto y de la inversión pública tendrá lugar por medio de mecanismos de participación ciudadana y de planificación técnica y ejecutiva estatal. Las asignaciones atenderán especialmente a la **educación**, la salud, la alimentación, la vivienda y el desarrollo productivo. **(Artículo 321 CPE)**

1.2.3 Competencias y financiamiento de la educación

- Son competencias exclusivas del nivel central del Estado: Políticas del sistema de educación y salud. **(Artículo 298 CPE)**
- Competencias que se ejercerán de forma concurrente por el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas: Gestión del sistema de salud y educación. **(Artículo 299 CPE)**
- **La Ley Marco de Autonomías desarrolla las competencias establecidas en la Constitución Política del Estado;** sin embargo, en su artículo 84 señala que la distribución de competencias entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas en materia de educación deberá ser regulada por una ley especial. Al efecto, se aprueba la Ley de la Educación N° 070 “Avelino Siñani - Elizardo Pérez”.
- **Estructura Administrativa, Gestión y Atribuciones del Sistema Educativo Plurinacional. (Artículos 76, 77, 78 y 80 de la Ley de la Educación)**

La administración y gestión se organiza en:

- a) **Nivel Central (Ministerio y dependencias):** Responsable de las políticas y estrategias educativas del Estado Plurinacional y de las políticas de administración y gestión educativa y curricular.
- b) **Nivel Departamental** dependiente del nivel Central (Direcciones Departamentales, Direcciones Distritales, Direcciones de Núcleo y Direcciones de Unidades Educativas): Responsables (en sus diferentes instancias) de la implementación de las políticas educativas y de administración curricular, así como la administración y gestión de los recursos, en el ámbito de su jurisdicción
- c) **Nivel autonómico:**
Gobiernos Departamentales:
 - **Responsables de dotar, financiar y garantizar los servicios básicos,** infraestructura, mobiliario, material educativo y equipamiento a los institutos técnicos y tecnológicos, en su jurisdicción.
 - **Apoyo a programas educativos con recursos establecidos en las normas** en vigencia.



Gobiernos Municipales:

- **Responsables de dotar, financiar y garantizar los servicios básicos**, infraestructura, mobiliario, material educativo y equipamiento de las Unidades Educativas de Educación Regular, Educación Alternativa y Especial, así como de las Direcciones Distritales y de Núcleo, en su jurisdicción.
 - **Apoyo a programas educativos con recursos establecidos en las normas** en vigencia.
-
- **(Financiamiento de la educación).** El Sistema Educativo Plurinacional será financiado por el Estado Plurinacional, a través de recursos del Tesoro General del Estado y de las entidades territoriales autónomas, según corresponda, y acorde a la Ley del Presupuesto General del Estado, en concordancia con el Artículo 77 de la Constitución Política del Estado. **(Artículo 89 Ley de la Educación)**
 - Son recursos departamentales: Las transferencias del Tesoro General de la Nación destinadas a cubrir el gasto en **servicios personales de (...) educación.** **(Artículo 341 CPE)**
 - Los gobiernos autónomos departamentales podrán financiar ítems en educación con recursos del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), garantizando su sostenibilidad financiera; la escala salarial respectiva, debe ser aprobada por los ministerios correspondientes. **(Disposición Transitoria novena de la Ley Marco de Autonomías)**
 - La administración de los recursos de las entidades territoriales autónomas se ejercerá en sujeción a los siguientes lineamientos: **Autonomía económica financiera, para decidir el uso de sus recursos...**

1.2.4 Destino de los recursos del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH)

La Ley Marco de Autonomías dispone lo siguiente:

- Las entidades territoriales autónomas que reciban recursos de transferencias por el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) podrán utilizarlos en el ámbito de sus competencias, en conformidad a la Constitución Política del Estado y a las disposiciones legales vigentes **(Disposición transitoria décima LMAD).**

Al efecto, a continuación se resumen las disposiciones relacionadas con el destino de los recursos IDH para el sector de educación:

- Ley de Hidrocarburos 3058:
Todos los beneficiarios destinarán los recursos recibidos por Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), para los sectores de **educación**, salud y caminos, desarrollo productivo y todo lo que contribuya a la generación de fuentes de trabajo.



- Decreto Supremo N° 28421 Reglamentario a la Ley de Hidrocarburos (En relación con el destino de IDH para educación). Resumen:
 - **Prefecturas:** Infraestructura, mantenimiento, equipamiento, capacitación, etc.
 - **Municipalidades:** Fortalecimiento de la gestión municipal; promoción al acceso y permanencia escolar; provisión de infraestructura, procesos pedagógicos y equipamiento para mejorar la calidad y promover la equidad de la educación escolar; y distribución y conservación de los materiales educativos producidos por el Ministerio de Educación; servicios de alimentación complementaria escolar; transporte escolar; incentivos.
 - **Universidades:** Infraestructura y equipamiento académico; procesos de evaluación y acreditación; programas de mejoramiento de la calidad y rendimiento académico; investigación en el marco de los planes de desarrollo; programas de interacción social.

Es importante señalar que de la distribución del IDH, 35% ha sido asignado a los gobiernos municipales, 10% a gobernaciones, 7% a universidades, casi 18,7% al Nivel Central (TGN) y el resto a otros beneficiarios que no tienen relación con el sector educación.

1.2.5 Recursos HIPC II Diálogo 2000

- Las entidades territoriales autónomas municipales recibirán las transferencias de la Cuenta Especial Diálogo Nacional 2000 (HIPC II), conforme a la normativa específica en vigencia (**Disposición transitoria décima primera LMAD**).
- De los recursos HIPC II, Cuenta Especial Diálogo 2000, 20% son para el mejoramiento de la calidad de los servicios de educación escolar pública. El resto para salud e infraestructura productiva y social. (**Ley 2235 del Diálogo Nacional 2000**)

1.2.6 Otros sobre el gasto en educación

- Se estimulará con becas a estudiantes de excelente aprovechamiento en todos los niveles del sistema educativo. (**Artículo 82 CPE**)
- El Estado apoyará con prioridad a los estudiantes con menos posibilidades económicas para que accedan a los diferentes niveles del sistema educativo, mediante recursos económicos, programas de alimentación, vestimenta, transporte, material escolar; y en áreas dispersas, con residencias estudiantiles, de acuerdo con la ley. (**Artículo 82 CPE**)

1.2.7 Sobre la Educación Superior

- La educación superior desarrolla procesos de formación profesional, tiene por misión la formación integral de recursos humanos con alta calificación y competencia profesional; desarrollar procesos de investigación científica... (**Artículo 91 CPE**)



- Las universidades públicas son autónomas e iguales en jerarquía. La autonomía consiste en la libre administración de sus recursos; la elaboración y aprobación de sus (...) presupuestos anuales. **(Artículo 92 CPE)**
- Las universidades públicas serán obligatoria y suficientemente subvencionadas por el Estado, independientemente de sus recursos departamentales, municipales y propios, creados o por crearse. **(Artículo 93)**
- Es responsabilidad del Estado la formación y capacitación docente para el magisterio público, a través de escuelas superiores de formación. La formación de docentes será única, **fiscal, gratuita...** **(Artículo 96 CPE)**
- La formación de maestras y maestros es fiscal y gratuita, porque el Estado asume la responsabilidad, por constituirse en una función suprema y primera responsabilidad financiera del Estado. **(Artículo 32 Ley de la Educación)**

1.2.8 Principales conclusiones con relación al financiamiento y gasto del sector de acuerdo con el marco normativo nacional:

- La educación es gratuita en todos sus niveles. El Estado debe financiar y garantizar la educación, incluyendo el acceso.
- Es la primera prioridad financiera del Estado; entonces, se debería esperar que la mayor asignación de recursos sea orientada a este sector antes que a otros.
- El Nivel Central es responsable de la políticas y estrategias del sector, incluyendo la administración, gestión y currículo.
- Los ítems del sector son financiados básicamente por el Tesoro General de la Nación (y canalizados vía presupuesto departamental). Las gobernaciones pueden reforzar los ítems con recursos IDH, según prevean la sostenibilidad. La escala salarial es aprobada por el Ministerio.
- Los gobiernos departamentales son responsables de los institutos técnicos y tecnológicos, tanto en lo referente a infraestructura y equipamiento, como en dotar de los materiales, servicios básicos, etc.
- Los gobiernos municipales son responsables de la infraestructura, equipamiento, materiales, servicios básicos, etc., de los demás subsistemas de educación, excepto superior, y de las Direcciones Distritales y de Núcleo.
- Los recursos del IDH pueden ser destinados a las diferentes competencias que tienen las gobernaciones y municipalidades según la Constitución Política del Estado y, en el marco de la Ley de Hidrocarburos, se debe destinar a educación (no se establece



cuánto ni qué porcentaje) de acuerdo con una gran variedad de posibilidades, como infraestructura, equipamiento, materiales, fortalecimiento de la gestión, mejoramiento de la calidad, alimentación y transporte escolar, etc.

2. ¿CÓMO SE DEFINE/ELABORA EL PRESUPUESTO DEL SECTOR EDUCACIÓN?

Los principales recursos con los que cuenta el sector público en nuestro país, que son los impuestos y las regalías, actualmente son distribuidos a través de un sistema denominado “coparticipación”, que consiste en porcentajes de participación de cada impuesto, fijados mediante ley para los diferentes niveles de gobierno e instituciones, como ser el Nivel Central, gobiernos departamentales, gobiernos municipales y universidades.

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

La Constitución Política del Estado, Ley Marco de Autonomías y otras leyes específicas determinan las competencias para los diferentes niveles de gobierno, como los niveles municipal y departamental. Bajo este marco competencial, y conforme a la autonomía económica financiera para decidir el uso de sus recursos, los gobiernos subnacionales deciden la asignación de su presupuesto en programas y proyectos en los diferentes sectores (educación, salud, saneamiento básico, infraestructura, caminos, etc.) conforme a su planificación y a sus criterios de priorización de necesidades y demandas.

Salvo pocas excepciones, no existen normas que determinen el porcentaje o monto de recursos que deba ser asignado a determinado sector o finalidad, esto es definido por cada gobernación o municipio. Una de esas excepciones, en el caso del sector educación, es la asignación del 20% de los recursos HIPC II Cuenta Especial Diálogo 2000, para el mejoramiento de la calidad de los servicios de educación escolar pública, pero ésta es una definición sobre una parte muy pequeña del presupuesto municipal; en general, los niveles subnacionales determinan la asignación de sus recursos de manera autónoma, en el marco de sus competencias.

Una de las restricciones de gasto que actualmente tienen las gobernaciones y municipalidades son los límites de gasto de funcionamiento. Al igual que lo establecido bajo la Ley de Participación Popular y la Ley de Descentralización Administrativa, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización determina, para los gobiernos departamentales y los gobiernos municipales, límites de gasto de funcionamiento de 25% de sus principales fuentes, el resto debe ser asignado a inversión (pero los recursos IDH no tienen este tipo de restricciones).

De igual manera, las universidades públicas, que también son autónomas, asignan sus recursos conforme a este carácter autónomo.



El presupuesto de las instituciones autónomas es aprobado por sus propias instancias legislativas.

En el caso del Nivel Central, las asignaciones o techos presupuestarios para el funcionamiento de los ministerios son definidas por el Órgano Ejecutivo, a través del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Las diferentes carteras también cuentan con recursos provenientes de otras fuentes como donaciones y créditos, para programas y proyectos específicos.

En lo correspondiente a los recursos para el pago de ítems del sector educación, esto lo determina el Órgano Ejecutivo, a través del Ministerio de Educación y el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, de acuerdo con la disponibilidad de recursos, y a las negociaciones con el sector en lo referente al incremento salarial. En general, este gasto es definido con base en el año anterior y tomando en cuenta consideraciones como el crecimiento vegetativo y los incrementos para el sector.

Los gastos del Nivel Central en educación (Ministerio más ítems financiados por el TGN) son aprobados por la Asamblea Legislativa Plurinacional en el Presupuesto General del Estado.

3. FINANCIAMIENTO Y GASTO DEL SECTOR EDUCACIÓN EN BOLIVIA

3.1 Metodología

Este análisis tiene por finalidad obtener resultados que se constituyen en la base para el desarrollo de acciones y conocimientos que aporten a superar la realidad inicial.

Los datos presentados corresponden al Presupuesto General de la Nación de la gestión 2011¹¹, que es el primer presupuesto que cuenta con una información global del gasto público, incluyendo los gastos municipales. Por lo tanto, los datos expresan el gasto que se destinó para el sector; sin embargo, la muestra permite tener una idea general de la situación, más allá de una gestión.

Los datos reflejan el financiamiento, distribución y prioridades de gasto del sector educación. Esta información incluye todos los gastos del sector, como ser salarios de maestros y administrativos, construcción y funcionamiento de escuelas, universidades públicas, etc.

Por definición, el presupuesto es una estimación de ingresos y programación de gastos para un periodo futuro, motivo por el cual el mismo puede tener variaciones en la ejecución o modificaciones por diferentes motivos; pero, en general, no deberían representar un cambio significativo a la información presentada.

Los datos no incluyen el incremento salarial del sector educación de la gestión 2011, puesto que esta definición es efectuada después de la aprobación del Presupuesto General.

¹¹ Se realizó una sistematización de la información del PGE 2011 que corresponde a un análisis de datos “agregados” por tratarse del análisis de un solo sector.



Además de presentar el Presupuesto del sector educación de todo el Sector Público, se presenta la información por nivel de gobierno o institución, de la siguiente manera:

- **Nivel Central:** correspondientes a las asignaciones del Tesoro General de la Nación (TGN) para ítems y el Ministerio de Educación.
- **Instituciones descentralizadas:** que serían el Comité Ejecutivo de la Universidad Boliviana y el Observatorio Nacional de la Calidad Educativa.
- **Gobiernos departamentales** (9)
- **Gobiernos municipales** (337)
- **Universidades:** 14 universidades públicas de los diferentes departamentos, de las cuales tres son las universidades indígenas de reciente creación financiadas con transferencias del IDH del Fondo Indígena.

3.2 El sector educación en el Presupuesto y como porcentaje del PIB

Uno de los principales indicadores del nivel de gasto público en educación es la relación de este gasto en porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) que, de acuerdo con la UNESCO, debiera alcanzarse el 8% como meta.

En el presupuesto 2011 se tiene que el porcentaje del gasto en educación con relación al PIB es de aproximadamente 5,46%; y si se considera el gasto en universidades, llega a 8,06%.

Con relación al total del gasto público del *Gobierno General*¹², el gasto en educación significa el 14,3%; y si se considera el gasto en universidades (6,8%) se tiene un total de 21%.

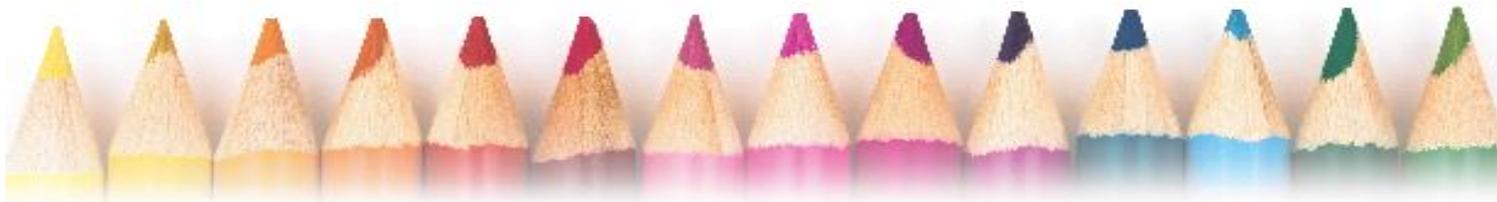
Producto Interno Bruto y gasto total del Gobierno General (Datos del Presupuesto 2011)

	Millones de Bs
Producto Interno Bruto (datos del presupuesto)	145,810
Total Gasto Público (Gobierno General)	55,705

PRESUPUESTO DEL SECTOR EDUCACIÓN (Datos del Presupuesto 2011)

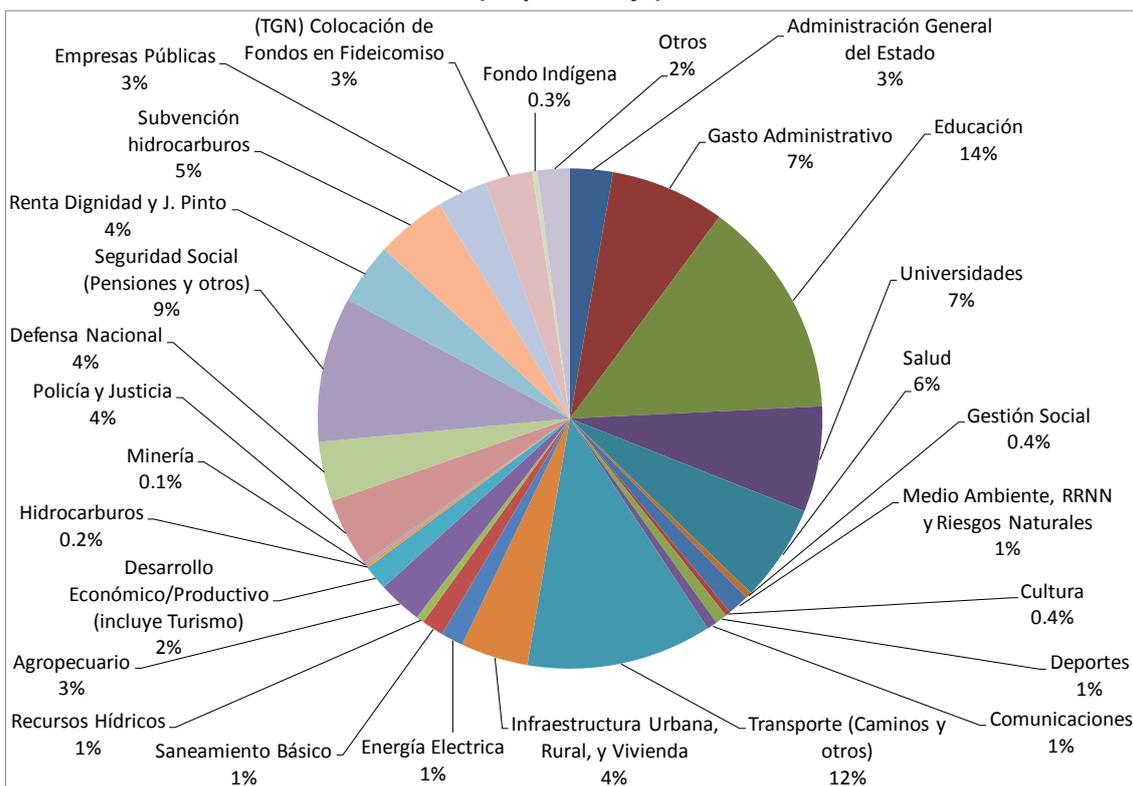
	Millones de Bs	Como % del PIB	Como % Total Gasto Público (Gov. Gral.)
Educación	7,958	5.5%	14.3%
Universidades Públicas	3,798	2.6%	6.8%
Total Sector	11,756	8.1%	21.1%

¹²El Gobierno General comprende el Nivel Central (ministerios y otros órganos del Estado), instituciones descentralizadas, gobiernos departamentales, gobiernos municipales y universidades. No incluye a las empresas públicas, instituciones públicas financieras y en este cálculo tampoco se ha considerado a las cajas de salud.



Al analizar el Presupuesto de Educación con relación a otros sectores, el sector que más recursos absorbe del Estado es justamente educación. El siguiente cuadro muestra la distribución porcentual de los gastos del Gobierno General por sectores:

**Gasto del Gobierno General por sectores 2011
(En porcentaje)**



FUENTE: Elaboración propia con base en el Presupuesto General 2011. (No se incluyen los pagos de la deuda ni los recursos de previsiones y Caja/Bancos).

Como se observa en el gráfico, el sector que tiene una mayor proporción sobre el total del gasto público es el sector educación, con 14%. Les siguen transporte (caminos y otros) 12%, seguridad social (jubilaciones, pensiones y otros) 9%, gasto administrativo 7%, universidades 7% y salud 6%.

3.3 El presupuesto del sector educación

Los datos del presupuesto del sector educación 2011 incluyen los gastos programados del Tesoro General de la Nación, Ministerio de Educación, gobiernos departamentales, gobiernos municipales, universidades y las instituciones descentralizadas (que para el sector son el CEUB y el Observatorio de la Calidad Educativa).

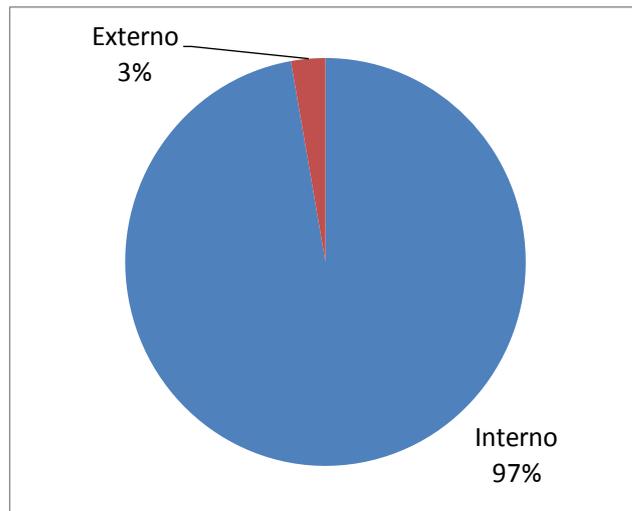
Los montos son expresados en bolivianos y corresponden al presupuesto para toda la gestión. No se incluye el incremento salarial 2011.



En este análisis no se ha incluido el Bono Juancito Pinto, puesto que si bien su finalidad, conforme el Decreto de creación, es incentivar la permanencia escolar, consideramos que el mismo no debiera ser clasificado en educación como un gasto específico del sector, sino como parte de la política de transferencias directas (bonos) que otorga el Gobierno. El monto de este bono para la gestión 2011 fue de 385 millones de bolivianos, según el Presupuesto.

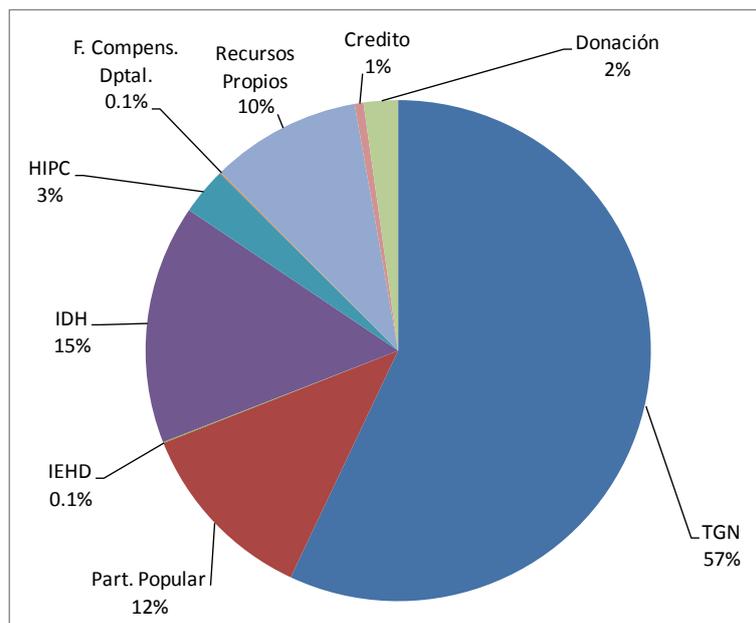
3.3.1 Financiamiento del sector educación

Origen del financiamiento del sector educación



Como se observa en el gráfico, casi la totalidad del Presupuesto del sector educación es financiado con fuentes internas, solamente 3% es financiado con recursos externos provenientes de créditos y donaciones.

Fuentes del financiamiento del sector educación





Observando el financiamiento del sector educación a mayor detalle, es decir por fuente de financiamiento, se establece que 57% de los recursos provienen del Tesoro General de la Nación, éstos son los recursos que se originan principalmente de la recaudación de tributos del Nivel Central.

La segunda fuente de financiamiento es el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) con el 15%. El IDH, creado con la Ley de Hidrocarburos de 2005, son recursos provenientes de la producción y exportación de hidrocarburos que, de acuerdo con la norma, deben ser asignados al sector educación, entre otros. El porcentaje muestra el impulso adicional que estos nuevos recursos le han dado al sector educación.

A continuación están los recursos de la Participación Popular, con 12% (son recursos que también provienen de impuestos nacionales; pero que conforme a las fórmulas de coparticipación le corresponde a los gobiernos municipales).

Los recursos propios corresponden a 10%, que son los que captan las diferentes instituciones públicas, principalmente gobiernos subnacionales (provenientes de venta de bienes y servicios, autorizaciones, licencias, registros, tasas, etc., y en algunos gobiernos subnacionales se incluyen las regalías).

El 3% corresponde a los recursos HIPC II – Diálogo 2000, proveniente del programa de Alivio de la Deuda Externa.

Las donaciones 2% y créditos 1%, respectivamente.

Los recursos del Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados - IEHD (impuesto a la comercialización de hidrocarburos en el mercado interno), del cual coparticipan las gobernaciones, financian el 0,1% y el Fondo de Compensación Departamental también el 0,1% (es una compensación que otorga el TGN a las gobernaciones de los departamentos que tienen regalías por debajo del promedio nacional por habitante).

Es importante señalar que algunas fuentes no corresponden a recursos recurrentes o sostenibles en el largo plazo, como ser los provenientes del Impuesto Directo a los Hidrocarburos captados de fuentes no renovables; es decir que, en el futuro, se van a terminar y, además, dependen de la volatilidad de los precios internacionales. De igual manera, tanto los créditos como las donaciones son recursos cuya disponibilidad depende de factores externos.

3.3.2 Presupuesto del sector educación por tipo de gasto

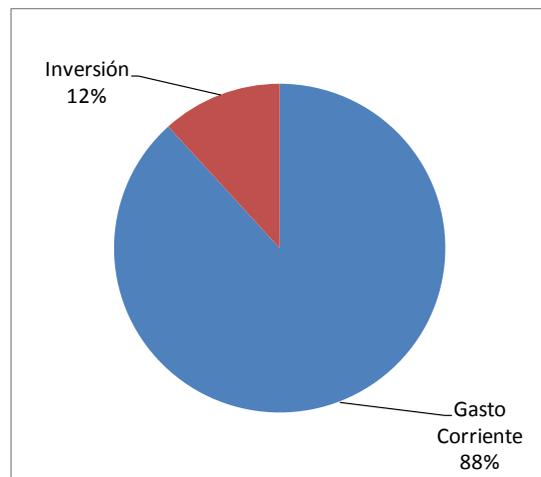
Los gastos del sector público para todos los sectores se dividen, en primera instancia, principalmente en dos tipos de gasto:



Inversión pública	Gastos corrientes
<p>Es el uso de recursos públicos destinados a aumentar el capital, ya sea del municipio, departamento o del país. Contribuyen a ampliar las capacidades económicas, sociales, ambientales y culturales. Son proyectos de inversión la construcción de caminos, sistemas de riego, represas, sistemas de electrificación, construcción de escuelas, hospitales, etc., que realizan las entidades públicas.</p> <p>En el caso del sector educación, el principal ejemplo de un gasto de inversión (que aumenta el capital) es la construcción de escuelas.</p>	<p>Los gastos corrientes y en general los gastos de funcionamiento, constituyen el gasto de consumo del gobierno. Éstos son los gastos en salarios (ej: ítems), servicios básicos, materiales de oficina y otros, necesarios para el funcionamiento de las instituciones públicas y para la provisión de servicios a la población.</p> <p>En el caso específico del sector educación, los gastos corrientes son el pago de ítems de maestros y administrativos, y en general todos los gastos de funcionamiento, incluyendo servicios y materiales, etc.</p>

En el caso del sector educación, se tiene la siguiente distribución por tipo de gasto:

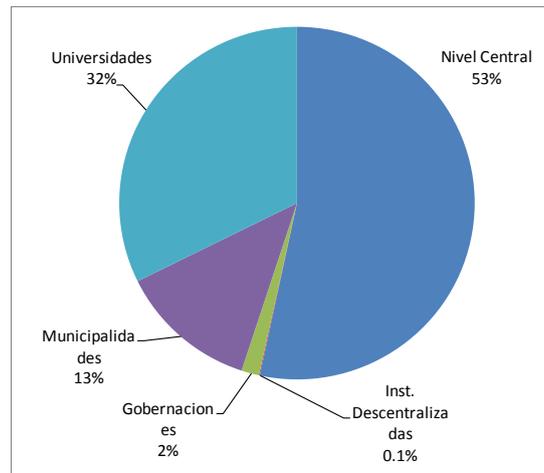
Presupuesto del sector educación por tipo de gasto



Como se observa en el gráfico, 88% del presupuesto del sector educación corresponde a gasto corriente y 12% a inversión. La preponderancia del gasto corriente a nivel general se debe principalmente al gran monto de recursos que significa el pago de salarios del magisterio.

3.3.3 Presupuesto del sector educación por nivel institucional

Como se muestra en el siguiente gráfico, del 100% del presupuesto del sector educación, 53% es asignado por el Nivel Central (que comprende básicamente al TGN y en menor parte al Ministerio de Educación), 32% corresponde a la educación universitaria (de recursos provenientes por coparticipación y otros), mientras el 13% es la asignación proveniente de municipalidades y 2% de gobernaciones.



Se ha considerado la totalidad del presupuesto de las universidades como sector educación porque básicamente ésta es su atribución.

A continuación, se presenta un cuadro resumen del Presupuesto del Sector Educación para la gestión 2011.

**Presupuesto total del sector educación 2011
por nivel de gobierno, financiamiento y tipo de gasto
(En millones de Bs)**

Nivel de Gobierno		Financiamientos									TOTAL
		TGN	Part. Popular	IEHD	IDH	HIPC	F. Comp. Dptal.	Recursos Propios	Credito	Donación	
Nivel Central	Gasto Corriente	5,920.2	-	-	-	154.7	-	25.5	-	1.7	6,102.1
	Inversión	10.4	-	-	-	-	-	2.0	-	157.8	170.2
	SUBTOTAL	5,930.6	-	-	-	154.7	-	27.5	-	159.6	6,272.3
Instituciones Pub. Descentralizadas	Gasto Corriente	8.4	-	-	-	-	-	1.1	0.8	-	10.3
	Inversión	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	SUBTOTAL	8.4	-	-	-	-	-	1.1	0.8	-	10.3
Gobernaciones	Gasto Corriente	-	-	4.6	37.1	-	-	76.2	-	6.7	124.5
	Inversión	-	-	0.2	5.5	-	9.1	48.1	-	1.3	64.2
	SUBTOTAL	-	-	4.7	42.6	-	9.1	124.3	-	8.0	188.7
Municipalidades	Gasto Corriente	0.2	202.3	-	439.2	100.5	-	85.1	-	7.0	834.2
	Inversión	1.1	70.0	-	323.4	104.0	-	73.4	29.0	51.9	652.8
	SUBTOTAL	1.3	272.3	-	762.6	204.5	-	158.5	29.0	58.8	1,487.0
Universidades	Gasto Corriente	760.4	1,135.9	3.3	585.0	-	-	781.0	9.3	28.8	3,303.9
	Inversión	-	0.1	-	423.1	-	-	39.4	27.9	3.2	493.7
	SUBTOTAL	760.4	1,136.0	3.3	1,008.2	-	-	820.4	37.2	32.0	3,797.6
TOTAL GASTO CORRIENTE		6,689.2	1,338.3	7.9	1,061.3	255.2	-	968.9	10.1	44.1	10,375.0
TOTAL INVERSIÓN		11.5	70.1	0.2	752.0	104.0	9.1	162.8	56.9	214.2	1,380.9
TOTAL GENERAL		6,700.7	1,408.4	8.1	1,813.3	359.1	9.1	1,131.8	67.0	258.3	11,755.9

Como se observa el sector educación, en la gestión 2011, cuenta con un presupuesto de 11.756 millones de bolivianos asignados por los diferentes niveles de gobierno.

Se ha considerado a las Universidades Públicas como una categoría aparte, puesto que en Bolivia, estas instancias reciben una coparticipación de recursos nacionales, independiente a los diferentes niveles de gobierno.

3.3.4 Presupuesto del sector educación por concepto de gasto o destino

Para conocer a mayor detalle el presupuesto del sector educación, se ha elaborado una clasificación del mismo, de acuerdo con los principales gastos que realizan en el sector los



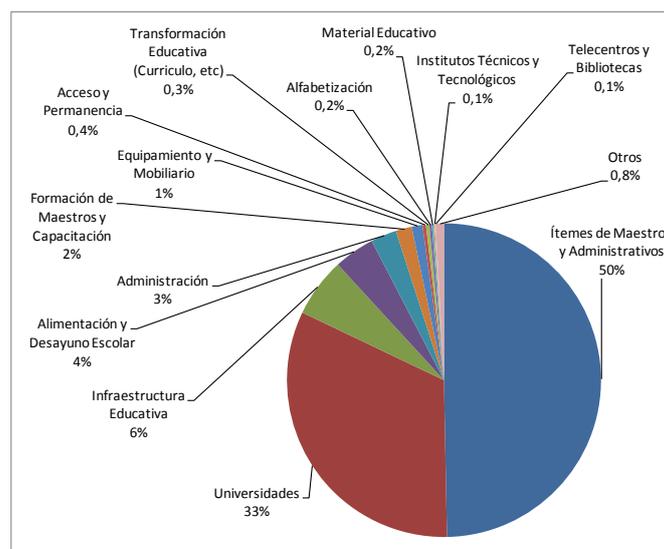
diferentes niveles de gobierno. Los gastos en educación que se han considerado en esta clasificación son los siguientes:

- **Ítemes de maestros y administrativos:** incluye gastos de suplencias por maternidad
- **Universidades**
- **Infraestructura educativa** para los diferentes subsistemas educativos (excepto educación universitaria)
- **Alimentación y desayuno escolar**
- **Administración:** son los gastos administrativos relacionados al sector educación.
- **Formación de maestros y capacitación**
- **Equipamiento y mobiliario**
- **Acceso y permanencia:** incluye tanto los internados como el transporte escolar.
- **Transformación educativa (currículo, etc.)**
- **Alfabetización**
- **Material educativo**
- **Institutos técnicos y tecnológicos**
- **Telecentros y bibliotecas**
- **Otros**

Los siguientes gráficos presentan la asignación de recursos del sector Educación, por concepto de gasto destino, mostrando dos escenarios, uno con universidades y el otro sin universidades, que nos permite tener dos puntos de vista para el análisis.

3.3.4.1 Presupuesto del sector educación por concepto de gasto o destino con universidades

**TOTAL INVERSIÓN Y GASTO CORRIENTE Y OTROS
(En porcentajes)**





Como se observa en el gráfico, de 100% de los recursos públicos asignados al sector educación, 50% corresponde a ítemes de maestros y administrativos del sistema de educación formal educación escolar. Una tercera parte, 33% de los recursos, son asignados a universidades.

En el caso de universidades, al interior del gasto que realizan estas instancias, no se ha desagregado el gasto en conceptos menores como ser salarios de docentes, infraestructura u otros, sino que se lo ha considerado para el análisis del presente documento como un concepto de gasto independiente.

Seguidamente está la infraestructura educativa con 6%, alimentación y desayuno escolar con 4% y gasto administrativo 3%. Los demás conceptos de gasto reciben por debajo de 3% de la asignación de recursos.

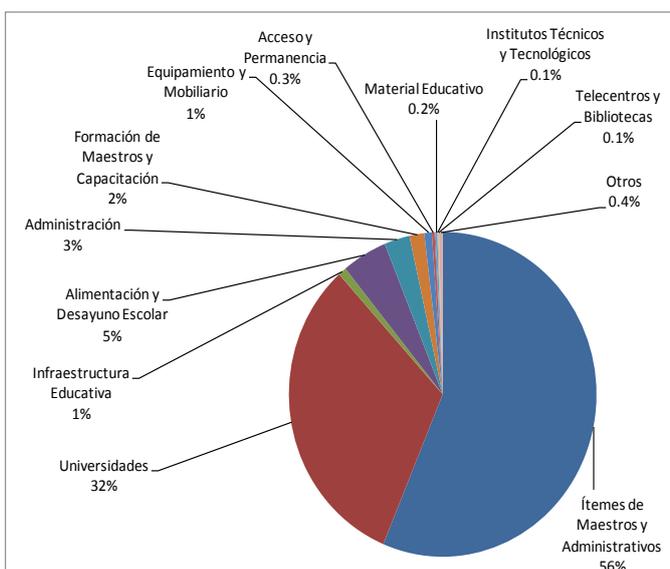
Claramente, lo más destacado es la gran cantidad de recursos que se asigna a ítemes y a universidades. También se observa una asignación relativamente significativa al tema de infraestructura.

Sin embargo, queda el cuestionamiento si se están orientando esfuerzos a mejoras de calidad de la educación.

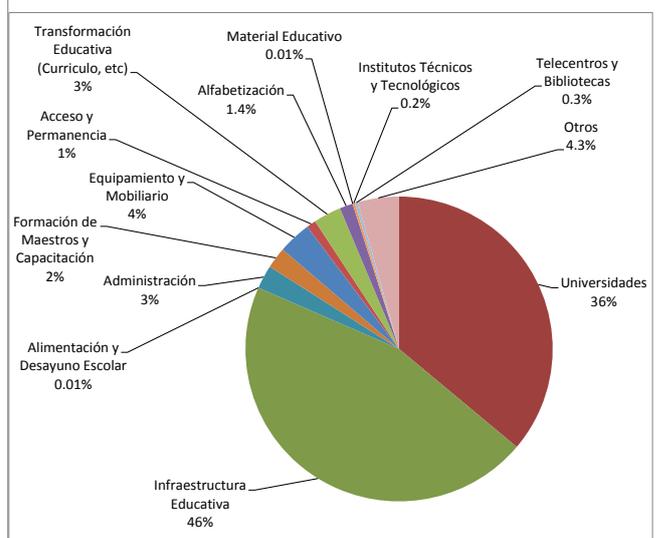
Asimismo, llama la atención la asignación de recursos hacia la formación de maestros, que comparando con los recursos orientados a universidades, que también forma parte de la educación superior, representa una mínima parte.

A continuación se presenta los conceptos de gasto en educación desagregados para el caso del gasto corriente y para la inversión.

GASTO CORRIENTE Y OTROS



INVERSIÓN





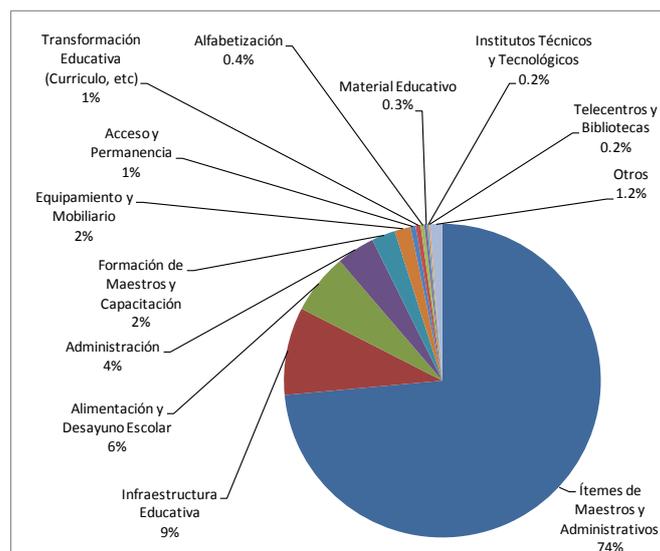
Se observa que la mayor parte del gasto corriente del sector educación es destinado a ítems de maestros y administrativos (56%), seguidos de la asignación a universidades (32%), luego alimentación (5%), administración (3%) y formación de maestros y capacitación (2%).

En el caso del presupuesto de inversión, 46% es para infraestructura educativa, 36% a universidades, 4% a equipamiento y mobiliario, 3% a transformación educativa y 3% administración.

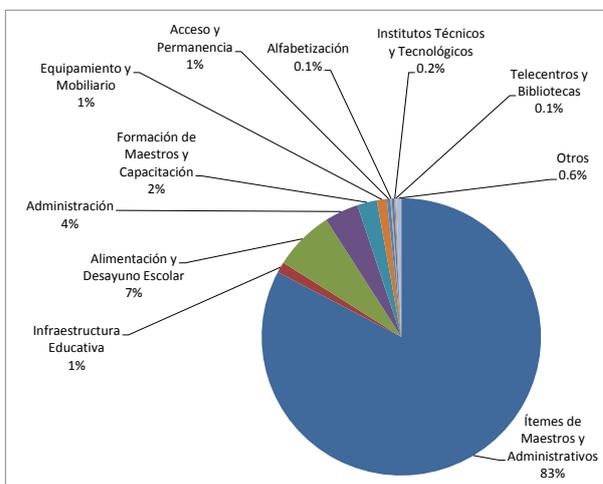
3.3.4.2 Presupuesto del sector educación por concepto de gasto o destino, sin universidades

Realizando el análisis del destino del presupuesto de educación del resto del sistema educativo –sin considerar universidades–, la gran mayoría, 74% del presupuesto, se asigna al pago de ítems de maestros y administrativos, 9% a infraestructura educativa, 6% a alimentación y desayuno escolar, 4% a administración y los demás conceptos reciben porcentajes mínimos.

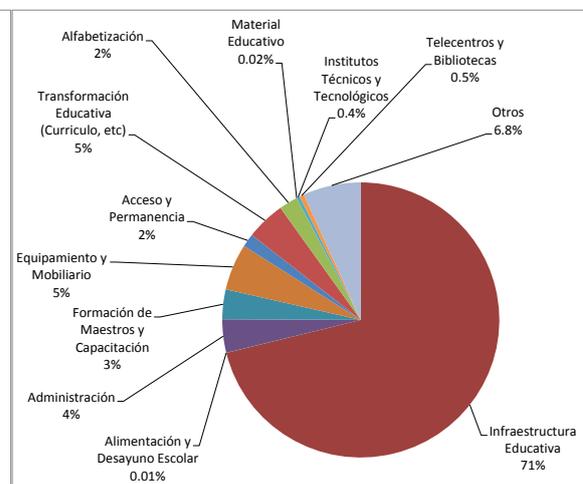
TOTAL GASTO CORRIENTE E INVERSIÓN (En porcentajes)



GASTO CORRIENTE



INVERSIÓN





Al restar del análisis a las universidades, se observa que del gasto corriente aproximadamente 83% corresponde a ítemes de maestros y administrativos, 7% alimentación y desayuno escolar, 4% administración y el resto de los conceptos estarían por debajo.

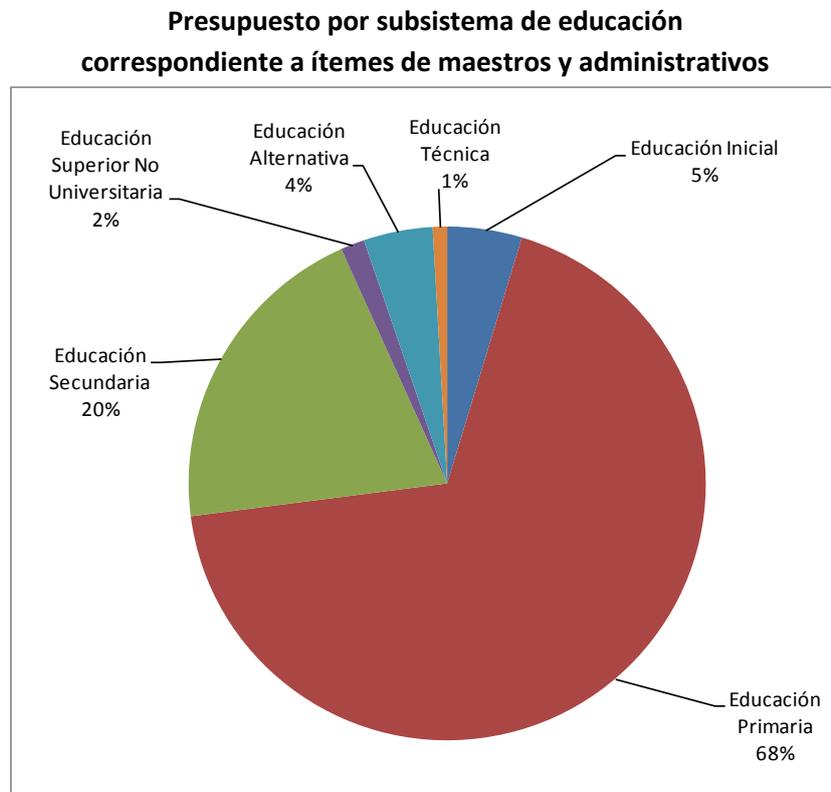
Con relación a la inversión, 71% se destina a infraestructura educativa, 5% a equipamiento y mobiliario, y 5% a transformación educativa (currículo, etc.).

3.3.5 Presupuesto por subsistema de educación

La información con la que se cuenta no permite disgregar los diferentes conceptos de gasto como ser infraestructura, alimentación, administración y otros, por subsistema, puesto que estos gastos, muchas veces, son compartidos por los diferentes subsistemas. Es decir que una unidad educativa puede ser utilizada por la educación primaria, secundaria u otras.

La información del gasto por nivel educativo solamente puede ser desagregada en lo correspondiente a ítemes de maestros y administrativos, y esto nos permite tener una idea o aproximación del total. En este caso, no se considera a la educación universitaria.

El siguiente cuadro presenta esta distribución:





Se puede observar que de 100% de los recursos, 68% corresponde a educación primaria, 20% a educación secundaria, 5% a educación inicial, 4% a educación alternativa, 2% a educación superior no universitaria y, por último, 1% a educación técnica.

Este último subsistema puede ser un punto de análisis, puesto que una de las necesidades más importantes que tiene el país actualmente es impulsar el sector productivo.

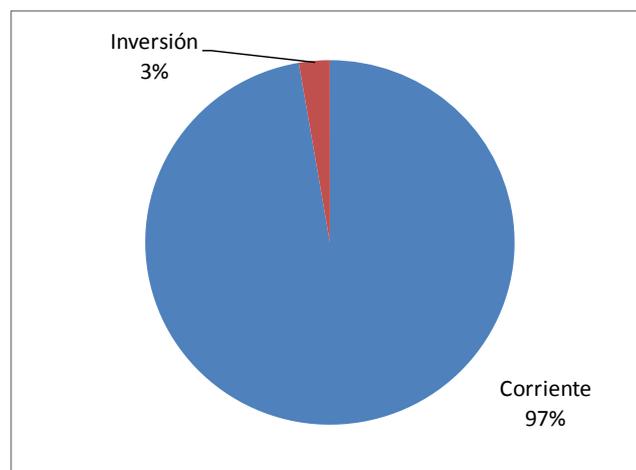
4.1 Presupuesto del sector educación por nivel de gobierno

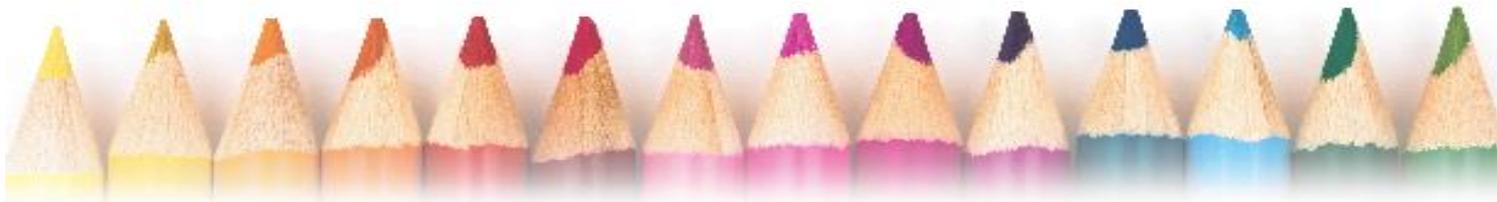
El presupuesto del sector educación analizado desde los tres niveles de gobierno: Gobierno Central, gobiernos departamentales y gobiernos municipales.

4.1.1 Nivel Central

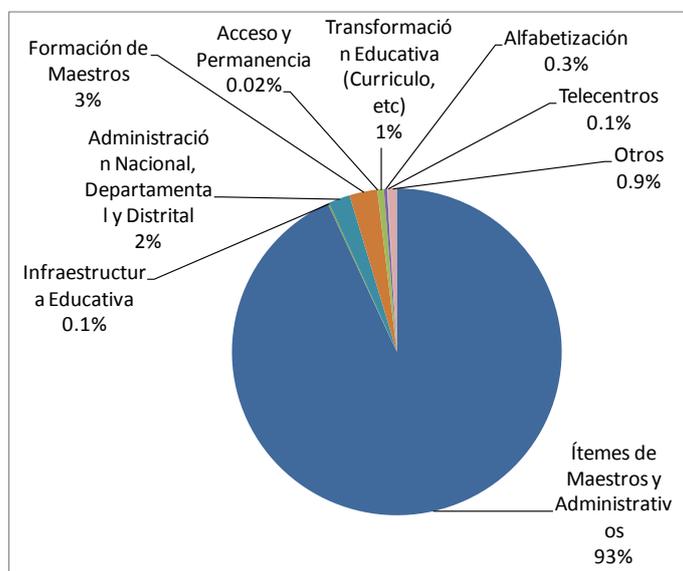
El Presupuesto del Nivel Central en el sector educación corresponde al gasto del Tesoro General de la Nación que financia los ítemes de maestros y administrativos, y los gastos e inversiones del Ministerio de Educación. El pago de ítemes de este sector es uno de los mayores gastos que realiza el Gobierno Central y, en general, el sector público, motivo por el cual el 97% del presupuesto del Nivel Central es de gasto corriente y corresponde a este concepto casi en su totalidad. El 3% es inversión, como se muestra en el siguiente gráfico:

**Presupuesto del sector educación
por tipo de gasto (Nivel Central)**





Presupuesto del sector educación por concepto de gasto o destino
TOTAL GASTO CORRIENTE E INVERSIÓN
(En porcentaje)



Del total del presupuesto del Nivel Central en el sector educación, 93% se destina a los ítemes de maestros y administrativos, 3% a la formación de maestros, que son los institutos normales superiores y las escuelas superiores de formación de maestros. 2% se destina a la administración de los diferentes niveles.

Presupuesto del sector educación por concepto de gasto o destino
(En millones de Bs)

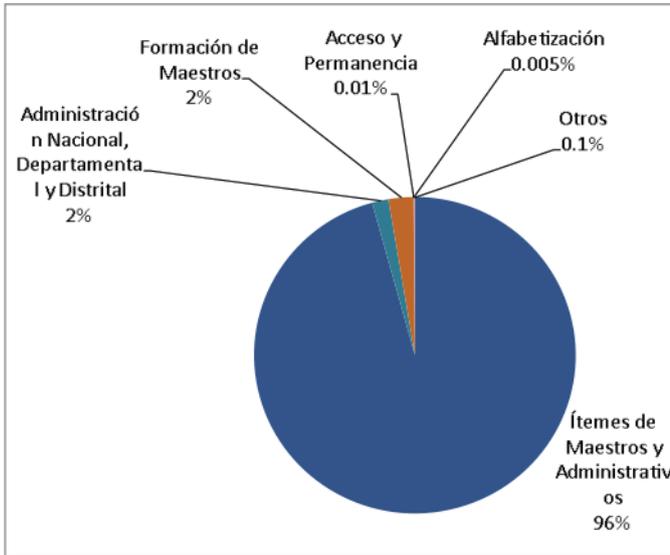
	TGN	Recursos Propios	Donación	HIPC	TOTAL
Administración Nacional, Departamental y Distrital	88.8	14.4	29.7	-	132.8
Ítemes de Maestros y Administrativos	5,685.5	-	-	154.7	5,840.1
Acceso y Permanencia	-	0.8	0.2	-	1.0
Alfabetización	10.0	0.3	9.0	-	19.3
Transformación Educativa (Currículo, etc)	-	-	40.0	-	40.0
Formación de Maestros	140.2	12.0	19.0	-	171.2
Infraestructura Educativa	-	-	8.7	-	8.7
Bibliotecas y Telecentros	-	-	4.0	-	4.0
Otros	6.1	-	49.0	-	55.1
Total	5,930.6	27.5	159.6	154.7	6,272.3

El Nivel Central financia el sector educación, principalmente con recursos provenientes del TGN, es decir de impuestos.

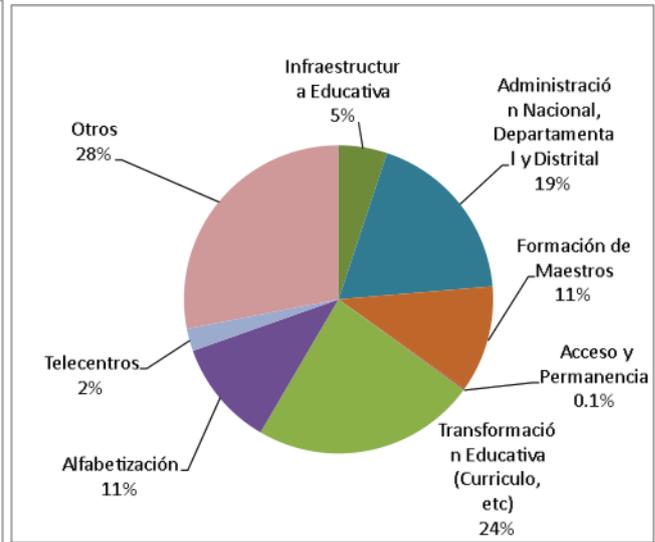
Cabe señalar que la información del presupuesto no permite identificar los recursos del IDH que recibe el Nivel Central, los mismos se suman a los recursos TGN.



GASTO CORRIENTE



INVERSIÓN



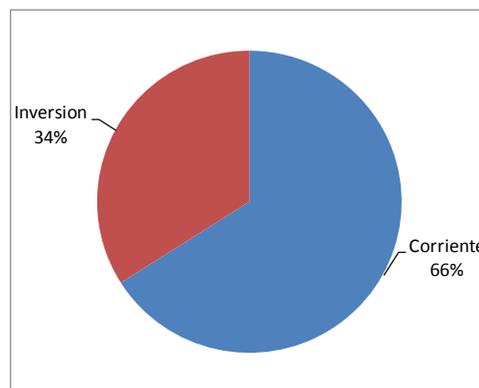
Además de los recursos destinados a los ítemes de educación, con 96%, en el gasto corriente del nivel central se observa el gasto asignado a la formación de maestros con 2%.

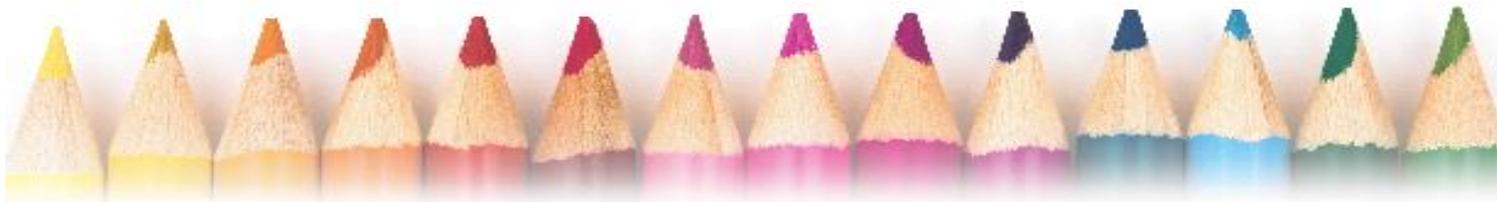
Con relación a la inversión, que es realizada por el Ministerio de Educación, la misma es destinada a diferentes conceptos, como la transformación educativa (currículo, etc.) con 24%, parte administrativa con 19% y la formación de maestros con 11% y otros con 28%.

4.1.2 Gobiernos departamentales

Si bien, en general, la principal atribución de los gobiernos departamentales es la inversión pública, en el caso de los montos de su presupuesto asignados al sector educación se observa que la mayor parte de los recursos se asigna a Gasto Corriente y otros en 66%. La inversión alcanza a 34%.

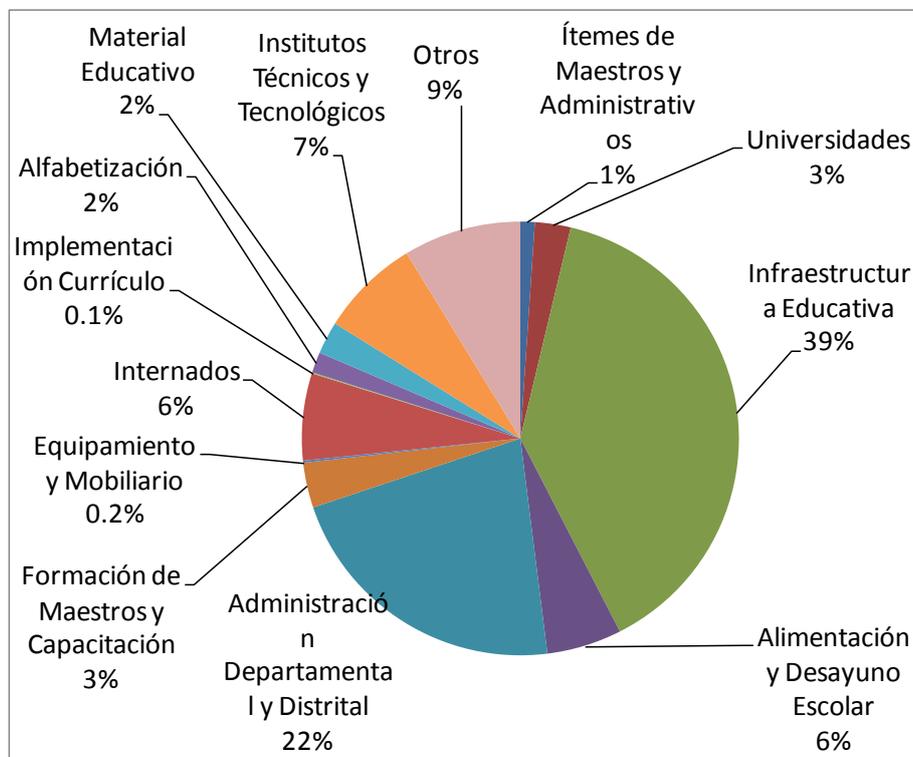
Presupuesto del sector educación por tipo de gasto (gobiernos departamentales)





Presupuesto del sector educación por concepto de gasto o destino

TOTAL GASTO CORRIENTE E INVERSIÓN



Con relación al destino de los recursos, los dos mayores destinos corresponden a infraestructura (39%) y administración (22%).

Los institutos técnicos y tecnológicos reciben 7% de los recursos, alimentación y desayuno Escolar e internados 6%, universidades 3% y formación de maestros y capacitación 3%.

Presupuesto del sector educación por concepto de gasto o destino

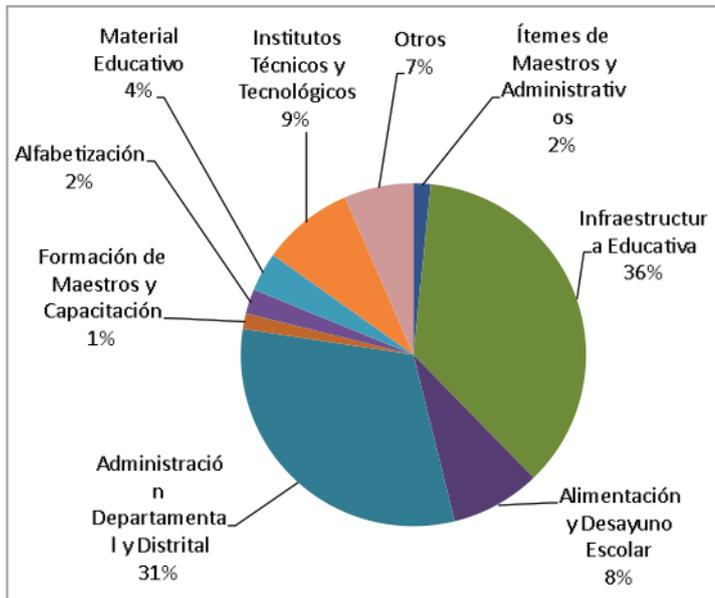
(En millones de Bs)

	F. Comp	IEHD	IDH	Recursos Propios	Donación	TOTAL
Administración Departamental y Distrital	-	-	8.5	32.2	0.6	41.2
Alfabetización	-	-	2.9	-	-	2.9
Alimentación y Desayuno Escolar	-	-	-	4.4	6.1	10.5
Infraestructura Educativa	-	-	25.0	48.1	-	73.1
Equipamiento y Mobiliario	-	-	0.3	-	-	0.3
Institutos Técnicos y Tecnológicos	3.0	-	-	10.9	-	14.0
Ítems de Maestros y Administrativos	-	-	-	2.0	-	2.0
Material Educativo	-	4.6	-	-	-	4.6
Implementación Currículo	-	-	-	0.2	-	0.2
Formación de Maestros y Capacitación	-	-	4.5	1.8	-	6.3
Universidades	-	-	-	5.0	-	5.0
Internados	4.0	0.1	-	6.8	1.3	12.2
Otros	2.0	0.1	1.4	12.9	0.1	16.4
Total	9.1	4.7	42.6	124.3	8.0	188.7

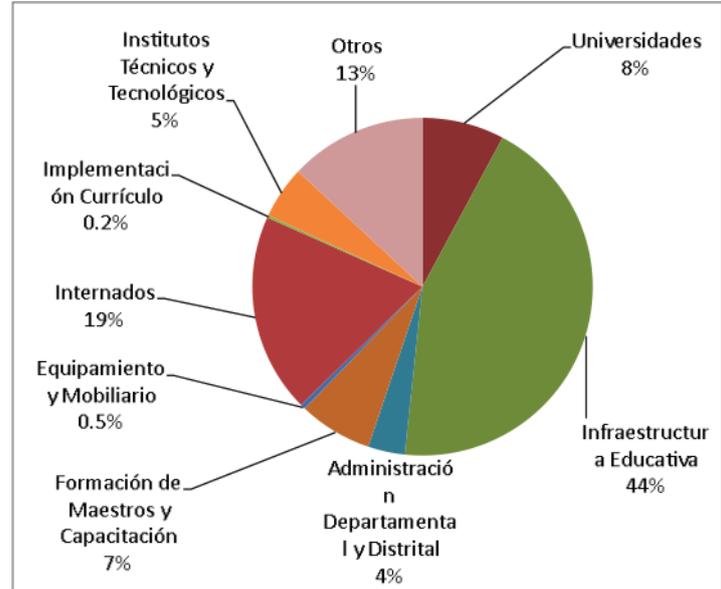
Como se observa en el cuadro, los gobiernos departamentales financian sus gastos e inversiones de educación, mayormente con recursos propios, y también una parte con IDH.



GASTO CORRIENTE



INVERSIÓN



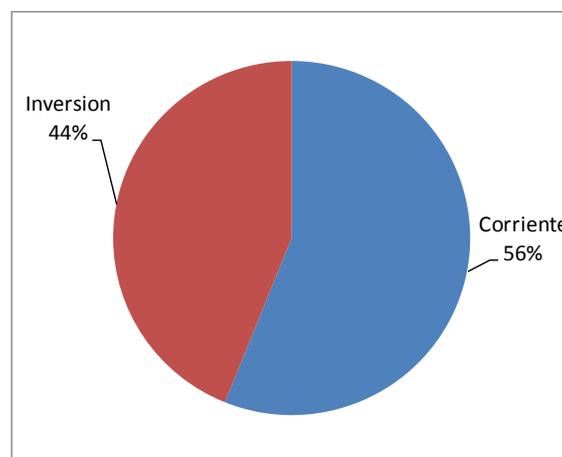
La mayor parte del gasto corriente es infraestructura escolar, con 36%, y esto básicamente por el caso de la gobernación de Potosí que ha registrado gastos de infraestructura como gasto corriente. Y en segundo lugar está administración, con 31%.

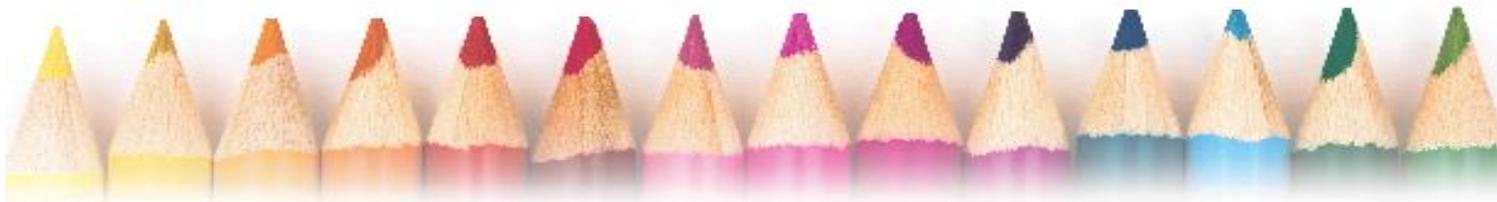
En el caso de la inversión, la mayor parte de los recursos se dirigen a infraestructura, con 44%, y a internados, con 19%. La infraestructura es financiada mayormente con recursos propios.

4.1.3 Gobiernos municipales

De acuerdo con la información analizada, la mayor parte de los recursos asignados al sector educación corresponde a gasto corriente y otros, con 56%, y a inversión 44%.

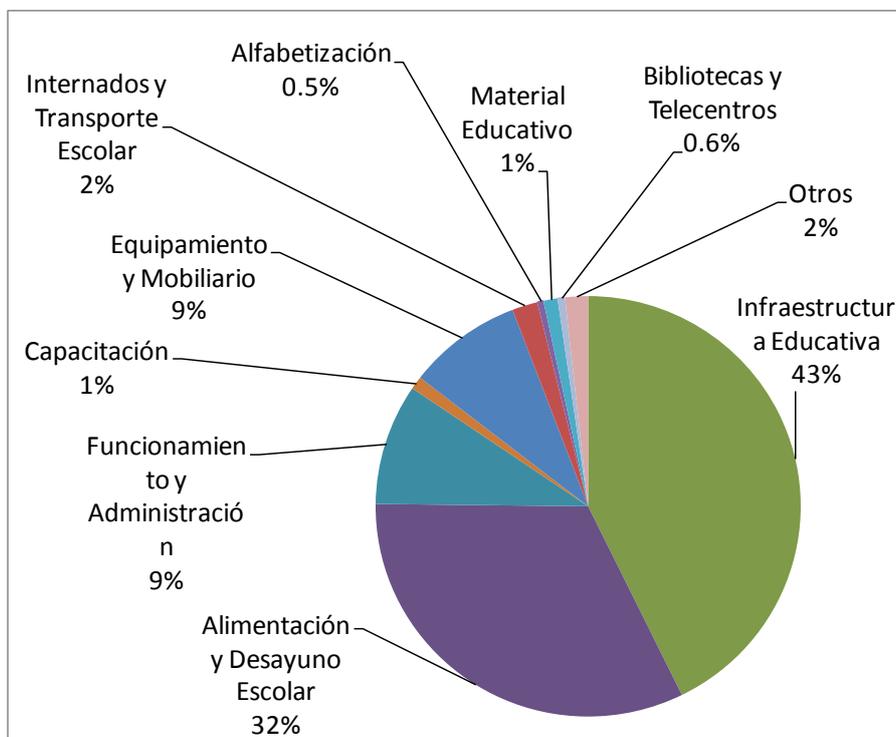
Presupuesto del sector educación por tipo de gasto (gobiernos municipales)





El nivel municipal es el que mayor proporción de su presupuesto asigna a inversión (44%); pero, de todas maneras, es mayor la proporción que asigna a gasto corriente (56%).

TOTAL GASTO CORRIENTE E INVERSIÓN



Como se observa en el gráfico anterior, la mayor parte del presupuesto del sector educación es destinado a infraestructura, con 43%, y luego a alimentación y desayuno escolar, con 32%.

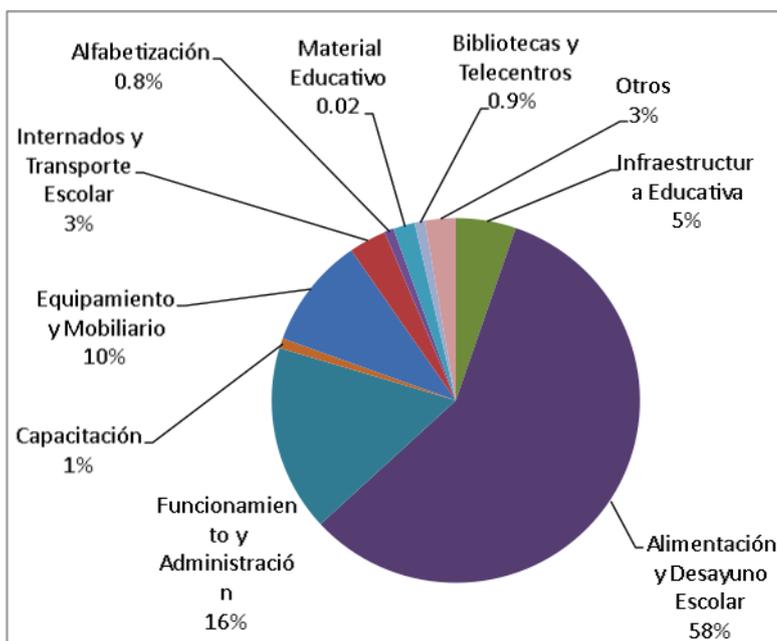
Presupuesto del sector educación por concepto de gasto o destino (En millones de Bs)

	TGN	Part. Popular	IDH	Recursos Propios	Credito	Donación	HIPC	TOTAL
Funcionamiento y Administración	0.1	49.4	42.3	25.8	-	1.6	19.1	138.2
Alfabetización	-	2.7	2.6	1.5	-	-	0.4	7.1
Capacitación	-	2.2	5.2	4.7	0.9	0.3	1.4	14.7
Infraestructura Educativa	1.1	68.3	328.4	67.2	23.1	51.6	95.2	634.9
Alimentación y Desayuno Escolar	0.0	110.3	311.5	22.6	-	2.6	35.8	482.8
Equipamiento y Mobiliario	-	21.7	39.6	17.1	3.2	0.9	47.4	130.0
Internados y Transporte Escolar	-	3.6	17.0	6.1	-	1.1	0.9	28.8
Bibliotecas y Telecentros	-	1.9	4.5	1.2	-	0.0	0.7	8.4
Material Educativo	-	6.7	2.8	4.8	-	0.0	1.6	16.0
Otros	-	5.6	8.6	7.6	1.7	0.6	2.0	26.0
Total	1.3	272.3	762.6	158.5	29.0	58.8	204.5	1,487.0

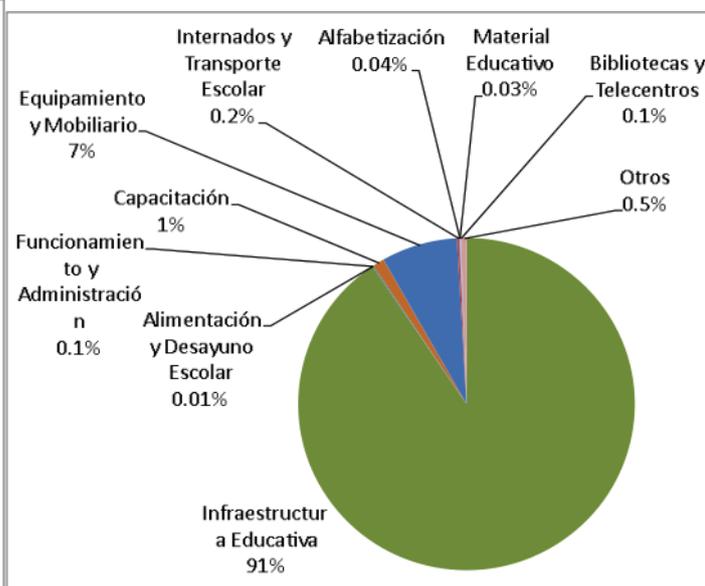
Como se observa en el cuadro anterior, el sector educación, en los gobiernos municipales es financiado principalmente con recursos del IDH, HIPC y una menor parte con la Participación Popular y los recursos propios.



GASTO CORRIENTE



INVERSIÓN



El principal gasto corriente corresponde al desayuno escolar, con 58%, que en su gran mayoría es financiado con IDH.

La infraestructura, con 91%, es el principal gasto de inversión que también es financiado principalmente con IDH.

Los datos sugieren que posiblemente los recursos del IDH hayan dado un impulso significativo al sector educación en los gobiernos municipales.

5. Presupuesto por departamento

El presupuesto del sector educación por departamento, por concepto de gasto, se puede desglosar por regiones:

(En millones de Bs)

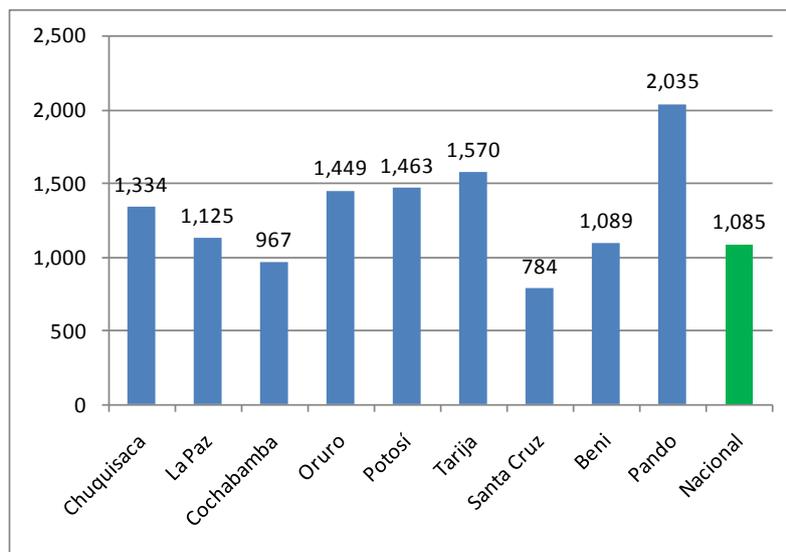
		Chuquisaca	La Paz	Cochabamba	Oruro	Potosí	Tarija	Santa Cruz	Beni	Pando	TOTAL
TGN (ítems)	Gasto Corriente	411.8	1,733.1	990.7	356.3	663.5	342.5	1,193.9	291.9	61.5	6,045.2
	Inversión	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	SUBTOTAL	411.8	1,733.1	990.7	356.3	663.5	342.5	1,193.9	291.9	61.5	6,045.2
Ministerio EFM	Gasto Corriente	0.4	1.9	1.0	0.8	1.0	0.5	1.0	0.5	0.1	7.1
	Inversión	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	SUBTOTAL	0.4	1.9	1.0	0.8	1.0	0.5	1.0	0.5	0.1	7.1
Gobernaciones	Gasto Corriente	5.5	26.3	6.1	0.7	50.2	4.2	20.5	7.9	3.1	124.5
	Inversión	-	4.1	7.8	0.4	18.6	24.4	3.4	0.3	5.2	64.2
	SUBTOTAL	5.5	30.3	14.0	1.1	68.8	28.6	23.9	8.2	8.3	188.7
Municipalidades	Gasto Corriente	70.5	184.9	139.0	50.2	54.3	97.5	161.8	46.6	29.3	834.2
	Inversión	33.7	178.0	63.3	52.5	41.8	96.3	151.1	21.5	14.5	652.8
	SUBTOTAL	104.2	363.0	202.3	102.8	96.1	193.8	312.9	68.2	43.8	1,487.0
Universidades	Gasto Corriente	306.7	1,008.1	592.2	184.8	248.9	192.2	636.5	119.3	15.1	3,303.9
	Inversión	52.8	104.4	36.1	13.0	83.5	81.8	75.0	5.0	42.1	493.7
	SUBTOTAL	359.5	1,112.5	628.4	197.7	332.4	274.1	711.5	124.3	57.2	3,797.6
TOTAL GASTO CORRIENTE		794.9	2,954.3	1,729.1	592.7	1,018.0	637.0	2,013.7	466.2	109.1	10,314.9
TOTAL INVERSIÓN		86.5	286.5	107.3	65.9	143.9	202.6	229.4	26.8	61.8	1,210.6
TOTAL		881.4	3,240.8	1,836.4	658.6	1,161.8	839.5	2,243.1	493.0	170.9	11,525.5



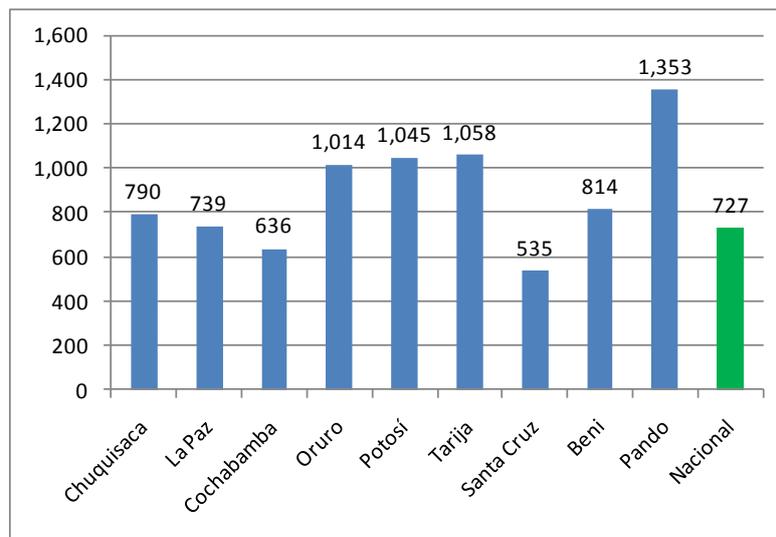
Nótese que el monto total del cuadro por departamento es menor al total general que se presentó anteriormente, puesto que existen algunos gastos como del Ministerio de Educación que no pueden ser desglosados por departamento.

A continuación se presenta el presupuesto del sector educación por departamento, per cápita, de acuerdo con proyecciones de población del INE

Presupuesto del sector educación por departamento, por habitante, con universidades

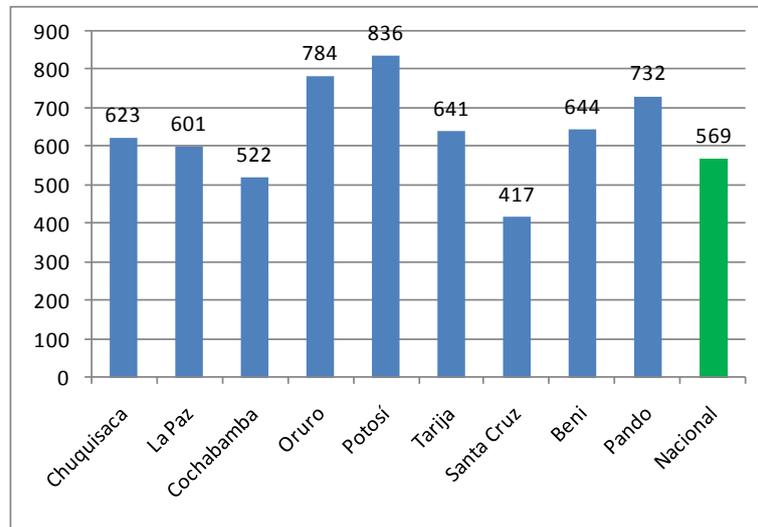


Presupuesto del sector educación por departamento, por habitante, sin universidades





Presupuesto por departamento, por habitante
Sólo recursos del TGN para ítems de maestros y administrativos



Como se observa, en todos los casos existe una inequidad en la asignación per cápita, siendo los departamentos menos beneficiados justamente los que tienen mayor población.

Estas inequidades pueden estar relacionadas, en los dos primeros gráficos, por la inequidad en la distribución de los recursos públicos que en general se tiene, principalmente de las fuentes correspondientes a la renta extractiva, inequidad puede afectar a este y otros sectores.

6. Evolución del presupuesto del sector educación

El cuadro siguiente permite observar la evolución del presupuesto del sector educación tomando como muestra los ítems del sector y la inversión pública, y comparado con el presupuesto de otras asignaciones del Nivel Central.

Evolución del presupuesto de educación (sólo ítems e inversión)
En comparación con otros sectores
(En millones de Bs)

	2005	2011	Incremento %
Educación (ítems Maestros y Admin.)	2,958	6,045	104%
Inversión en Educación y Cultura MM \$US	43	167	292%
Coparticipación y Subv. Universidades	1,004	2,254	125%
Trabajadores en Salud	596	1,277	114%
Min. Defensa (FFAA)	1,183	2,055	74%
Min Gobierno(Policia)	1,008	1,887	87%
Inversión Pública (todos los sectores) MM \$US	629	2,153	242%

FUENTE: Elaboración propia con base en datos del Presupuesto General y VIPFE. No incluye incremento salarial. La inversión del año 2006 corresponde a datos ejecutados.

Como se observa en el cuadro, el pago de ítems ha tenido un significativo incremento nominal en los últimos años, aumentando en 104% entre 2005 y 2011. Este incremento ha sido



superior a sectores como Policía y Fuerzas Armadas, y levemente inferior al incremento de los trabajadores en salud.

Con relación a la Inversión en el sector educación (incluye cultura), la misma se ha incrementado en 292% entre 2005 y 2011, estando este incremento, de igual manera, por encima del incremento promedio de la inversión en los demás sectores.

Este cuadro muestra que el sector educación habría tenido mejoras significativas en lo correspondiente a asignación de recursos en los últimos años. El presupuesto asignado al sector por los datos de esta muestra se habría más que duplicado en los últimos seis años.

En el caso del presupuesto para universidades, el mismo se ha incrementado incluso en un porcentaje superior a 125%, siendo, después de la inversión pública el sector más beneficiado en los últimos años. Esto se debe, en gran medida, a que en la distribución del IDH las universidades han logrado una asignación adicional a los importantes recursos que ya tenían.

7. PRINCIPALES HALLAZGOS Y CONCLUSIONES

Por los datos presentados, los principales hallazgos son los siguientes:

- El sector educación es el más beneficiado en la asignación de recursos públicos por parte del Estado, al recibir el 21% del total.
- Ha tenido un importante incremento en los últimos años, mayor a otros sectores. Entre 2005 y 2011, la asignación de recursos para el sector se habría más que duplicado en términos nominales.
- Observando el sector educación en su conjunto, resalta la gran asignación de recursos a universidades y el importante crecimiento de su presupuesto en los últimos años.
- La mayoría de las necesidades y gastos que tiene el sector educación son gastos corrientes, dentro de lo cual la mayor parte corresponde a ítemes.
- La mayor parte del presupuesto del sector educación es financiado con recursos del Nivel Central (Tesoro General de la Nación).
- Los recursos del IDH se habrían convertido en un impulso importante para el sector, actualmente el 15% del financiamiento de este sector proviene del IDH. Sin embargo, se debe tomar en cuenta que estos recursos provienen de fuentes no renovables que tienden a agotarse y que dependen de precios internacionales, por lo que serían recursos extraordinarios que si bien ahora son importantes en monto, en el largo plazo pueden disminuir.
- Se puede aseverar que los recursos que recibe el sector educación son relativamente altos en comparación con otros sectores, por lo que queda analizar la eficiencia en el uso de estos recursos. Además de los montos asignados, queda en cuestionamiento los esfuerzos por mejorar la calidad de esta educación.
- Con las limitaciones de recursos que tiene el Estado y un Nivel Central que nuevamente se encuentra en déficit, mejoras para el sector deberían estar relacionadas a mejorar la calidad, en sentido de un uso más eficiente de los recursos, y/o redistribuir, para lo cual se debe analizar el Sistema Educativo en su conjunto, las



necesidades reales de educación que se tienen en el país y, específicamente, la gran asignación de recursos a universidades.

Los datos y el análisis del presente documento se refieren principalmente a un enfoque presupuestario; es decir, sobre el financiamiento y gasto en el sector, por lo cual el mismo debe ser un insumo para que instituciones y profesionales del sector puedan utilizar la información y contraponer la misma con los otros elementos cualitativos y las realidades del sector, al margen del punto de vista financiero.

Se pretende que éste análisis sea una puerta de entrada para una mayor investigación que dé origen a la generación de propuestas y soluciones para mejorar la educación del país.



ANEXO
Presupuesto por nivel de gobierno, tipo de gasto y destino
(En millones de Bs)

Nivel Central			
	Gasto Corriente	Inversión	Total
Ítemes de Maestros y Administrativos	5,840.1	-	5,840.1
Infraestructura Educativa	-	8.7	8.7
Administración Nacional, Departamental y Distrital	101.3	31.6	132.8
Formación de Maestros	152.2	19.0	171.2
Acceso y Permanencia	0.8	0.2	1.0
Transformación Educativa (Currículo, etc)	-	40.0	40.0
Alfabetización	0.3	19.0	19.3
Telecentros	-	4.0	4.0
Otros	7.4	47.8	55.1
SUBTOTAL	6,102.1	170.2	6,272.3

Gobiernos Departamentales			
	Gasto Corriente	Inversión	Total
Ítemes de Maestros y Administrativos	2.0	-	2.0
Universidades	-	5.0	5.0
Infraestructura Educativa	45.0	28.1	73.1
Alimentación y Desayuno Escolar	10.5	-	10.5
Administración Departamental y Distrital	38.9	2.3	41.2
Formación de Maestros y Capacitación	1.8	4.5	6.3
Equipamiento y Mobiliario	-	0.3	0.3
Internados	-	12.2	12.2
Implementación Currículo	-	0.2	0.2
Alfabetización	2.9	-	2.9
Material Educativo	4.6	-	4.6
Institutos Técnicos y Tecnológicos	10.8	3.2	14.0
Otros	8.1	8.4	16.4
SUBTOTAL	124.5	64.2	188.7

Gobiernos Municipales			
	Gasto Corriente	Inversión	Total
Infraestructura Educativa	44.1	590.9	634.9
Alimentación y Desayuno Escolar	482.8	0.1	482.8
Funcionamiento y Administración	137.5	0.7	138.2
Capacitación	7.3	7.4	14.7
Equipamiento y Mobiliario	82.1	47.9	130.0
Internados y Transporte Escolar	27.5	1.3	28.8
Alfabetización	6.9	0.3	7.1
Material Educativo	15.8	0.2	16.0
Bibliotecas y Telecentros	7.7	0.7	8.4
Otros	22.6	3.5	26.0
SUBTOTAL	834.2	652.8	1,487.0



	Gasto Corriente	Inversión	Total
Universidades	3,303.9	493.7	3,797.6

Instituciones Descentralizadas			
	Gasto Corriente	Inversión	Total
CEUB	8.7	-	8.7
Observatorio	1.6	-	1.6
SUBTOTAL	10.3	-	10.3

TOTAL GENERAL			
	Gasto Corriente	Inversión	Total
Ítemes de Maestros y Administrativos	5,842.1	-	5,842.1
Universidades	3,312.6	498.7	3,811.3
Infraestructura Educativa	89.1	627.7	716.8
Alimentación y Desayuno Escolar	493.2	0.1	493.3
Administración	277.7	34.5	312.2
Formación de Maestros y Capacitación	161.4	30.9	192.3
Equipamiento y Mobiliario	82.1	48.2	130.3
Acceso y Permanencia	28.3	13.8	42.1
Transformación Educativa (Currículo, etc)	-	40.2	40.2
Alfabetización	10.0	19.2	29.3
Material Educativo	20.4	0.2	20.6
Institutos Técnicos y Tecnológicos	10.8	3.2	14.0
Telecentros y Bibliotecas	7.7	4.7	12.4
Otros	39.6	59.6	99.2
TOTAL GENERAL	10,375.0	1,380.9	11,755.9