

## EL GASTO PÚBLICO SOCIAL EN BOLIVIA: ¿ESTÁ CUMPLIENDO SU FUNCIÓN?

*“La esencia de nuestro esfuerzo es que todo los hombres tengan igualdad de oportunidades, no de que sean iguales, sino de hacerse diferentes, para desarrollar cualquier potencial único de cuerpo, mente y espíritu que él o ella posea.”*

*John Martin Fischer.*

### 1. Introducción

El 59.3% de la población boliviana se encuentra en situación de pobreza. Adicionalmente, el 32.7% de los bolivianos son extremadamente pobres, esto quiere decir que no cuentan con los ingresos necesarios para cubrir necesidades básicas alimenticias, de vivienda, educación, agua potable y sanidad. Por otro lado, Bolivia es considerado uno de los países más desiguales en el mundo. La CEPAL señala que en Bolivia, la quinta parte de las familias más acomodadas del país recibe un ingreso que es 50 veces más alto que el obtenido por la quinta parte de las familias más pobres. Estos datos muestran la necesidad y la urgencia de poner en práctica programas que logren revertir esta deplorable situación. Se considera que una forma de ayudar a la reducción de la desigualdad y la pobreza es que el Estado destine recursos a sus ciudadanos con menores oportunidades, esto se conoce como gasto público social.

Se entiende por Gasto Público Social a aquellos recursos del Estado destinados al área social; más específicamente, en Bolivia, a los sectores de salud, educación, protección social, cultura, vivienda y medio ambiente. El analizar este tipo de gasto es importante debido a que, en primer lugar, el mismo es un reflejo de las prioridades en materia social que tiene el Estado dentro de su estructura de gastos; y adicionalmente porque, como señalan Ranis, Stewart y Ramírez (2000)

existe una relación muy estrecha entre la pobreza, la desigualdad y el gasto público social, además de un vínculo causal claro entre esta última variable y el crecimiento económico.

Existen tres características esenciales que permiten al Gasto Público Social reducir efectivamente la pobreza y la desigualdad; estas son: focalización, transitoriedad y eficiencia.

La focalización se refiere a que el Gasto Público Social debe estar diseñado para asistir efectivamente a los grupos más pobres de la población, con el fin de brindarles la igualdad de oportunidades que les permita insertarse a las redes económicas y sociales. La importancia de este aspecto radica en que, como se sabe, los recursos del Estado son limitados, por ende, deben ser utilizados de la mejor forma posible, esto es, ser destinados a las personas realmente pobres. Esta característica está estrechamente ligada a la progresividad en el uso de los recursos, es decir, ayudar más al que más lo necesita.

Los recursos que el Estado destina al Gasto Público Social pueden ser entendidos como un subsidio, en el sentido que ayuda a los individuos a acceder a bienes que, sin dichos recursos, les sería poco factible adquirir. La transitoriedad, por ende, es el primer principio básico de todo subsidio, es decir, la ayuda debe mantenerse mientras la condición inicial

# Políticas Públicas para la Libertad

por la cual fue implementada aún permanezca. En la medida que la situación económica de los hogares que reciben el beneficio vaya mejorando, la ayuda debe ir levantándose; con lo que se estaría garantizando la verdadera focalización de los recursos.

Finalmente, el principio de eficiencia busca que el beneficio social sea mayor que el costo social, lo que nuevamente alcanza la definición de progresividad, y también que su administración y control no sean costosos. Lo que se busca con esto es que los hogares con niveles de ingresos más bajos sean los que en mayor medida accedan a los recursos del Gasto Público Social ya que de esta manera el beneficio social aumenta. Así también, el costo de ofrecer el servicio debería ser evaluado regularmente en función al impacto en la población que lo recibe, para conocer si está siendo eficiente según el objetivo de su implementación.

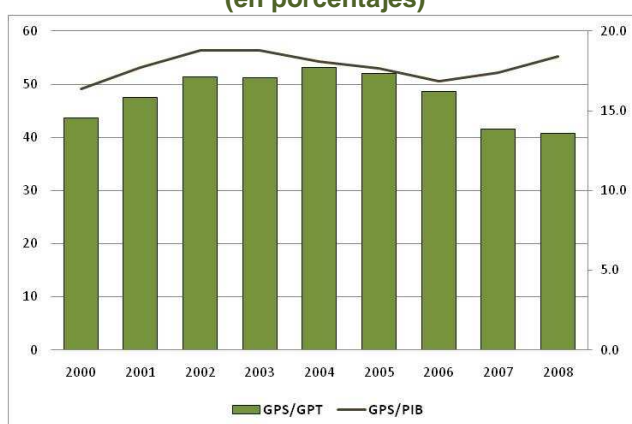
A continuación se analizará la estructura y la evolución que ha tenido el Gasto Público Social en los últimos años en Bolivia, dando cuenta del esfuerzo fiscal realizado por los gobiernos en este tema; se examinará el comportamiento de los indicadores de pobreza y se expondrán los resultados que ha tenido el Gasto Público Social en materia de salud y educación; identificando si dichas erogaciones poseen las características antes mencionadas.

## 2. Evolución y Estructura del Gasto Público Social.

Como señala un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo sobre el Gasto Público Social ejecutado en Uruguay en 2010, el peso del Gasto Público Social en el PIB (GPS/PIB) es un indicador importante que da cuenta de la prioridad macroeconómica asignada al mismo. Adicionalmente, dicho estudio habla de la prioridad fiscal del área social, la cual está expresada como el peso que tiene el Gasto Público Social sobre el Gasto Público Total (GPS/GPT).

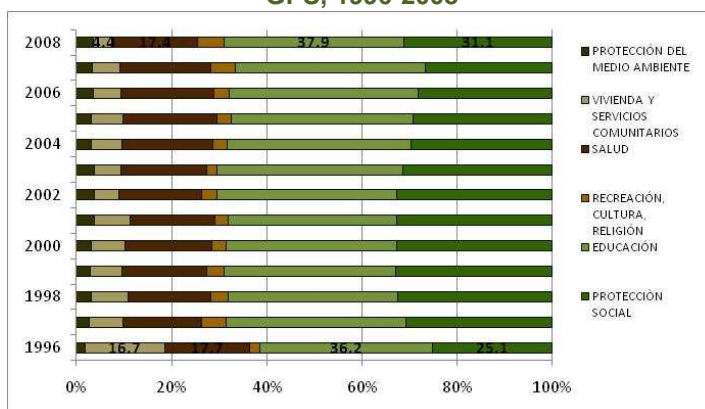
En el caso de Bolivia, como se puede observar en el Gráfico 1 la razón GPS/PIB, luego de alcanzar en el año 2003 su punto máximo (18.8%), experimentó una tendencia decreciente hasta el periodo 2006, luego de la cual se ha venido recuperando a tal punto que para 2008 estuvo cerca de lograr el valor obtenido en 2003.

**Gráfico Nº 1: Evolución del GPS con respecto al PIB y al GPT, 2000-2008 (en porcentajes)**



Fuente.- UDAPE en base a los datos de la Dirección General de Contabilidad Fiscal

**Gráfico Nº 2: Evolución de la estructura porcentual del GPS, 1996-2008**



Fuente.- UDAPE en base a los datos de la Dirección General de Contabilidad Fiscal

Por otro lado, la razón GPS/GPT viene presentando una tendencia decreciente desde el 2004 (53.2%) hasta llegar a su punto mínimo el 2008 (40.8%), lo que demuestra claramente una caída en la

# Políticas Públicas para la Libertad

prioridad fiscal del Gasto Público Social, siendo esta menor que al principio de la década. Adicionalmente, se puede observar que entre los periodos 2006-2007, se presentó un pequeño aumento en la prioridad macroeconómica pasando de 16.9% a 17.4%; sin embargo la prioridad fiscal experimentó su mayor descenso, cayendo de 48.7% a 41.5%.

En lo referido a la estructura del Gasto Público Social, los componentes que reciben mayor cantidad de erogaciones fiscales son educación, protección social y salud; como se muestra en el Gráfico 2. Por otro lado, la participación porcentual de los elementos que componen dicha estructura se ha mantenido relativamente estable, con algunas variaciones. Las más importantes a destacar son el cuantioso descenso del peso relativo de la vivienda, que pasó de 16.7% en 1996, a 4.4% en 2008; y la mayor importancia que se le ha venido dando al gasto en protección al medio ambiente, el cual ha aumentado de 1.9% en 1996 a 3.5% en 2008.

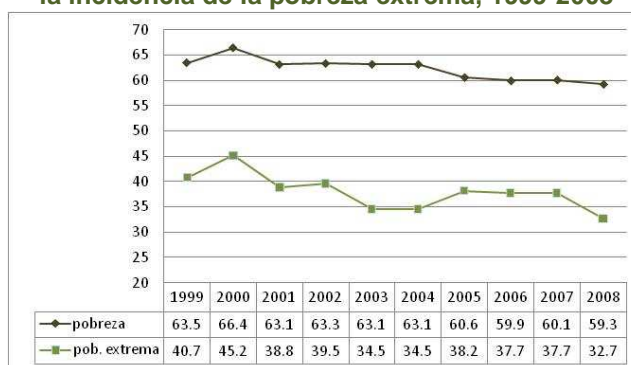
### 3. Resultados en Pobreza.

Existen diversos indicadores que permiten medir los distintos fenómenos sociales con el propósito de lograr comprenderlos. En el caso de la pobreza, Camhi (2008) señala que se puede utilizar el ingreso de las personas como un indicador de la capacidad de satisfacción de sus necesidades básicas. Es así que se define una línea de indigencia (pobreza extrema) que es el mínimo establecido por persona para satisfacer las necesidades alimentarias o calóricas y proteínicas, que están dadas por el costo de una canasta básica de alimentos. Luego, se define la línea de pobreza, donde al costo de la canasta básica de alimentos se agrega el costo de satisfacer otras necesidades esenciales como vestuario, vivienda, transporte, salud, entre otras. La incidencia de la pobreza y la incidencia de la pobreza extrema, se obtienen del cálculo del porcentaje de la población total que vive por debajo de las respectivas líneas de pobreza.

Como se observa en el Gráfico 3, tanto la incidencia de la pobreza como la de la pobreza

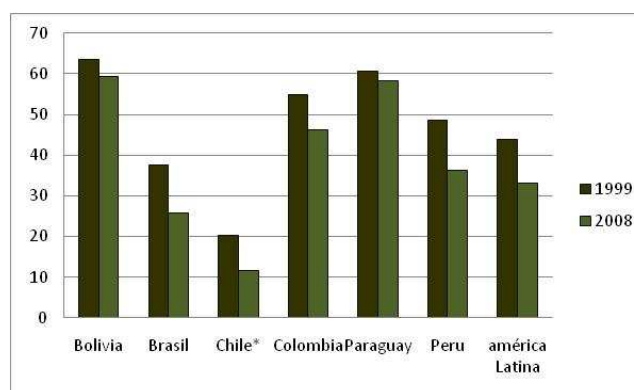
extrema en Bolivia han venido experimentando una tendencia decreciente desde el principio de la última década; sin embargo, la incidencia de la pobreza extrema es la que ha presentado un mayor descenso, pasando de 40.7 % de la población en el año 2000, a 32.7 % en 2008. Adicionalmente, se puede notar que entre los periodos 2006 y 2007, la incidencia de la pobreza extrema se mantuvo constante en un 37.7 %; y la incidencia de la pobreza aumentó de 59.9 % a 60.1 %.

**Gráfico N° 3: Evolución de la incidencia de la pobreza y la incidencia de la pobreza extrema, 1999-2008**



Fuente.- Elaboración propia en base a datos de UDAPE

**Gráfico N° 4: Evolución de la incidencia de la pobreza en América Latina 1999-2005**



Fuente.- Elaboración propia en base a datos del Anuario Estadístico de la CEPAL 2010.

\*Los datos de Chile corresponden a los periodos 2000 y 2009

# Políticas Públicas para la Libertad

Sin embargo, al comparar los resultados de Bolivia con los de otros países de la región, en materia de reducción de pobreza, se observa que los montos destinados al Gasto Público Social no están dando los resultados esperados; ya que la pobreza no disminuye al ritmo que lo hace en estos países, como lo señala el Gráfico 4. Entre los años 1999 y 2008, Bolivia logró reducir la incidencia de la pobreza en 4.2 puntos porcentuales; no obstante en países como Brasil, Colombia y Perú se obtuvo una disminución de 11.7; 8.8 y 12.4 puntos respectivamente. Adicionalmente, se puede notar que, a nivel América Latina, la incidencia de la pobreza se ha reducido en 10.9 puntos porcentuales entre ambos periodos, pasando de 43.9% en 1999 a 33% en 2008.

Otra forma de analizar los indicadores de pobreza es observándolos en términos absolutos, es decir, considerando la cantidad de población que representan. En la Tabla 1 se puede observar que entre los periodos 2005 y 2006, aún cuando la incidencia de la pobreza en Bolivia disminuyó de 60.6% a 59.9% y la incidencia de la pobreza extrema lo hizo de 38.2% a 37.7%; la cantidad de personas en cada situación no disminuyó, de hecho aumentó ligeramente. Esto se debe a que el crecimiento demográfico entre ambos periodos (2.12%) fue mayor al descenso de ambos indicadores.

**Tabla Nº 1: Población en situación de pobreza y pobreza extrema**

AÑO	POBREZA		POBREZA EXTREMA	
	POBLACION	%	POBLACION	%
2005	5,712,895	60.6%	3,601,198	38.2%
2006	5,766,734	59.9%	3,629,480	37.7%
2007	5,906,341	60.1%	3,704,976	37.7%
2008	5,946,392	59.3%	3,279,039	32.7%

Fuente.- Elaboración propia en base a datos de UDAPE y el INE

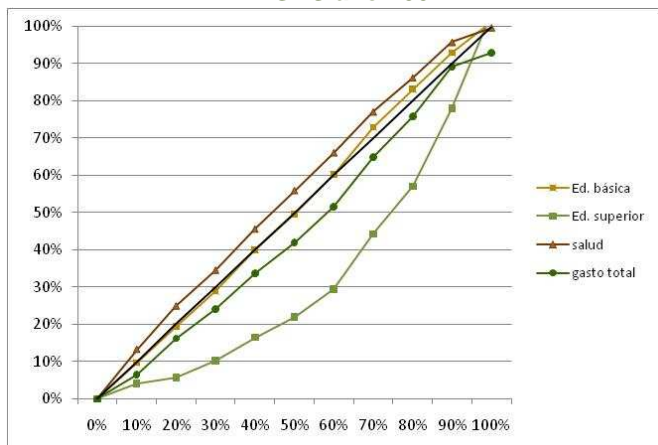
## 4. Resultados en Educación.

Se encuentra ampliamente documentado que la calidad en educación es determinante en la tasa de crecimiento del PIB<sup>1</sup>. De acuerdo al Índice de Competitividad Global (ICG) 2010 del Foro Económico Mundial, el cual mide la competitividad de los países de acuerdo a características micro y macroeconómicas, entre las cuales se encuentran el desempeño en materia de salud y educación; Bolivia ocupa el puesto 118 en calidad de educación primaria, de un total de 133 países. En cuanto a la calidad de la educación en ciencias y matemáticas se ubica en el lugar 121. Sin embargo, en lo referido a las tasas de matriculación en educación primaria, secundaria y superior se halla en los puestos 72, 85 y 61 respectivamente.

Con el fin de medir la eficiencia del Gasto Público Social, Machado (2007) utiliza el Índice de Desempeño del Sector Público (IDSP) para medir los resultados obtenidos en las áreas de educación y salud en 19 países de la región. El IDSP en educación resulta de la combinación de la tasa de alfabetización y la tasa neta de matrícula en educación primaria, y Bolivia ocupa el puesto 10, de los 19 países evaluados, con un índice de 1.01. Adicionalmente, Machado deriva dos índices de eficiencia complementarios entre sí: el índice de eficiencia-resultados y el índice de eficiencia-insumos. Para hallarlos, se utilizaron los IDSP y los niveles de gasto público para derivar una "frontera de posibilidades de producción" (FPP) para los 19 países considerados. Esto permite identificar los máximos niveles de desempeño posibles para cada nivel de gasto y, alternativamente, los mínimos niveles de gasto necesarios para alcanzar cada nivel de desempeño. El primer aspecto constituye la eficiencia-resultados, y el segundo la eficiencia-insumos. En este último, Bolivia obtuvo una puntuación de 53.0 ubicándose en el puesto 16. Por el otro lado, en el índice de eficiencia-resultados se posicionó en el lugar 15, con una calificación de 92.8.

# Políticas Públicas para la Libertad

Gráfico N° 5: Curvas de concentración del GPS año 2002



Fuente.- Osvaldo y Esteban Nina Baltazar, INE (2003)

En lo referido a la focalización, Nina Baltazar y Nina Baltazar (2003) señalan que, aunque generalmente se piensa que el gasto en educación básica está asignado progresivamente de acuerdo al ingreso, en Bolivia se evidencia que el mismo es levemente regresivo hasta el decil 7 de ingresos y luego pasa a ser progresivo; como se muestra en el Gráfico 5. Este gráfico está construido en base a la proporción de Gasto Público Social en cada área, que es destinada a cada decil de ingresos. Si la curva de concentración de determinado gasto se aleja hacia la derecha de la línea negra que representa la equidad, quiere decir que el gasto está distribuido regresivamente respecto al ingreso; por el otro lado, si la curva se ubica al lado izquierdo de la equidad, el gasto en cuestión se distribuye en forma progresiva. Con relación a los gastos en educación superior se demuestra que son regresivos<sup>2</sup>; lo cual se hace evidente al analizar los datos estadísticos ofrecidos por el INE que señalan que el 84% de la población con educación universitaria pública pertenece a los dos quintiles más ricos de Bolivia, y solamente, el 1.4% de las personas con educación universitaria pertenece al quintil más pobre (Populi 2007). Así mismo, la curva de concentración de los gastos totales evidencia que éstos son regresivos respecto al ingreso.

Es importante notar que los datos del Gráfico 5 son del año 2002. Lamentablemente, no se cuenta con información más reciente, debido a que no se han realizado investigaciones similares en los últimos años.

## 5. Resultados en Salud.

Populi (2006) señala algunos puntos que podrían cuestionar la eficiencia en la asignación de los recursos en salud, como el excedente de médicos en el área urbana y el déficit de médicos en el área rural. El Banco Mundial (2002) sostiene que, en Bolivia, en el área urbana existen 14 redes de salud donde el número de médicos que trabajan supera al número óptimamente requerido. En el área rural se tienen 44 redes que presentan déficit de médicos. De igual forma, se señala que existe un alto déficit de enfermeras y auxiliares en enfermería, especialmente en el área rural. Cada red médica en el área rural en promedio cuenta con un déficit aproximado de 27 enfermeras con título de licenciatura, y 74 auxiliares en enfermería. En cambio en el área urbana este déficit aproximado es de 7 enfermeras, y 27 auxiliares en enfermería por cada red médica.

De acuerdo al ICG 2010, Bolivia, de un total de 133 países, ocupa el puesto 105 en incidencia de la malaria, el 55 en predominio del VIH, el 107 en mortalidad infantil y el 108 en esperanza de vida al nacer. Machado (2007), combinando los indicadores de mortalidad infantil y esperanza de vida al nacer, obtiene el Índice de Desempeño del Sector Público (IDSP) para el sector salud, en el cual Bolivia se ubica en la última posición de los 19 países de la región considerados en el análisis, con una puntuación de 0.89. Adicionalmente, aún cuando en el índice de eficiencia-insumos Bolivia se encuentra en el séptimo lugar con una calificación de 85.1, vuelve a ubicarse en el último puesto en el índice de eficiencia-resultados alcanzando 86.6 puntos. Estas cifras dejan en claro cuan serias son las deficiencias que tiene Bolivia en este sector.

# Políticas Públicas para la Libertad

---

En cuanto a la focalización, el Gráfico 5 muestra que, debido a que la curva de concentración está ubicada ligeramente a la izquierda de la equidad, el Gasto Público Social en salud está distribuido en forma levemente progresiva con respecto al ingreso.

## 6. Conclusiones.

Se considera que una forma de ayudar a la reducción de la desigualdad y la pobreza es que el Estado destine recursos a sus ciudadanos con menores oportunidades, esto se conoce como Gasto Público Social. Luego, es importante que el gobierno otorgue mayor prioridad macroeconómica y fiscal al Gasto Público Social debido al vínculo causal existente entre ésta variable y el crecimiento económico.

Se aconseja implementar reformas para que el Estado desempeñe un rol subsidiario al momento de asignar recursos en el área social, otorgando subsidios a la demanda de salud y educación primaria que tienen las personas más pobres, permitiéndoles así la libertad de elección. Adicionalmente, con el objetivo de mejorar la eficiencia del Gasto Público Social, se recomienda profundizar en la descentralización de los programas sociales, debido a las grandes diferencias en las necesidades que tienen las personas pobres a lo largo y ancho del territorio nacional.

Un país pobre como Bolivia debe asignar los escasos recursos con los que cuenta de manera eficiente; es por esto que el esfuerzo en la focalización del Gasto Público Social es fundamental. Para esto se propone la implementación de un mapa de pobreza en Bolivia, con el fin de poder identificar claramente a los grupos más pobres y diseñar políticas públicas que permitan reducir la pobreza a un ritmo mayor. De acuerdo con el Banco Mundial, los mapas de pobreza muestran la distribución espacial de la población que vive bajo la línea de pobreza, siendo estos útiles debido a que permiten resaltar las variaciones geográficas de la pobreza, ayudan a entender los factores determinantes de la misma y facilitan el diseño

y focalización de los programas sociales, al priorizar las asignaciones de presupuesto. Adicionalmente, los mapas de pobreza posibilitan el monitoreo del progreso de los distintos programas y la evaluación de los resultados obtenidos, incrementando así la transparencia en los procesos de asignación de recursos.

Finalmente, Agostini (2007) señala que los mapas de pobreza entregan una descripción detallada de la distribución espacial de la pobreza, lo cual permite estudiar las relaciones entre la pobreza, urbana y rural, y algunas variables socioeconómicas o comportamientos sociales. Luego, es importante remarcar que los datos proporcionados por las encuestas de ingreso, como la Encuesta Nacional de Hogares de Bolivia, no son representativos a niveles geográficos muy desagregados; por lo que son menos efectivos para lograr realizar un monitoreo eficaz acerca de la reducción de la pobreza.

1 Andersen, Likke y Manfred Wiebelt (2003) "La Mala Calidad en la Educación en Bolivia y sus consecuencias para el Desarrollo" Universidad Católica Boliviana "San Pablo" Instituto de Investigaciones Socio Económicas DT 02/03. La Paz, Bolivia.

Psacharopoulos, George (1985) "Education and Development" Oxford University Press. Oxford, England.

2 Similar resultado fue encontrado por Loayza (1999)

## Bibliografía

- **Nina Baltazar, Osvaldo y Nina Baltazar, Esteban.** (2003). Revista de estudios económicos y sociales 3: estadísticas & análisis 2da edición. El efecto redistributivo de los impuestos y del gasto social corriente. **INE.**
- **BID** (2010) Estudio sobre impacto distributivo del gasto público social Uruguay.

# ***Políticas Públicas para la Libertad***

---

- **UDAPE**. En base a los datos de la Dirección General de Contabilidad Fiscal.
- **POPULI** (2006). Calidad en la educación pública: ¿Un asunto olvidado?
- **Foro Económico Mundial** (2011) Reporte de competitividad global 2010-2011.
- **Machado, Roberto** (2007) ¿Gastar más o gastar mejor? La eficiencia del gasto público en los países centroamericanos y República Dominicana. **BID**.
- **POPULI** (2007) Desigualdad: Reflexiones para el debate.
- **INE**. MECOVI 2002.
- **POPULI** (2006) ¿Emergencia en el Sistema de Salud? Propuestas para Mejorar la Atención Médica.
- **Banco Mundial** (2002) Reforma del Sector Salud en Bolivia Análisis en el Contexto de la Descentralización. pp.66.  
[www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)
- **Agostini, Claudio** (2007) Distribución espacial de la pobreza en Chile.