Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

Informe No. 59696-BO

Estado Plurinacional de Bolivia
Revisión del Gasto Público en Agricultura

15 de junio de 2011

Unidad de Agricultura y Desarrollo Rural (LCSAR)
Department de Desarrollo Sostenible
Departamento de País L6C: Bolivia, Chile, Ecuador, Perú, Venezuela
Región de América Latina y el Caribe

oportunidades para todos

REGIÓN DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

EQUIPO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL

Limitación de responsabilidad: Las fronteras, colores, denominaciones y demás datos que aparezcan en cualquier mapa que forme parte de este trabajo no implican ningún juicio por parte del Banco Mundial sobre la condición jurídica de cualquier territorio ni la aprobación o aceptación de tales fronteras.

Contenido

Figuras y Cuadros v
Acrónimos vii
Agradecimientos ix

RESUMEN EJECUTIVO 1
Resumen 1
Mensajes Centrales 2
Opciones de Políticas 5

1. INTRODUCCIÓN 7
Objetivos 7
Justificación 7
Alcance 9
Enfoque y Metodología 11

2. REVISIÓN DEL DESEMPEÑO DEL SECTOR AGRÍCOLA 13
Perspectiva Histórica 13
Perspectiva de las Políticas 15
Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 15
Programa de Gobierno (2010-2015) 16
Estrategia del Sector Agrícola 18
Perspectiva Económica 18

3. PRESUPUESTOS E INSTITUCIONES EN EL SECTOR AGRÍCOLA 23
Resumen de los Procesos Presupuestarios 23
Presupuestos y el Sector Agrícola 24

4. ORGANIZACIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN AGRICULTURA 29
Nivel Nacional 29
Composición funcional del gasto 31
Composición económica del gasto 33
Nivel Subnacional 34
Mecanismos de Transferencias Públicas 35
Experiencias internacionales en la provisión descentralizada de servicios en agricultura 37

5. ANÁLISIS DEL GASTO PÚBLICO EN AGRICULTURA 41
Eficacia del Gasto 41
El gasto público y el crecimiento de la producción agrícola (a nivel departamental) 41
El gasto público y la seguridad alimentaria (a nivel municipal) 43
Eficiencia Técnica del Gasto 45
Arreglos institucionales, procesos participativos y el gasto público en los municipios en Bolivia 47
Equidad en el Gasto 49

6. RECOMENDACIONES Y OPCIONES DE POLÍTICAS 55

7. REFERENCIAS 61

8. ANEXOS 63
Anexo 1. Definición de Agricultura y Gasto Rural 63
Anexo 2. Matriz con definiciones del gasto público en agricultura y relacionado con agricultura usadas para generar la base de datos APER 65
Anexo 3. Mapa de Bolivia 67
Anexo 4. Crecimiento y rendimiento de la producción agrícola en Bolivia 69
Anexo 5. Lista actual de Programas bajo el mandato del MDRyT en 2010 71
Anexo 6. Proceso presupuestario en Bolivia 73
Anexo 7. Baja ejecución de los recursos públicos en entidades públicas en el sector agrícola 75
Anexo 8. Relación del gasto ejecutado frente al gasto aprobado 77
Anexo 9. Distribución de frecuencias de la brecha entre el gasto aprobado y ejecutado a nivel municipal en 2008 79
Anexo 10. Concentración espacial del gasto, por clasificación funcional y por departamento 81
Anexo 11. Las leyes que rigen las reasignaciones de recursos en Bolivia que son relevantes para el sector agrícola y el desarrollo rural 83
Anexo 12. Selección de la muestra para el trabajo institucional a nivel municipal 85

Figuras

Figura 1. Definición y clasificación funcional de la agricultura tal como se utilizan en este estudio 10
Figura 2. Tasa de crecimiento anual de la economía de Bolivia y de la producción agrícola....14
Figura 3. Contribución de la agricultura a la economía (como % del PIB), por país (2007) 18
Figura 4. Indicadores para Bolivia sobre la productividad agrícola (promedios de 2002-2007) 19
Figura 5. Importancia de la agricultura y su desempeño (2001)....20
Figura 6. Contribución de la agricultura a la economía de los departamentos en Bolivia 21
Figura 7. Composición de las exportaciones (2008)....22
Figura 8. Balanzas comerciales agrícolas (2008)....22
Figura 9. Presupuesto aprobado y ejecutado de las instituciones en el sector agrícola....27
Figura 10. Gasto público total en Bolivia (valor real a precios de 2005) 29
Figura 11. Gasto público en agricultura y relacionado con agricultura (en niveles y en %) 30
Figura 12. Financiamiento externo en agricultura e inversiones relacionadas con agricultura 30
Figura 13. Composición funcional del gasto en agricultura, por año....31
Figura 14. Distribución del gasto por nivel de gobierno 34
Figura 15. Distribución del gasto en agricultura y relacionado con agricultura, por nivel de gobierno....35
Figura 16. Fuentes de ingreso de los gobiernos subnacionales 36
Figura 17. Prevalencia de la desnutrición (en %)....43
Figura 18. Distribución de las eficiencias técnicas para 2000-2007, por departamento 46
Figura 19. Distribución de eficiencias antes y después de la administración actual....47
Figura 20. Incidencia de pobreza, por departamento 51
Figura 21. Brecha de pobreza, por departamento....51
Figura 22. Incidencia y brecha de pobreza entre las poblaciones rurales y urbanas, por departamento 52
Figura 23. Desigualdad en el gasto público en agricultura y relacionado con agricultura (de 1996 a 2008) 52
Figura 24. Gasto promedio en agricultura y relacionado con agricultura (en niveles), por grupo y por año 53
Figura 25. Gasto promedio en agricultura y relacionado con agricultura (en porcentaje), por grupo y por año 53

Cuadros

Cuadro 1. Asignaciones presupuestarias a los departamentos en el período 2004-2008 25
Cuadro 2. Distribución del gasto en agricultura por nivel de gobierno....35
Cuadro 3. Nivel de eficiencia y gasto promedio en agricultura y relacionado con agricultura para los años 2000-2007, por departamento 46
Cuadro 4. Gasto público per cápita (valor real, bolivianos a precios de 2005) 49
Cuadro 5. Participación en el gasto municipal, por categoría (en %) 50

Acrónimos

ABT	Autoridad de Bosques y Tierras
ADR	Agricultura y Desarrollo Rural
APER	*Agriculture Public Expenditure Review* (Revisión del Gasto Público en Agricultura)
AZUCARBOL	Empresa de Azúcar de Bolivia
BDP	Banco de Desarrollo Productivo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CIAT	Centro de Investigación Agrícola Tropical
CIDAB	Centro de Información y Documentación Agrícola de Bolivia
COFOG	Clasificación de Funciones de las Administraciones Públicas de la Organización de las Naciones Unidas
CONSERVAR	Conservación de la Naturaleza y Calidad Ambiental
CPE	Constitución Política del Estado
CRIAR	Creación de Iniciativas Alimentarias Rurales
DELA	Desarrollo Económico Local y Agropecuario
EBA	Empresa Boliviana de Almendras
EMAPA	Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos
EMBRAPA	Corporación de Investigación Agrícola Brasilera
EMPODERAR	Emprendimientos Organizados para el Desarrollo Rural Autogestionario
FAM	Federación de Asociaciones Municipales
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FDPPIOYCC	Fondo de Desarrollo para los Pueblos Indígenas Originarios y Comunidades Campesinas
FMI	Fondo Monetario Internacional
FNDR	Fondo Nacional de Desarrollo Regional
FONABOSQUE	Fondo Nacional de Desarrollo Forestal
FONADAL	Fondo Nacional de Desarrollo Alternativo
FONDESIF	Fondo de Desarrollo del Sistema Financiero y de Apoyo al Sector Productivo
FPS	Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social
HIPC	*Heavily Indebted Poor Countries* (Países Pobres Altamente Endeudados)
IyD	Investigación y Desarrollo
IBTA	Instituto Boliviano de Tecnología Agrícola
IDH	Impuesto Directo a los Hidrocarburos
IDM	Indicadores del Desarrollo Mundial
IEDH	Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados
IFPRI	*International Food Policy Research Institute* (Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias)
INE	Instituto Nacional de Estadísticas
INIA	Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria de Uruguay
INIAF	Instituto Nacional de Innovación Agropecuaria y Forestal
INRA	Instituto Nacional de Reforma Agraria
LAC	Región de Latinoamérica y el Caribe
LACTEOSBOL	Empresa Boliviana de Lácteos
LPP	Ley de Participación Popular
MA	Ministerio de Autonomías
MDRyT	Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras
MEFP	Ministerio de Economía y Finanzas Públicas
MPD	Ministerio de Planificación del Desarrollo
NAFIBO	Nacional Financiera de Bolivia

NU	Naciones Unidas
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OECA	Organización Económica Campesina
PAR	Proyecto de Alianzas Rurales
PASA	Proyecto de Apoyo a la Seguridad Alimentaria
PDCR	Proyecto de Desarrollo Concurrente Regional
PDM	Plan de Desarrollo Municipal
PEFA	*Public Expenditure and Financial Accountability* (Gasto Público y Rendición de Cuentas)
PER	*Public Expenditure Review* (Revisión del Gasto Público)
PETS	*Public Expenditure Tracking Survey* (Encuesta de Seguimiento del Gasto Público)
PGN	Presupuesto General de la Nación
PIB	Producto Interno Bruto
PISA	Proyecto de Innovación y Servicios Agrícolas
PND	Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POA	Plan Operativo Anual
RECREAR	Recreando el Papel del Estado en Empresas Alimentarias Rurales
SBI	Sistema Boliviano de Innovación
SEDAG	Servicio Departamental Agropecuario
SENASAG	Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad Alimentaria
SFP	Sistema de Formulación Presupuestaria
SFPM	Sistema de Formulación Presupuestaria Municipal
SICOPRE	Sistema de Contabilidad y Presupuestos
SIGMA	Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa
SINAFID	Sistema Nacional de Financiamiento para el Desarrollo
SUSTENTAR	Sustentar el Uso de los Recursos Naturales
TGN	Tesoro General de la Nación
TIR	Tasa Interna de Retorno
UDAPE	Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas
USAID	*United States Agency for International Development* (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional)
VAM	*Vulnerability Analysis and Mapping* (Análisis y Mapeo de la Vulnerabilidad)
VIPFE	Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo
VMPC	Viceministerio de Presupuesto y Contaduría

Agradecimientos

Este informe es el producto de un esfuerzo conjunto y una alianza del Ministerio de Planificación del Desarrollo de Bolivia, a través de la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE), y el Banco Mundial. La revisión del gasto público en agricultura fue solicitada y apoyada por el Ministerio de Planificación del Desarrollo y el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras de Bolivia; a lo largo de la revisión hubo un proceso consultivo con participación de estos ministerios y también del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y del Ministerio de Autonomías. El equipo agradece la colaboración por la facilitación de la información y los insumos recibidos de los representantes de estos ministerios durante las diferentes consultas en el país.

El equipo de trabajo en UDAPE incluyó a Viviana Caro Hinojosa (Ministra de Planificación del Desarrollo y, anteriormente, Directora de UDAPE), María Félix Delgadillo (Directora de UDAPE), Milton Carreón (Subdirector de Política Macrosectorial), Roland Pardo (Subdirector de Política Social), Mirna Mariscal (Subdirectora de Política Macroeconómica) Gustavo Medeiros, Luis Alvarado, Ernesto Marconi, Alejandro Galoppo, Pavel Barrón, Silvia Fernández, Carola Carmona, Carlos Silva, Fernando Landa, Ekatherine Murillo y Osvaldo Pericón. El equipo de UDAPE participó en la elaboración de la base de datos de gasto público agropecuario, en la definición de los objetivos del documento, en la formulación de las estrategias de análisis, en el análisis de la base de datos construida, en el desarrollo del marco histórico del estudio y en la revisión del documento. Su contribución a la base de datos y al documento, su dedicación a este estudio y su apoyo durante todo el proceso de revisión han sido sumamente valiosos y muy apreciados.

La revisión del gasto público fue preparada por un equipo del Banco Mundial liderado por Svetlana Edmeades*[1] (Líder de Equipo), con la participación de David Tuchschneider*, Julio Loayza* y Julio Velasco*. El equipo agradece a Ethel Sennhauser* (Gerente Sectorial, LCSAR) por su apoyo y liderazgo continuos y a Óscar Avalle* (Gerente de País, Bolivia) por su orientación.

La base de datos generada para fines del estudio fue elaborada por un equipo de la Federación de Asociaciones Municipales (FAM) en Bolivia bajo el liderazgo de Dino Palacios, y con participación de Jimmy Osorio, Julio Linares, Jairo Lizarazu y Cecilia Aparicio. Se agradecen los esfuerzos de la FAM y la coordinación entre la FAM y UDAPE. La revisión se basa en una serie de estudios de referencia adicionales. El equipo desea agradecer a los siguientes colaboradores: Jorge Brito por la evaluación del proceso presupuestario en Bolivia; José Ramírez y su equipo en SISTEMATICA por la recopilación de datos y por el análisis muy detenido de los procesos institucionales a nivel municipal en Bolivia; Mauricio Casanovas por el resumen de los mecanismos existentes para monitoreo y evaluación; Eduardo Magalhaes por su análisis de la eficiencia y la equidad en el gasto público; Blanca Moreno-Dodson* y Florian Misch por su trabajo analítico de gasto público y crecimiento; José Cuesta* y Lucía Madrigal por el análisis sobre el gasto público y la seguridad alimentaria; Ana Francisca Ramírez Copelos* por su síntesis de las experiencias internacionales y su apoyo técnico en la elaboración del documento. Además, el informe se ha beneficiado de las discusiones con Willem Janssen* y del apoyo administrativo de Beatriz Franco* y Liliana Vandeuvre*.

Un agradecimiento especial a los colegas que revisaron el estudio, por sus útiles aportaciones y comentarios durante la elaboración del documento: Stephen Mink*, John Nash*, Achim Fock*, Yurie Tanimichi-Hoberg*, Michel Kerf*, Ousmane Dione* y Dino Francescutti (FAO). También se recibieron comentarios sobre los estudios adicionales de referencia por parte de Hassan Zaman*, Jorge Muñoz*, Sam Benin (IFPRI) y Tewodaj Mogues (IFPRI). El informe fue editado por Luis Liceaga.

1 Las personas con asterisco son oficiales del Banco Mundial.

RESUMEN EJECUTIVO

Resumen

La agricultura es uno de los sectores más importantes para reducir la pobreza, mejorar la seguridad alimentaria y contribuir al desarrollo de Bolivia. Es de interés en esta Revisión del Gasto Público en Agricultura el conocer si la importancia atribuida al sector en los Planes de Gobierno ha sido traducida en acciones públicas adecuadas para mejorar el desempeño y los resultados del sector. La Revisión se centra en las asignaciones presupuestarias al sector y proporciona una comprensión más detallada del nivel y la composición del gasto público en agricultura. Dicho gasto se analiza a través de tres dimensiones importantes – eficacia, eficiencia y equidad.

A pesar de la prioridad que se da a la agricultura en los Planes de Gobierno, la productividad del sector sigue entre las más bajas en América Latina y persiste la pobreza en las áreas rurales. El crecimiento modesto de la agricultura (de un 3%) ha sido impulsado por una ampliación importante de la frontera de producción en los llanos orientales, con una alta concentración en unos pocos cultivos y un incremento relacionado con las exportaciones de soya. El impacto del aumento en el rendimiento de la producción ha sido modesto y la brecha en el rendimiento entre Bolivia y sus vecinos es muy grande.

En el contexto de la volatilidad del precio de los alimentos, es cada vez más urgente mejorar la productividad agrícola. La baja productividad puede ser atribuida a muchos factores, algunos de los cuales están fuera del control del Gobierno (por ejemplo, el cambio climático) mientras que otros son controlables por el sector público (por ejemplo, el gasto público asignado para fines productivos).

Los factores físicos, estructurales y climáticos (sequías, heladas e inundaciones) implican retos para la producción agrícola en Bolivia. La agricultura es un sector muy heterogéneo en cuanto a espacio, lo cual es un reflejo de la diversidad agroecológica de Bolivia. Sobre todo en el altiplano, la baja densidad poblacional y la topografía accidentada limitan la provisión de una infraestructura y servicios productivos adecuados. Además, en el altiplano también hay otros desafíos como la parcelación extrema de la tierra y la erosión de los suelos. Los desastres climáticos explican alrededor de una tercera parte de los incrementos en los precios de los alimentos en Bolivia por sus efectos en la producción agrícola. Estos efectos pueden ser exacerbados por la alta especialización regional, que hace que la agricultura sea más vulnerable a shocks climáticos contemporáneos.

Las políticas gubernamentales y las intervenciones públicas también son factores importantes en el desempeño del sector en la economía de Bolivia. Existe un desequilibrio entre lo que la agricultura contribuye a la economía y la cantidad de fondos públicos que recibe. El aporte del sector agrícola a la economía (que representó el 13% del PIB en 2007 y el 27% del PIB si se toma en cuenta la agroindustria) es mucho mayor que la importancia que se da a la agricultura en las asignaciones del gasto público (un promedio del 1,4% en los años 1996 a 2008).[2] La proporción del presupuesto asignado a agricultura también sigue siendo muy baja (en promedio, un 2,5% del Presupuesto General del Estado), a pesar de un incremento del gasto del sector entre 2000 y 2008 (equivalente a un 11.57%). Esto es debido a varios factores, tales como: 1) la negociación de asignaciones presupuestarias de manera institucional en vez de sectorial; 2) la débil coordinación presupuestaria entre el Ministerio cabeza de sector y sus entidades desconcentradas y descentralizadas; 3) la agricultura es una actividad privada y recibe recursos adicionales, como inversión privada y cofinanciamiento, que varían de acuerdo a sistemas de producción; 4) la baja ejecución de los recursos presupuestados; 5) la falta de una contabilización por resultados de la ejecución presupuestaria.

2 Esto es un fenómeno generalizado en los países en vías de desarrollo y la brecha entre los dos indicadores del desempeño es mucho más grande (con una magnitud de alrededor de 30 puntos porcentuales) para los países en vías de desarrollo basados en agricultura; la brecha es de alrededor de 7 puntos porcentuales para los países en vías de desarrollo urbanizados. La brecha de Bolivia de menos de 12 puntos porcentuales hace que el país sea parte del grupo de naciones en transformación (Banco Mundial, 2008).

Desde los años 1990, se ha realizado una serie de transformaciones políticas e institucionales importantes en Bolivia, relacionadas con el proceso de descentralización, con mayores roles y recursos otorgados a los gobiernos subnacionales. Los ingresos de las industrias extractivas se están redistribuyendo entre las unidades económicas y administrativas del país, proveyendo recursos para el desarrollo de las industrias productivas de las que se espera una mayor generación de ingresos y empleo (entre otras, agricultura y actividades relacionadas con agricultura). Las políticas normalmente ponen énfasis en las comunidades que son consideradas como unidades productivas y de toma de decisiones a nivel local, y su relación con los niveles administrativos superiores en el país (municipios, regiones y el gobierno central). Los cambios en los patrones de inversión a nivel subnacional son cada vez más evidentes en el sector agrícola.

Mensajes Centrales

Con el análisis del gasto en la agricultura y las inversiones relacionadas con agricultura en Bolivia, surgen tres mensajes centrales junto con los argumentos que los respaldan. Estos giran en torno a las nociones de eficacia, eficiencia y equidad.

Eficacia del gasto público en agricultura

Debido a vacíos en el conocimiento, es difícil afirmar el grado al cual los resultados del desarrollo, como el crecimiento agrícola, la seguridad alimentaria y la reducción de la pobreza, se ven afectados por el gasto del sector público. Esto se debe tanto a la falta de datos adecuados como al enfoque a resultados de corto plazo, más que a los objetivos estratégicos a mediano y más largo plazo del sector en su conjunto. Este énfasis se encuentra en todos los niveles de gobierno. Los esfuerzos de evaluación del impacto son limitados, desarticulados y centrados en programas y/o proyectos específicos, lo cual reduce su eficacia para recomendaciones de políticas públicas. Son escasas las herramientas de monitoreo, siendo el gasto ejecutado en relación al presupuesto aprobado el indicador más usado comúnmente, y no los resultados físicos.

- El gasto público en agricultura y en inversiones relacionadas con la agricultura no ha sido efectivo para incrementar la productividad agrícola en Bolivia.
- Aún así, la evidencia sugiere que el gasto en bienes públicos (tales como investigación, extensión agrícola y riego) puede dar lugar a incrementos importantes en la producción agrícola.
- También existen indicaciones de que las decisiones sobre la asignación del gasto en el sector son más descentralizadas y toman en cuenta la seguridad alimentaria.
- Emerge un enfoque claro desde abajo hacia arriba en cuanto a la toma de decisiones para la asignación de recursos en los municipios rurales, con un papel cada vez más prominente para las comunidades.
- Sin embargo, la falta de un marco de monitoreo y evaluación en el sector es un factor limitante para evaluar el impacto del gasto y la planificación de intervenciones futuras.

La reasignación estratégica de los recursos públicos hacia bienes públicos en la agricultura (como la investigación, extensión y riego, medidas sanitarias y fitosanitarias, etc.) puede incrementar la producción agrícola en Bolivia. Un incremento de un 10% en la proporción del gasto para investigación agrícola podría incrementar el crecimiento de la producción agrícola por habitante rural en al menos el 3% y hasta en un 7%. Esas reasignaciones del gasto público podrían ayudar a mejorar la productividad del sector a mediano y más largo plazo. La fuerte relación positiva entre inversiones en investigación y extensión agrícolas y la producción agrícola es respaldada con evidencia de otros países.

El gasto en agricultura y las inversiones relacionadas con agricultura son más descentralizados en relación a otros sectores en Bolivia, con un papel cada vez más importante para los gobiernos municipales. En principio, esto es una oportunidad para responder a necesidades locales en áreas rurales pero, en la práctica, este mecanismo se ha topado con asignaciones inadecuadas de los recursos (en promedio, los presupuestos departamentales asignan un 5% de los presupuestos a agricultura, a pesar de que

la contribución promedio de la agricultura al PIB departamental es de un 15%), la falta de roles y responsabilidades claros y una capacidad de absorción e implementación deficiente en los niveles gubernamentales más bajos.

El papel de las comunidades, por otra parte, es cada vez más prominente en el marco de los procesos participativos a nivel municipal. Los mecanismos participativos efectivos en los municipios rurales se adhieren a los establecidos en las normas legales. Emerge un enfoque desde abajo hacia arriba para tomar decisiones sobre la asignación de recursos, con un papel cada vez más prominente para las comunidades. Pero la pregunta de si en realidad son satisfechas estas demandas locales depende de mejoras en la articulación entre la planificación a mediano plazo (a través de planes de desarrollo municipal o PDM) y la implementación anual de proyectos agrícolas (en el contexto de los planes operativos anuales o POA).

Existen indicaciones de que el gasto en agricultura y las inversiones relacionadas con agricultura se está asignando según las necesidades más apremiantes para reducir la vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria. A pesar de los importantes efectos temporales y específicos por localidad, el gasto público en agricultura y en inversiones relacionadas con la agricultura se destina a áreas con una alta vulnerabilidad, lo cual puede ser una señal de que las decisiones sobre la asignación de los recursos en el sector toman en cuenta la inseguridad alimentaria. Esto es verdad sobre todo para el gasto en investigación y extensión y en infraestructura.

Sin embargo, Bolivia no tiene un sistema de monitoreo y evaluación del gasto en el sector agrícola enfocado a resultados. Por lo tanto, es difícil hacer una evaluación efectiva del desempeño del sector y una buena priorización del gasto. En la actualidad, las evaluaciones se basan en la ejecución del presupuesto como un indicador del desempeño, con pocas indicaciones sobre el impacto físico de las inversiones. Esto tiene que cambiar para que se puedan formular prioridades sectoriales sobre la base de resultados efectivos, para así mejorar el impacto potencial del gasto público en la agricultura.

Eficiencia del gasto público en agricultura

Históricamente, el gasto público en agricultura ha sido bajo en Bolivia, motivo por el cual es sumamente crítica la composición y la asignación entre usos y niveles de gobierno en competencia para lograr los objetivos. La eficiencia técnica y del gasto en agricultura no han sido medidas formalmente en Bolivia. Sin embargo, son un indicador importante para la planificación y priorización futuras del gasto. Existen factores para obtener la eficiencia en el gasto tanto del lado de la oferta como de la demanda. En el lado de la oferta, a menudo los presupuestos aprobados sobrepasan la capacidad de ejecución del gasto, lo cual da lugar a una baja ejecución de los recursos públicos. En el lado de la demanda, se observa una articulación débil entre los planes comunitarios para los recursos públicos y los procesos productivos locales y por ende puede ser que no se fomenten incrementos en la productividad agrícola y la generación de ingresos a largo plazo.

- En términos generales, en el periodo entre 2000 y 2008, el gasto público en agricultura no se ha usado eficientemente.
- Los recursos públicos entre diferentes instituciones sectoriales y niveles del gobierno no se utilizan plenamente lo cual limita la planificación a corto y mediano plazo.
- Desde el punto de vista de la clasificación funcional del gasto, no se priorizan los bienes públicos del sector en los presupuestos sectoriales y se destinan pocos recursos públicos a investigación y extensión y riego.
- Desde el punto de vista de la clasificación económica del gasto, las inversiones en capital humano son limitadas, tanto a nivel nacional como a los niveles subnacionales de gobierno, lo cual implica riesgos para la calidad de la provisión de servicios, la supervisión en el sector y la sostenibilidad a largo plazo de las inversiones sectoriales.

Se observan discrepancias significativas en la eficiencia técnica a nivel subnacional en Bolivia, tanto dentro como entre los departamentos. La eficiencia técnica es una medida relativa de cómo cierto departamento usa el gasto público

(los insumos) en agricultura y en inversiones relacionadas con agricultura para maximizar el PIB agrícola (la producción). La eficiencia técnica en departamentos como Tarija y Beni goza de mucho más coherencia interna (o de más homogeneidad dentro de los límites del departamento) que la de Oruro y Santa Cruz, donde se observa una amplia variación en cuanto a la eficiencia técnica entre los diferentes departamentos y municipios. Por ejemplo, el municipio más eficiente, desde el punto de vista técnico, se encuentra en el Departamento de Oruro, donde la agricultura contribuye muy poco al PIB departamental.

Es generalizada la baja ejecución de los recursos públicos en Bolivia y es evidente en el sector agrícola, en todos los niveles de gobierno. La ejecución presupuestaria en agricultura a los niveles nacional y subnacional es menor al 80% del presupuesto aprobado y en algunos casos todavía mucho más bajo. Alrededor de un 90% de los municipios subutilizan sus limitados recursos públicos para inversiones agrícolas, lo cual pone a prueba su papel de provisión de servicios para satisfacer las necesidades locales en el contexto descentralizado del país.

Los bienes públicos en la agricultura no son priorizados en la asignación de recursos sectoriales. A pesar de que la agricultura es una actividad privada, la provisión de bienes públicos en el sector (por ejemplo, investigación, extensión, riego, servicios sanitarios y fitosanitarios, etc.) es responsabilidad del Estado. Empero, el apoyo estatal para los bienes públicos del sector ha sido limitado y extremadamente volátil por su dependencia de fondos extranjeros. A pesar de que el Plan de Gobierno pide un mayor apoyo para la investigación agrícola, sólo el 5% del gasto agrícola en 2008 fue asignado a investigación.

En este momento, un alto porcentaje de los presupuestos agrícolas se desvía hacia el desarrollo productivo (41% en 2008), una categoría amplía de apoyos a la agricultura, y hacia la administración (37% en 2008). El desarrollo productivo capta parte del dinero público destinado como apoyo a los productores privados. A pesar de que no queda claro cuánto dinero público se destina a los productores privados, en el contexto de Bolivia esto ha generado algunos resultados importantes en cuanto a la integración de los agricultores a los mercados a través de alianzas de producción en las áreas rurales. En el contexto del cambio climático y la seguridad alimentaria, esto puede ser justificado, aunque se deberían de formular estrategias de salida claras para asegurar que las inversiones sean sostenibles.

Es baja la relación gasto de capital/gasto corriente en Bolivia, lo cual es una indicación de un desequilibrio en la composición económica del gasto sectorial. Los incrementos en la proporción del gasto corriente (82% entre 2005 y 2008) parecen ser canalizados hacia la provisión de insumos y apoyo al presupuesto sectorial en vez de ir hacia sueldos y salarios, lo cual ha generado una escasez de capital humano competente para proveer los servicios y supervisar las actividades del sector. El gasto corriente también depende considerablemente de los recursos públicos internos mientras que los gastos de capital muchas veces vienen de fuentes extranjeras.

Equidad del gasto público en agricultura

A pesar de que las consideraciones relativas a equidad van más allá del alcance del sector agrícola, muchos pobres en Bolivia viven en áreas rurales, participan en la producción agrícola y, por lo tanto, se relacionan con el gasto público en el sector.

Aún cuando las evaluaciones de pobreza en Bolivia son comunes, no existe un buen entendimiento de la relación entre la pobreza y el gasto público en agricultura y las inversiones relacionadas con la agricultura. La distribución espacial de los fondos es una forma de considerar si el dinero público se asigna a donde más se necesita.

- En general, la equidad en la distribución del gasto público está lejos de ser alcanzada a nivel subnacional en Bolivia.
- El gasto en agricultura continúa siendo muy concentrado y desigual.
- No obstante, existen indicaciones que el gasto en agricultura está siendo más progresivo en años recientes.

Se observan concentraciones espaciales importantes en el gasto en agricultura que en parte se traslapan con las concentraciones de actividades económicas agrícolas. Más del 60% de todo el gasto público en agricultura se atribuye a tres departamentos (Santa Cruz, Tarija y Cochabamba). A pesar de que la agricultura es una actividad económica importante en estos departamentos, la contribución del sector al PIB departamental no es tan prominente como en otros departamentos (Beni y Pando).

La priorización del gasto en agricultura y las inversiones relacionadas con la agricultura presentan una variación según la riqueza (medida como el PIB municipal). Los municipios más ricos tienden a gastar más en agricultura que los más pobres. Mientras que los municipios más ricos asignan cerca de una tercera parte de sus recursos a agricultura, este porcentaje alcanza sólo al 15% en los municipios más pobres (en 2007). Se observa una regresividad en el gasto en agricultura y las inversiones relacionadas con agricultura en los municipios en Bolivia. El 20% inferior de los municipios representan alrededor de un 5% del gasto total en agricultura y cerca del 1% de las inversiones totales relacionadas con la agricultura.

Asimismo, existen algunas señales de que el gasto en agricultura se está volviendo más progresivo en años recientes. Comparado con el año 2000, en 2007 los departamentos con una incidencia alta y media de pobreza invirtieron más recursos públicos en la agricultura que los departamentos con una menor incidencia de pobreza.

Opciones de Políticas

Las sugerencias de opciones de política formuladas en este informe se resumen en tres áreas centrales. Debe existir una mejor racionalización del gasto público en agricultura. Se tienen que definir e implementar prioridades sectoriales claras en el proceso presupuestario en coordinación con entidades sectoriales en diferentes niveles del gobierno. Se requiere una revisión de la Estrategia Sectorial en que se definan estas prioridades y competencias específicas. La formulación de las prioridades sectoriales tiene que basarse en resultados para que se pueda hacer seguimiento a los avances, evaluar el impacto y realizar la planificación futura en el sector.

I. Reequilibrar la composición del gasto público en agricultura

Énfasis: mejorar significativamente la productividad del sector

- Asignar estratégicamente más recursos a bienes públicos agrícolas (como la investigación, extensión, irrigación, servicios fitosanitarios) a través de proyectos y programas que consideran la diversidad de los sistemas de producción y las necesidades institucionales de coordinación e implementación. Una sugerencia para inversión en investigación y desarrollo agrícolas es alcanzar un 2% del PIB agrícola, lo cual representa alrededor de US$35 millones.

- Invertir en capital humano, tanto en términos de la cantidad de gente empleada por el sector, como también en términos de su capacitación técnica. Es crítico que esto se haga no sólo a nivel central sino también a nivel subnacional, lo cual implicaría el fortalecimiento de la calidad de la provisión de servicios, supervisión en el sector y la sostenibilidad a largo plazo de las inversiones sectoriales. Relacionado a esto, es importante implementar y desarrollar la educación técnica productiva, garantizando la asistencia técnica al productor mediante mecanismos de innovación y transferencia tecnológica acorde al contexto regional.

II. Mejorar los instrumentos para la priorización y la focalización de las inversiones agrícolas

Énfasis: establecer un sistema de monitoreo y de evaluación coordinado

- Crear un esquema de monitoreo y evaluación a partir de un Sistema de Gestión por Resultados. El sistema de monitoreo de resultados requiere de varios elementos importantes: capital humano capacitado, un sistema computarizado, indicadores de desempeño que midan resultados específicos tanto a nivel programa y/o proyecto como también a nivel funcional y económico, un marco de implementación, una colaboración institucional tanto a nivel central como también entre niveles subnacionales. Esto requiere de una inversión significativa que se estima alrededor de un 2% del gasto agrícola total, lo que equivale a unos US$1.5 millones. Marcos establecidos de seguimiento de implementación financiera de recursos (por ejemplo el SISIN) se podrían adaptar para permitir el monitoreo de resultados sectoriales.

- Considerando que las inversiones en el sector agropecuario toman tiempo para materializarse, una evaluación cada 4 años sería ideal para medir el impacto de las inversiones públicas en el sector y, con base en esta evidencia, re-formular y re-priorizar inversiones sectoriales. Esto también permitiría una planificación basada en resultados y puede asegurar una mayor eficiencia y eficacia en el uso de recursos públicos.

- Contar con directrices más claras para la codificación contable de los gastos. Existen limitaciones en la disponibilidad de datos (y compatibilidad) entre los distintos niveles de gobierno y en el tiempo (como cambios en los reglamentos y las clasificaciones). Aspectos evidenciados por la reducida estandarización de la clasificación del gasto publico agropecuario en cada nivel de gobierno, implicando la concentración en los denominados gastos "integrales" que no distingue con claridad los sectores ni las áreas de intervención.

III. Asegurar una mejor implementación de los recursos disponibles para la agricultura

Énfasis: mejorar la coordinación institucional y el uso de presupuesto asignado

- La normativa de competencias de cada nivel del Gobierno y las concurrentes está establecida. Sin embargo, considerando el alcance del sector en áreas rurales, la diversidad de sistemas de producción, y otros factores estructurales, se requiere de una interpretación adecuada de esta normativa desde el punto de vista del sector agropecuario. Esto se puede realizar a traves de una revisión de la Estrategia Sectorial, en donde se podrían hacer claras las funciones de los diferentes niveles en cuanto a la implementación de las programas. Un mejor entendimiento de las funciones sectoriales dentro del marco de competencias es crítico para el desempeño del sector considerando que buena parte de la inversión pública en el sector se da a nivel municipal y existe un enfoque claro desde abajo hacia arriba en cuanto a la toma de decisiones para la asignación de recursos en los municipios rurales.

- La intervención en el sector agropecuario requiere de una visión integral con acciones locales, donde una política estatal considere la articulación institucional estatal y privada en todos los niveles de gobierno. En este sentido, es importante que el sector público articule estas iniciativas, tanto en los procesos de planificación como en los de ejecución, para aunar esfuerzos enfocados al desarrollo rural. Dentro de este punto también cabe señalar la necesidad del desarrollo de la institucionalidad en las entidades del sector para evitar cuellos de botella y baja implementación de recursos asignados.

1. INTRODUCCIÓN

Objetivos

1.1. **La agricultura es uno de los componentes claves de la estrategia de reducción de la pobreza del Gobierno de Bolivia,** sobre todo en el área rural; además, es un sector estratégico para garantizar la seguridad alimentaria en el país. El Plan Nacional de Desarrollo de 2006-2010, la estrategia de desarrollo del Gobierno y el subsecuente Programa de Gobierno para 2010–2015, asignan un papel central a la agricultura y el desarrollo rural en la nueva matriz productiva del país. Sobre la base del Plan Nacional de Desarrollo, la Estrategia para el Sector Agrícola (Plan para una Revolución Rural, Agraria y Forestal) se identifican tres objetivos principales: i) lograr seguridad y soberanía alimentaria, ii) mejorar las condiciones de la población rural por medio de un incremento de la producción agrícola y forestal, y iii) asegurar la gestión sostenible de los recursos naturales.

1.2. **Existe una atención renovada para el sector agrícola en Bolivia, en el nuevo marco del desarrollo territorial, la economía plural y las autonomías.** Esto es impulsado por el rediseño de la matriz productiva del país, en la que juegan un papel integral el desarrollo agrícola, los servicios productivos y la infraestructura productiva. Para transformar esta atención renovada en resultados productivos sostenibles, se requiere un mayor énfasis en el entendimiento de la estructura institucional, los procesos presupuestarios, las asignaciones de los recursos públicos y los flujos de gastos que afectan el desempeño sectorial.

1.3. **En este contexto, el estudio tiene tres objetivos principales:**

1. ***Proporcionar un entendimiento detallado del nivel y la composición del gasto público en agricultura.*** Un elemento implícito en este objetivo es la construcción de una base de datos consolidada sobre el gasto público en agricultura y las inversiones relacionadas con la agricultura a los niveles nacional, departamental y municipal, desagregados por clasificaciones funcionales y económicas[3] en todos los niveles de gobierno.

2. ***Evaluar la adecuación (en cuanto a cantidad y calidad) y la distribución del gasto público y sus efectos en la productividad agrícola, la seguridad alimentaria y la reducción de la pobreza en Bolivia.*** Un elemento implícito en este objetivo es un análisis de la eficiencia, la eficacia y la equidad del gasto público en agricultura, entre todos los niveles de gobierno.

3. ***Proporcionar recomendaciones de políticas para mejorar la asignación de recursos públicos en agricultura*** para permitir que el país aproveche mejor su enorme potencial agrícola.

1.4. **Los objetivos del estudio fueron validados por medio de un proceso consultivo con el Gobierno de Bolivia.** El Ministerio de Planificación del Desarrollo (MPD) solicitó un estudio del gasto público en agricultura. Luego, el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras (MDRyT) solicitó una ampliación del alcance del estudio, con un énfasis en el gasto público en agricultura entre diferentes niveles administrativos. En vista de que ninguno de los ministerios definió objetivos específicos *a priori*, se conformó un grupo consultivo con participación de varios ministerios del gobierno, incluyendo el MPD, el MDRyT, y los Ministerios de Autonomías (MA) y de Economía y Finanzas Públicas (MEFP), para discutir el alcance y definir los objetivos del estudio.

Justificación

1.5. **El trabajo analítico reciente sobre el gasto público en el sector agrícola en Bolivia es limitado.** A pesar del proceso dinámico de descentralización en Bolivia, hay pocos intentos de documentar y analizar la asignación de fondos públicos

3 Son clasificaciones estándares en el análisis de gastos públicos. La clasificación funcional se refiere a la composición sectorial del gasto (ej. investigación, extensión, apoyo a los productores, etc.), mientras que la clasificación económica capta la composición del gasto público en gasto de capital y gasto corriente.

a agricultura, en general, y entre diferentes niveles de gobierno, en particular. En 2004, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo realizaron una Revisión del Gasto Público (PER) conjunta, que fue una actualización de la PER del país de 1999. No obstante, el sector agrícola no fue incluido en los análisis sectoriales de la PER de 2004. En 2004, se hizo un análisis de diagnóstico del gasto público sectorial (incluyendo agricultura) como un insumo para el Proyecto de Alianzas Rurales (PAR) del Banco Mundial. A pesar de suministrar información útil sobre las tendencias del gasto entre diferentes sectores, el alcance del estudio era limitado (los datos son hasta el año 2003, hay poca información sobre la composición del gasto, y escasos datos del nivel municipal). Se recopilaron datos más detallados sobre el gasto público en los niveles subnacionales para el Proyecto de Desarrollo Concurrente Regional (PDCR) del Banco Mundial. En 2006, cuando asumió el poder el gobierno del Presidente Evo Morales, el Banco Mundial preparó varias notas de política relacionadas con el desarrollo rural. En las notas se identificaron los principales problemas del sector agrícola en el contexto de la descentralización, sin examinar las hipótesis planteadas respecto a la persistencia de la pobreza, el papel creciente de las actividades no agrícolas, la escasez de bienes y servicios públicos, las inversiones públicas rurales ineficientes y la necesidad de mejorar las oportunidades en el sector (Fretes-Cibils et al., 2006). Es crítico entender estos temas para diseñar intervenciones y formular estrategias para estimular el crecimiento agrícola en Bolivia. En 2008, UDAPE preparó un análisis de diagnóstico del sector, en el cual se recopiló información rica sobre la economía política y sobre procesos y tendencias.

1.6. Es oportuno un análisis económico del gasto público en agricultura y actividades relacionadas con la agricultura. En años recientes, Bolivia ha redefinido muchos de sus procesos institucionales y económicos internos, con la formulación de responsabilidades y roles nuevos dentro y entre diferentes niveles de gobierno y con la alineación de presupuestos de acuerdo con las prioridades definidas en una perspectiva territorial. La Nueva Constitución Política del Estado y la nueva Ley Marco de Autonomías añaden complejidad al proceso de asignación de recursos que todavía se tiene que examinar más detenidamente. En vista de que la agricultura juega un papel importante en las áreas rurales y en las estrategias de desarrollo del gobierno, es importante que el gasto sectorial se evalúe en este entorno complejo y que se hagan recomendaciones para un uso efectivo, eficiente y equitativo.

1.7. El enfoque analítico de este estudio gira en torno a tres preguntas claves:

1. ***¿Cuán efectivo es el gasto público en agricultura?*** Existe un vacío en el conocimiento del impacto del gasto público en agricultura sobre los resultados de desarrollo específicos, como el crecimiento agrícola, la seguridad alimentaria y la reducción de la pobreza. Esto es por la falta de datos adecuados y por el enfoque a resultados programáticos de corto plazo, en vez de objetivos estratégicos a mediano y más largo plazo del sector en su conjunto, entre los diferentes niveles de gobierno. Los esfuerzos de evaluación del impacto son limitados, desarticulados y centrados en programas y/o proyectos específicos, lo cual reduce su eficacia para recomendaciones relativas a políticas. Son escasas las herramientas de monitoreo, siendo común utilizar como instrumento de medición el gasto ejecutado en relación al presupuesto, y no tanto los resultados concretos.

2. ***¿Cuán eficiente es el gasto público en agricultura?*** Históricamente, el gasto público en agricultura ha sido bajo en Bolivia, motivo por el cual es sumamente crítica su composición y asignación a través de los distintos usos y niveles de gobierno para lograr los objetivos. La eficiencia técnica[4] y del gasto en agricultura no han sido medidas formalmente en Bolivia. Sin embargo, son indicadores importantes para la planificación y priorización futuras del gasto. El gasto eficiente incluye factores tanto en el lado de la oferta como de la demanda. En el lado de la oferta, a menudo los presupuestos aprobados sobrepasan la capacidad de ejecución del gasto, lo cual da lugar a una baja ejecución de los recursos públicos. En el lado de la demanda, se observa una articulación débil entre los planes comunitarios para los recursos públicos y los procesos productivos locales y por ende puede ser que no se fomenten incrementos en la productividad agrícola y la generación de ingresos a largo plazo.

4 La eficiencia técnica se refiere a la eficacia con que cierto conjunto de insumos se usa para generar un producto. La eficiencia del gasto considera la asignación de recursos entre la composición funcional y económica del gasto tanto dentro del sector como entre diferentes niveles de gobierno.

3. ***¿Cuán equitativo es el gasto público en agricultura?*** A pesar de que las consideraciones relativas a equidad van más allá del alcance del sector agrícola, muchos pobres en Bolivia viven en áreas rurales, participan en la producción agrícola y, por lo tanto, tienen relevancia para el gasto público en el sector. A pesar de ser comunes las evaluaciones de pobreza en Bolivia, no existe un buen entendimiento de su relación con el gasto público en agricultura y las inversiones relacionadas con agricultura. A menudo se usan enfoques de incidencia de los beneficios para evaluar si los recursos públicos en agricultura se gastan de una forma regresiva o progresiva. La distribución espacial de los fondos es otra forma de considerar si más dinero se asigna a donde más se necesita.

Alcance

1.8. **Territorial:** El PND establece un enfoque territorial[5] para el desarrollo en Bolivia. De acuerdo con la estructura establecida de los flujos de gasto en Bolivia, el estudio considera el gasto público en tres niveles de gobierno. El gasto en agricultura es una responsabilidad del gobierno central (nacional), los gobiernos departamentales (ex prefecturas[6]) y los gobiernos municipales. Los dos últimos representan alrededor de un 50% del gasto público en agricultura y en actividades relacionadas con agricultura en Bolivia (2008). La reciente Ley Marco de Autonomías agrega dos niveles subnacionales más: las regiones y los territorios indígena originario campesinos, que ahora tienen un papel en la estructura descentralizada para la toma de decisiones del país. Esta estructura nueva se considera en el estudio, pero no se utiliza en el análisis dado que los procesos presupuestarios y las asignaciones del gasto público se siguen definiendo de la manera que se hacía antes de la promulgación de esta Ley (en julio de 2010).

1.9. **Sectorial:** La definición de agricultura que se usa en este estudio se formula usando normas internacionales y el contexto boliviano. En este estudio, se combinaron la definición de agricultura (incluyendo cultivos, ganadería, silvicultura, pesca y caza, al igual que agro-negocios) ampliamente usada por la Clasificación de Funciones de las Administraciones Públicas de la Organización de las Naciones Unidas (COFOG), con la definición de la FAO del gasto público en agricultura (las dos definiciones se resumen en el Anexo 1). La lista resultante de clasificaciones funcionales del sector agrícola fue adaptada al contexto de Bolivia, usando clasificaciones presupuestarias existentes. Un grupo de trabajo del Banco Mundial, UDAPE y FAM acordó una definición final de las categorías funcionales del gasto en agricultura y relacionado con agricultura. La Figura 1 muestra un resumen de las categorías del gasto en agricultura y relacionado con agricultura (el Anexo 2 da una descripción detallada de cada categoría). El gasto en agricultura (A) es una categoría estrecha que capta el gasto en bienes públicos centrales del sector agrícola y otros servicios relacionados directamente con la producción agrícola. El gasto relacionado con agricultura (RA) es una categoría más amplia de gasto que incluye gastos de una serie de diferentes entidades públicas y sectores que están relacionados directa o indirectamente con el sector agrícola.

1.10. **Base de datos:**[7] Esta definición de agricultura y actividades relacionadas con agricultura fue usada para el proceso de generación de la base de datos para este estudio. La base de datos sobre el gasto en agricultura y relacionado con agricultura (AyRA) fue obtenida de las cuentas fiscales de la Dirección General de Contabilidad Fiscal del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de Bolivia. Los datos sobre gastos en Bolivia típicamente se registran por programa y por proyecto y de forma agregada a nivel nacional. Con ayuda de la FAM y UDAPE, los datos sobre gastos en agricultura y relacionados

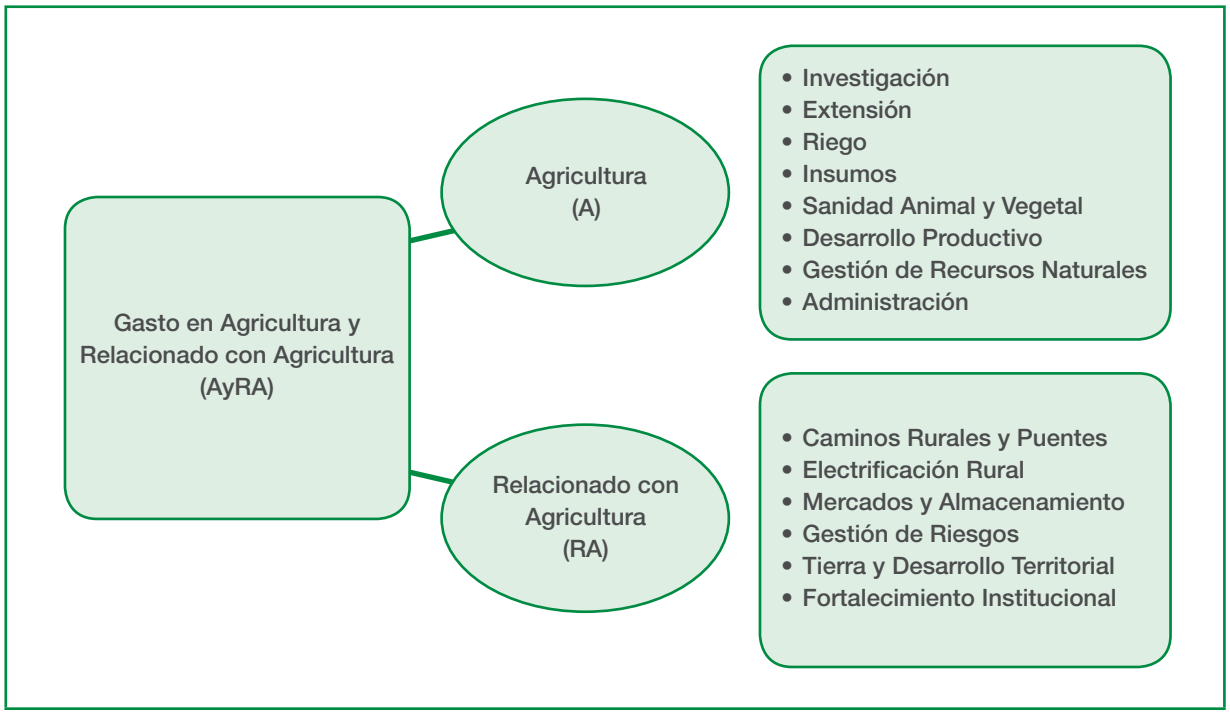
5 Territorial, en el contexto de la estrategia de desarrollo en Bolivia, implica la descentralización del poder político y económico para que cada municipio, región, pueblo originario, y departamento sean autónomos en las políticas territoriales y sectoriales y en la gestión de su propio desarrollo.

6 El análisis del gasto corresponde a los años 1996 a 2008, periodo previo al régimen autonómico, cuando a los gobiernos departamentales se les denominaba "prefecturas". A partir de abril de 2010, los gobiernos departamentales se denominan "Gobiernos Departamentales Autónomos" o gobernaciones.

7 Se puede acceder a la base de datos completa en: www.worldbank.org/bolivia/gastoagri. En esta página web también se puede encontrar más información sobre la metodología utilizada para generar los datos en el documento de referencia: FAM. 2009. Revisión del gasto público en el sector agropecuario a nivel municipal y prefectural 1997-2008.

con agricultura fueron identificados en los datos de la contaduría[8] y fueron desagregados por función (en las categorías presentadas en el Anexo 2), por clasificación económica (capital y corriente) y por nivel de gobierno (central, departamental y municipal) para un período de 13 años – de 1996 a 2008. Las unidades de observación subnacionales incluyen los 9 departamentos de Bolivia y los 327 municipios, que en 2009 representaban todos los existentes en el país[9] (un mapa de Bolivia se encuentra en el Anexo 3). Esta base de datos (al que se hace referencia en este documento como 'la base de datos APER') puede ser considerado como un primer paso hacia la creación de una herramienta sectorial más amplia para monitorear y evaluar las asignaciones de gastos.

Figura 1. Definición y clasificación funcional de la agricultura tal como se utilizan en este estudio



1.11. En este estudio se han usado también **otras fuentes de datos:** datos presupuestarios obtenidos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de Bolivia, datos de la FAO sobre el gasto público en agricultura, los IDM, el índice VAM, además de datos primarios sobre instituciones municipales y el gasto público en agricultura que fueron recopilados (para fines de este estudio) en una muestra aleatoria de 40 municipios rurales en Bolivia.

1.12. Cronograma: El estudio se centra en el período que comienza en 1996 hasta fines de 2008. Esta selección se debe a dos factores. En primer lugar, desde 1994 existen evoluciones importantes en la distribución de los recursos públicos en el país (en el marco de la Ley de Participación Popular) en el transcurso de los años que explican muchos de los patrones de gasto observados posteriormente. En segundo lugar, los últimos tres años de la base de datos APER (2006 a 2008) captan las asignaciones del gasto público bajo el liderazgo del Presidente Evo Morales, quien en este momento cumple su segundo mandato. Los datos de 2009 aún no se habían consolidado cuando se recopiló el conjunto de datos para el estudio.

8 Se usaron algoritmos, basados en sinónimos en los niveles de proyecto y de programa, para identificar el gasto en agricultura y relacionado con agricultura dentro de la amplia información de la base de datos de la ejecución presupuestaria. Las miles de líneas de datos en bruto sobre gastos fueron validadas para asegurar su relación con el sector agrícola de la economía.

9 Desde que el conjunto de datos fue elaborado en diciembre de 2009, se han creado 12 municipios más en Bolivia, es decir que en 2010 el número total de municipios es 339.

Enfoque y Metodología

1.13. **El estudio se centra exclusivamente en los gastos relacionados al presupuesto del sector agrícola, incluyendo también a los gastos en actividades relacionadas con la agricultura pero realizados por otros sectores públicos.** Uno de los puntos de interés principales de este estudio es entender mejor la composición del presupuesto en el sector agrícola y la ejecución del mismo, siendo este el marco con el que se evalúan la eficiencia, la eficacia y la equidad y se hacen recomendaciones. Los ítems no presupuestarios (como pueden ser las medidas de apoyo a precios y otras intervenciones como préstamos con un interés bajo o cero, la adquisición de alimentos por el estado, la comercialización estatal de productos básicos) no se abordan en este estudio en vista de que se requiere una metodología diferente para evaluarlos.[10]

1.14. **En el estudio se combinan varias metodologías para entender en profundidad los patrones de gasto dentro de y entre unidades administrativas y la composición de los mismos.** No hay una justificación conceptual ni un parámetro de referencia establecido en cuanto al nivel óptimo de gasto público. La lógica de la teoría es que se requiere una intervención del Gobierno en la provisión de bienes y servicios cuando los mercados no logran proveer bienes públicos, cuando hay economías de escala y externalidades (Devarajan, Swaroop y Zou, 1996). No obstante, la teoría no ofrece orientaciones sobre cómo se pueden asignar mejor los recursos entre y dentro de los sectores a fin de tener un impacto máximo en el crecimiento y la reducción de la pobreza (Paternostro, Rajaram, Tiongson, 2007). En vista de las limitaciones teóricas, el nivel del gasto público en el estudio se evalúa por medio de parámetros de referencia y análisis de diagnóstico de tendencias. La composición del gasto se analiza a través de tres dimensiones importantes – eficacia, eficiencia y equidad.

1.15. **La eficacia del gasto público se evalúa contra dos resultados de interés.** Se han realizado análisis empíricos para identificar los vínculos económicos entre el gasto público en AyRA y el crecimiento agrícola, por una parte, y la seguridad alimentaria, por otra. Estos dos aspectos son objetivos centrales de la estrategia rural de Bolivia y fueron medidos sobre la base de 3 tipos de análisis: ***a) Crecimiento de la producción agrícola a nivel departamental*** – el análisis considera el impacto de las reasignaciones del gasto entre sectores (*gastos intersectoriales*) y dentro del propio sector agrícola y otras actividades relacionadas con agricultura (*gastos intrasectoriales*); b) ***Seguridad alimentaria a nivel municipal*** – el análisis utiliza el índice de vulnerabilidad municipal construido en Bolivia (VAM) y su asociación con gastos en agricultura e inversiones relacionadas con agricultura en el país; y c) ***Mecanismos de monitoreo y evaluación*** – el análisis de la eficacia del gasto público se complementa con una evaluación de los mecanismos existentes para monitoreo y evaluación en Bolivia, como herramientas para medir resultados y su impacto.

1.16. **La eficiencia del gasto público se aborda desde la perspectiva técnica y la perspectiva del gasto.** La ***eficiencia técnica*** del gasto público en AyRA se evalúa empíricamente a nivel departamental por medio de un análisis de frontera estocástica; la ***eficiencia del gasto*** es considerada a través de diferentes clasificaciones funcionales y económicas. Se utilizan un análisis descriptivo y comparaciones para visualizar los patrones del gasto. El ***coeficiente de desviación*** entre el presupuesto aprobado y el ejecutado (el gasto efectivo) se calcula entre diferentes niveles de gobierno y, en específico, para el sector agrícola. Se utilizan tendencias y comparaciones para identificar la baja ejecución persistente de los recursos. También se evalúa la alineación de los presupuestos con las prioridades establecidas en las políticas.

1.17. **La equidad se aborda desde una perspectiva espacial con un enfoque a la distribución de los fondos sectoriales entre unidades geográficas/administrativas.** Se derivan curvas de concentración para visualizar la medida de progresividad del gasto entre los departamentos y además se presentan aspectos temporales del gasto entre diferentes tipos de municipios para evaluar el grado de focalización del gasto. Hubiera sido útil un análisis de incidencia de los beneficios de las intervenciones más grandes en el sector agrícola para identificar el impacto del gasto agrícola en diferentes tipologías de beneficiarios. Sin embargo, esto va más allá del alcance de este estudio y se queda como una recomendación para trabajos analíticos futuros en el sector.

10 La estructura del apoyo a la agricultura en Bolivia, incluyendo apoyo presupuestario y no presupuestario, ha sido examinada en un análisis reciente no publicado del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

1.18. **El estudio también aborda dos temas transversales que apoyan el análisis del gasto público: las instituciones municipales y el proceso presupuestario.** Los arreglos institucionales y de gestión, además de los procesos y capacidad de gestión presupuestaria a menudo juegan un papel determinante en la eficiencia, la eficacia y la equidad del gasto sectorial. Uno de los desafíos claves consiste en asegurar vínculos fuertes y coherentes entre las estrategias, las políticas y las asignaciones presupuestarias en el sector agrícola. ***Proceso presupuestario:*** El proceso presupuestario se examina desde una perspectiva sectorial para identificar las limitaciones en la provisión del gasto público, tanto en el nivel (la formulación de techos presupuestarios y el papel del sector) como en la composición (la asignación de recursos sectoriales entre entidades públicas); ***Instituciones municipales:*** La planificación y la priorización del gasto se analizan detalladamente a nivel municipal, con atención a las posibles limitaciones en el lado de la demanda relacionadas con la formulación y la ejecución de los Planes de Desarrollo Municipal y los Planes Operativos Anuales. Esto se enfoca por medio de una comparación entre los procesos formales (normativos) de toma de decisiones institucionales formales y los efectivamente utilizados en relación con el gasto público en agricultura, a través de una muestra representativa a nivel nacional de 40 municipios rurales de Bolivia seleccionados al azar. Se incluyen también experiencias internacionales sobre la provisión descentralizada de servicios en la agricultura para contar con puntos de comparación e identificar posibles lecciones.

2. REVISIÓN DEL DESEMPEÑO DEL SECTOR AGRÍCOLA

Históricamente, el desarrollo del sector agrícola ha estado estrechamente vinculado con el desempeño de las industrias extractivas en Bolivia, y los ingresos de los hidrocarburos normalmente se han usado para realizar inversiones públicas en la economía en general y en el sector en particular. Esto continúa en los nuevos planes de desarrollo del país. En estos planes se ha asignado un papel central al sector agrícola como un medio para garantizar seguridad alimentaria y mejorar las condiciones para la población a través de una mayor producción agrícola y forestal. Sin embargo, se necesita hacer más para mejorar la productividad agrícola en Bolivia.

Perspectiva Histórica[11]

2.1. **La economía boliviana ha sido caracterizada históricamente por un modelo de desarrollo basado en exportaciones (y la acumulación de ingresos) de las industrias extractivas.** A lo largo de los años y de los diferentes modelos económicos que ha adoptado el país en el tiempo (Figura 2), los precios de los productos básicos han sido fuerzas impulsoras importantes del crecimiento económico en Bolivia. Han suministrado, y siguen suministrando, recursos para el sector público y contribuyen a la redefinición de su papel en la economía del país y, sobre todo, en el sector productivo. En general, en los períodos con altos precios de los productos básicos, la participación estatal en la economía boliviana ha sido mayor.[12]

2.2. **A pesar de su volatilidad, el sector agrícola ha experimentado un crecimiento positivo en promedio** (Figura 2). La tasa de crecimiento promedio del sector agrícola (de un 3%) ha seguido por debajo de la tasa de crecimiento de la economía general (de un 3,8%), lo cual ha reducido su contribución relativa. El crecimiento modesto de la agricultura ha sido impulsado por una ampliación importante de la frontera de producción en los llanos, con una alta concentración en unos pocos cultivos, y un incremento relacionado con las exportaciones de soya. El impacto del crecimiento del rendimiento en la producción ha sido modesto (Anexo 4). La volatilidad de la tasa de crecimiento agrícola se puede atribuir más que nada a presiones climáticas adversas y la falta de mecanismos adecuados para responder a riesgos.

2.3. ***En la década de los 70,*** gracias al incremento de los precios de las materias primas, la economía boliviana creció a una tasa mayor al 5% por año. Hubo una participación importante del sector público en la economía. Se destinaron cantidades importantes de recursos públicos al desarrollo agrícola en el oriente del país (Santa Cruz). Además se crearon el Instituto Boliviano de Tecnología Agrícola (IBTA) y varias empresas bajo administración estatal en el sector agrícola. Al mismo tiempo, este período fue marcado por el desarrollo de agro-negocios y la exportación de productos no tradicionales, como la soya y el algodón (a diferencia de las exportaciones tradicionales de minerales e hidrocarburos).

2.4. ***La década de los 80*** comenzó con una sequía importante que afectó a una tercera parte del país (sobre todo el altiplano), mientras que en los llanos hubo inundaciones. Esto causó daños significativos al sector y a la economía que a su vez generaron grandes olas de migraciones del campo a la ciudad. También hizo que la agricultura se volviese prioritaria en la agenda de desarrollo nacional de 1984-1987 como un sector capaz de poner en marcha la economía, con la generación de empleo rural y la diversificación de la producción para el abastecimiento del mercado interno. Entre otras cosas, una mayor ampliación de la frontera agrícola y la redistribución de las poblaciones rurales eran algunos de los objetivos de las políticas agrícolas en ese momento.

2.5. ***La década de los 90*** empezó con un cambio en el modelo de desarrollo económico del país, que dio un papel más importante a los mercados en la asignación de los recursos escasos y la aplicación de las políticas de estabilización. Fue un período de inestabilidad económica, social y política debido a la deuda excesiva, la alta inflación y la recesión económica.

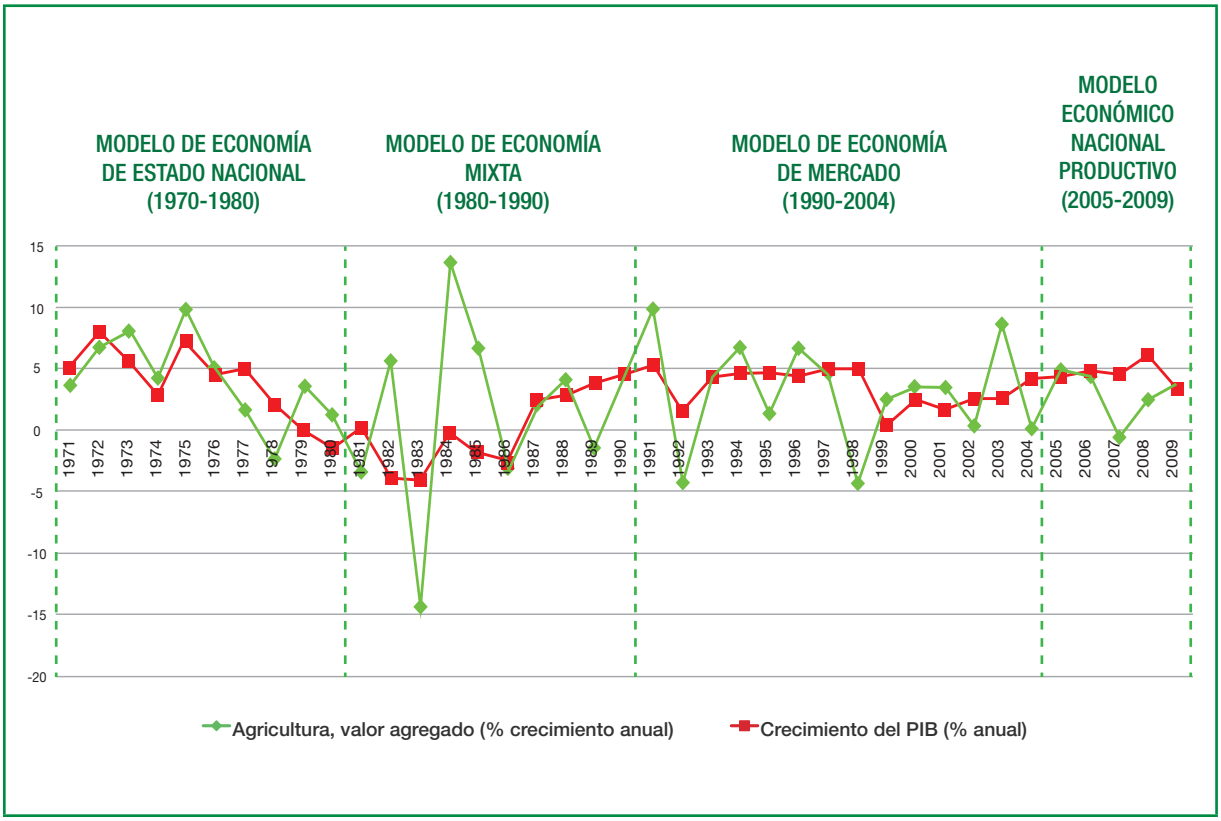
---

11 Esta sección se basa en un documento de referencia más completo y amplio preparado por UDAPE: Medeiros, G. y E. Marconi. 2010. Revisión del gasto público en el sector agropecuario. Este documento está disponible en: www.worldbank.org/bolivia/gastoagri

12 No obstante, en años cuando el precio de los productos básicos crece, los países que dependen de ellos como Bolivia, tienden a tener una apreciación cambiaria significativa que suele reducir la competitividad de los sectores comercializables, como la agricultura. A pesar de la apreciación cambiaria en años recientes, en el sector agrícola de Bolivia no existe evidencia concreta de este fenómeno también conocido como la Enfermedad Holandesa.

El papel del sector público y la eficiencia de las empresas administradas por el Estado fueron reconsiderados a la luz de los precios decrecientes de las materias primas y el creciente déficit fiscal. Se retiraron los subsidios y controles de precios y las empresas estatales fueron privatizadas. Al mismo tiempo, fue una época de transformaciones políticas e institucionales importantes, relacionadas con el proceso de descentralización. El enfoque de la primera fase de descentralización, que comenzó en 1994 con la Ley de Participación Popular (LPP), fue en los gobiernos municipales y su papel en la provisión de los servicios públicos. La descentralización a nivel municipal cambió tanto la distribución como el énfasis de las inversiones públicas, con una mayor atención a la pobreza y priorizando los programas sociales. A fines de los años 1990, se transfirieron más roles y recursos (del alivio de la deuda) a los gobiernos municipales a través de la Ley de Diálogo.

Figura 2. Tasa de crecimiento anual de la economía de Bolivia y de la producción agrícola



Fuente: INE

2.6. ***Los años 2000*** comenzaron con una economía estancada e inestabilidad política. En este período, los precios de las materias primas empezaron a subir nuevamente. El Plan Nacional de Desarrollo (2006) otorgo un mayor alcance del sector público en la economía boliviana en general y en el sector productivo en particular. Las materias primas se convirtieron en elementos críticos para el nuevo marco de desarrollo del gobierno boliviano, que dependía de los ingresos generados de la explotación de los hidrocarburos para inversiones públicas. La segunda etapa del proceso de descentralización, que comenzó en 2005 y que fue regida por la Ley de Hidrocarburos (de 2005) y la Ley de Descentralización Administrativa (de 1995) se centró en los gobiernos departamentales en Bolivia. La fuerza motriz de esta segunda fase de descentralización fue la redistribución de la riqueza de los recursos naturales (sobre todo los hidrocarburos), la cual generó una creciente demanda de mayor autonomía regional (Banco Mundial, 2007).

2.7. ***En 2009*** fue promulgada, la Constitución Política del Estado (CPE). La CPE instituyó la economía plural (constituida por la organización económica comunitaria, estatal, privada y social cooperativa), una nueva nacionalización de los recursos naturales y marcó el inicio de la tercera fase del proceso de descentralización en el país. La CPE se constituye, por lo tanto, en la base de todas las políticas y estrategias que actualmente se están desarrollando. En 2010, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización reglamentó el régimen autonómico, estableció las bases de la organización territorial del Estado y complementó

la distribución competencial entre los gobiernos territoriales autónomos. Las regiones[13] (dentro de los departamentos) y los gobiernos autónomos indígena originario campesinos son los nuevos gobiernos territoriales que emergen para ser parte del proceso de toma de decisiones. En este sentido, la Ley reconoce los derechos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, el derecho a su identidad cultural, espiritual, idioma, tradición y cosmovisión y que se expresa en el autogobierno basado en sus usos y costumbres. Respecto al tema fiscal, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización mantiene la asignación de recursos establecida y cualquier cambio se deja pendiente hasta que se logre un pacto fiscal.

Perspectiva de las Políticas

2.8. El Plan Nacional de Desarrollo (2006-2010) es la piedra fundamental del nuevo patrón de desarrollo de Bolivia. Identifica las estrategias y las prioridades del desarrollo en Bolivia. El Programa de Gobierno (2010-2015) es una continuación del camino establecido por el Plan Nacional de Desarrollo. En los dos planes, la agricultura ocupa un papel importante en el desarrollo productivo de Bolivia. La estrategia para el sector agrícola fue formulada en 2008 y se basa en el Plan Nacional de Desarrollo.

Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010

2.9. **El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2006-2010 define el marco para el nuevo patrón de desarrollo de Bolivia.** El Plan tiene una visión del país a corto, mediano y largo plazo y se desarrolló alrededor de cuatro pilares: *Bolivia Digna* (aspectos sociales y comunitarios), *Bolivia Democrática* (descentralización), *Bolivia Productiva* (aspectos productivos) y *Bolivia Soberana* (relaciones externas). Estos pilares describen las diferentes dimensiones del nuevo patrón de desarrollo del país[14], que es caracterizado por estrategias más participativas con una mirada mayor hacia el interior del país, redistribución y mayor participación del Estado, basadas en los recursos naturales. El fin último es reducir la pobreza, la desigualdad y la exclusión y mejorar el bienestar de todos los bolivianos (*Vivir Bien*). El nuevo patrón de desarrollo toma en cuenta las características únicas del país – la diversidad de actores y su estructura social y económica específica, las asimetrías regionales y los altos niveles de pobreza.

2.10. **Una nueva matriz productiva, un nuevo marco institucional y una nueva organización territorial relacionada son los factores que subyacen el nuevo patrón de desarrollo de la producción y la acumulación de riqueza:**

A. ***Una nueva matriz productiva:*** El rediseño de la matriz productiva del país se caracteriza por la redistribución de los recursos de las industrias extractivas entre las unidades económicas en el país y su uso para el desarrollo de las industrias productivas que generan ingresos y empleo (entre las cuales se encuentran la agricultura y actividades relacionadas con la agricultura); también se caracteriza por una regionalización de la producción y la redistribución de tierras. El desarrollo agrícola, los servicios productivos y la infraestructura productiva son una parte integral de la nueva matriz productiva de Bolivia.

B. ***Un nuevo marco institucional:*** Se pone énfasis en las comunidades, que son consideradas unidades de producción y de toma de decisiones a nivel local, y su relación con los niveles de gobierno (municipios, regiones, gobernaciones -ex prefecturas- y gobierno central). El nuevo patrón de desarrollo identifica la necesidad de integrar a la economía nacional las pequeñas unidades productivas, como son empresas campesinas, asociaciones de productores, cooperativas, micro empresas familiares. Para la inclusión formal de las comunidades rurales e indígenas en la vida económica del país es necesario adecuar el marco institucional de Bolivia, buscando asegurar una mayor participación de las comunidades y de las organizaciones locales y regionales.

13 Una región está compuesta por varios municipios o provincias con continuidad geográfica y que no trascienden los límites departamentales. comparten cultura, lenguas, historia, economía y ecosistemas.

14 El Plan Nacional de Desarrollo prevé el uso de un "patrón de desarrollo" en vez de un "modelo de desarrollo" en el contexto de Bolivia porque argumenta que el país no sigue un prototipo reconocido y validado; en vez de ello, propone construir un nuevo patrón de desarrollo para sustituir al patrón primario exportador existente.

C. Una nueva perspectiva territorial: La Constitución Política del Estado y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización reconocen la nueva organización territorial del Estado Plurinacional de Bolivia, que implica el régimen autonómico a nivel de los departamentos, regiones, municipios y autonomías indígena originaria campesinas. La autonomía implica la elección directa de sus autoridades, la administración de sus recursos económicos y el ejercicio de las facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva, por los órganos correspondientes, en el ámbito de su jurisdicción y competencias. Adicionalmente, se establecen como espacios de planificación y gestión desconcentrada las regiones, distritos y mancomunidades, que por diversos factores comunes, entre ellos las características agroclimáticas, patrones de consumo y prácticas culturales específicas les impulsan a trabajar de manera conjunta para articular la gestión pública entre los gobiernos autónomos departamentales, municipales, indígena originario campesino y el nivel Central del Estado, a fin de aprovechar mejor el potencial productivo.

2.11. **El PND da mucha importancia a la innovación y al desarrollo tecnológico como medios para mejorar la productividad y la competitividad.** Bolivia invierte sólo el 0,26% de su PIB en actividades relacionadas con tecnología e innovación y gran parte de este monto se destina al pago de sueldos y salarios. Con un monto de alrededor de 23 millones de bolivianos en 2005, es uno de los países de LAC que menos gasta (el 0,003% de la inversión total en LAC en tecnología e innovación; más de 20 veces menos que Chile [PND, p. 180]). Esto es una limitación seria para la generación y aplicación de conocimientos científicos y tecnológicos que deriven en usos productivos y la agregación de valor.

2.12. **En este contexto, el PND propone la formulación de un Sistema Boliviano de Innovación (SBI)** que vincule centros científicos y tecnológicos con el sector productivo y un Banco Tecnológico que apalanque recursos de un Sistema Nacional de Financiamiento para el Desarrollo (SINAFID[15]) El SBI fue iniciado en 2008 y como parte de su mandato, busca lograr innovaciones tecnológicas en el sector productivo.

Programa de Gobierno (2010-2015)

2.13. **El sector público desempeña un papel clave en la implementación del nuevo patrón de desarrollo de Bolivia.** La inversión pública se utiliza como un mecanismo para redistribuir la riqueza a través de una serie de leyes y decretos que establecen los criterios para la asignación y el uso de los fondos. La fuente de recursos más grande en Bolivia son las industrias extractivas (hidrocarburos y minería), que fueron nacionalizadas a partir del 2006. El financiamiento externo se dirige a la inversión pública de acuerdo con las estrategias del Plan Nacional de Desarrollo. El Plan crea el Sistema Nacional de Financiamiento para el Desarrollo (SINAFID), por medio del Banco de Desarrollo Productivo (BDP). El BDP, que fue creado en 2007, es un instrumento de financiamiento del Estado para prioridades productivas estratégicas y un mecanismo para la redistribución del ingreso nacional a través de financiamiento para el desarrollo productivo, dando prioridad a los sectores tradicionalmente marginados (ej. la producción agrícola y las micro, pequeñas y medianas empresas rurales y urbanas) y las regiones.[16] La producción de alimentos es el sector que más se ha beneficiado hasta la fecha (72%) de los créditos otorgados por el BDP.

2.14. **El Programa prevé la creación de sistemas financieros no bancarios para promover inversiones socialmente productivas.** La Red de Cooperativas y Bancos Comunales Populares de Ahorro y Financiamiento Productivo será creada con recursos del BDP y aportes locales (provenientes de municipios, asociaciones de productores, pequeñas y medianas empresas, cooperativas, entre otras). Brindará capital semilla, capital de operaciones y capital de riesgo, además de

15 SINAFID integra cuatro instituciones financieras existentes – NAFIBO (Nacional Financiera), FONDESIF (Fondo de Desarrollo del Sistema Financiero y de Apoyo al Sector Productivo), FNDR (Fondo Nacional de Desarrollo Regional), FPS (Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social) – que canalizan recursos a los gobiernos subnacionales para financiar diferentes proyectos de desarrollo local, muchos de los cuales contribuyen al desarrollo del sector agrícola. En la actualidad, NAFIBO ha sido absorbido por el Banco de Desarrollo Productivo (BDP) y el FONDSIF se encuentra en proceso de liquidación.

16 La idea es que SINAFID redistribuya los recursos generados por las industrias extractivas. La idea además es ofrecer tasas de interés bajas (6% por año), plazos de repago más largos (hasta 12 años) y períodos de gracia más largos (y más variables) para permitir la participación de pequeñas unidades productivas, sobre todo en áreas rurales.

acompañamiento técnico. Estas acciones no desplazarán la inversión privada, sino que más bien se espera que llenen un vacío existente en la provisión de servicios financieros a pequeños productores marginados, considerando que sólo el 20% de los municipios en Bolivia tienen acceso a servicios financieros. Se prevé la creación de Fondos de Compensación y Fondos de Desarrollo con recursos de los ingresos excedentes de las industrias extractivas y otros recursos internos y externos. Brindarán financiamiento adicional a las entidades territoriales, sobre todo las que se encuentran debajo del umbral prefijado para así asegurar una provisión de recursos más equitativa.

2.15. **El Programa establece una visión marco para la toma de decisiones desde abajo hacia arriba con asignaciones de los recursos desde arriba hacia abajo.** Por medio de sus Consejos de Desarrollo se espera que las comunidades jueguen un papel líder en la planificación y la gestión pública del desarrollo regional, en vez de participar sólo como beneficiarios. Se espera que los Consejos representen los intereses colectivos y no necesidades sectoriales o privadas. El Programa prevé un control social de la gestión pública, con sugerencias de un ajuste de las responsabilidades y las transferencias subnacionales, y la dirección de las inversiones públicas a los niveles locales y regionales con el objetivo de reducir las disparidades intermunicipales e interregionales y mejorar la eficiencia de la ejecución.

2.16. **De acuerdo con el Programa, se está iniciando un gran número de proyectos y programas del sector público en las áreas rurales** Por ejemplo, por medio del Programa de Mecanización del Agro se donaron 1.061 tractores, 20 cosechadoras y 40 motocultores a organizaciones de productores, comunidades y municipios para la producción de alimentos, con el fin último de lograr seguridad alimentaria. El Programa "Bolivia Cambia, Evo Cumple" (lanzado en 2006) ha implementado proyectos en diferentes áreas, sobre todo en infraestructura social – entre otras cosas en desarrollo productivo, riego e infraestructura caminera. Con el Programa "Gran Salto Industrial", se ha planificado la instalación de muchas fábricas pequeñas y medianas para procesar la producción agrícola de las comunidades, las cooperativas y las unidades productivas locales, por ejemplo para productos lácteos, frutas, cítricos y otros productos. También se ha previsto una planta de amoníaco y urea para la producción domestica de fertilizantes a un costo asequible para los pequeños productores.[17] El Plan Vida, con un presupuesto estimado de 2,9 mil millones de bolivianos en los años 2009-2015, se centra en la erradicación de las causas de la extrema pobreza, entre otras cosas por medio de la promoción del crecimiento local y el desarrollo económico, para así estimular la productividad, garantizar el acceso continuo a alimentos, mejorar la capacidad de autogestión territorial y productiva de las comunidades. Los alimentos, la nutrición y la seguridad alimentaria absorben el 33% del presupuesto, mientras que el desarrollo del potencial productivo absorbe el 18% del presupuesto (Plan de Gobierno 2010-2015).

2.17. **El Programa de Gobierno reconoce que a pesar de su potencial, el sector agrícola tiene limitaciones importantes.** Algunas de estas limitaciones son la baja productividad y el desarrollo tecnológico, la débil organización institucional y la dependencia de otros sectores productivos y la demanda interna. De acuerdo con el Programa, el gobierno nacional ha asignado en promedio un monto de US$136 millones para apoyar al sector agrícola y para superar los daños causados por el cambio climático a través de un conjunto de programas y proyectos. El Programa se refiere a la creación del Instituto Nacional de Innovación Agropecuaria y Forestal (INIAF).[18] Para fines de asistencia técnica y desarrollo de capacidad, el Programa sugiere fortalecer las OECA, entre otras asociaciones de productores creadas con fines comerciales. A fin de estimular la demanda local y apoyar a los pequeños productores, el Programa insiste en que el Estado y todas las instituciones públicas adquieran los bienes y servicios suministrados por los pequeños productores locales.[19]

17 El Plan afirma que en la actualidad una tonelada de urea cuesta US$750, motivo por el cual es inasequible para los pequeños productores. Con el desarrollo de capacidad local, el costo de la producción alcanzaría a US$130-$180 por tonelada y se espera que el precio en el mercado interno alcanzaría a US$250-$290 por tonelada, como un incentivo para el uso interno de fertilizantes (Plan de Gobierno 2010-2015).

18 El Banco Mundial apoya al INIAF por medio del Proyecto de Innovación y Servicios Agrícolas (PISA).

19 La adquisición local de bienes y servicios agrícolas, de ser manejada e implementada adecuadamente, puede reducir el costo unitario de la provisión y lograr una mejor relación costo-beneficio para estimular la producción local y el desarrollo de los mercados locales. La experiencia reciente de Uganda sugiere que los costos unitarios de los bienes producidos a nivel central generalmente son un 20%-50% más altos que los precios de mercado comparables o costos unitarios a nivel local. Asimismo, la provisión de bienes adquiridos a nivel central es propensa al despilfarro (Banco Mundial, PER Agrícola de Uganda, 2010).

2.18. **Algunos de los mecanismos e incentivos para estimular los mercados locales (y por ende la producción agrícola) propuestos en el Programa son:** 1) la organización de Ferias Estatales permanentes en los 9 departamentos y en otras localidades intermedias; 2) adquisiciones estatales en mercados locales a través de la consolidación de "Insumos Bolivia", la agencia estatal para la adquisición y provisión de insumos; 3) la protección selectiva de segmentos del mercado interno, entre otros el segmento de los alimentos, con la imposición de aranceles; 4) fortalecer la capacidad de las organizaciones de productores; 5) establecer un sistema de información estratégica sobre el mercado interno; 6) priorizar proyectos de inversión en infraestructura caracterizados por una alta demanda de mano de obra.

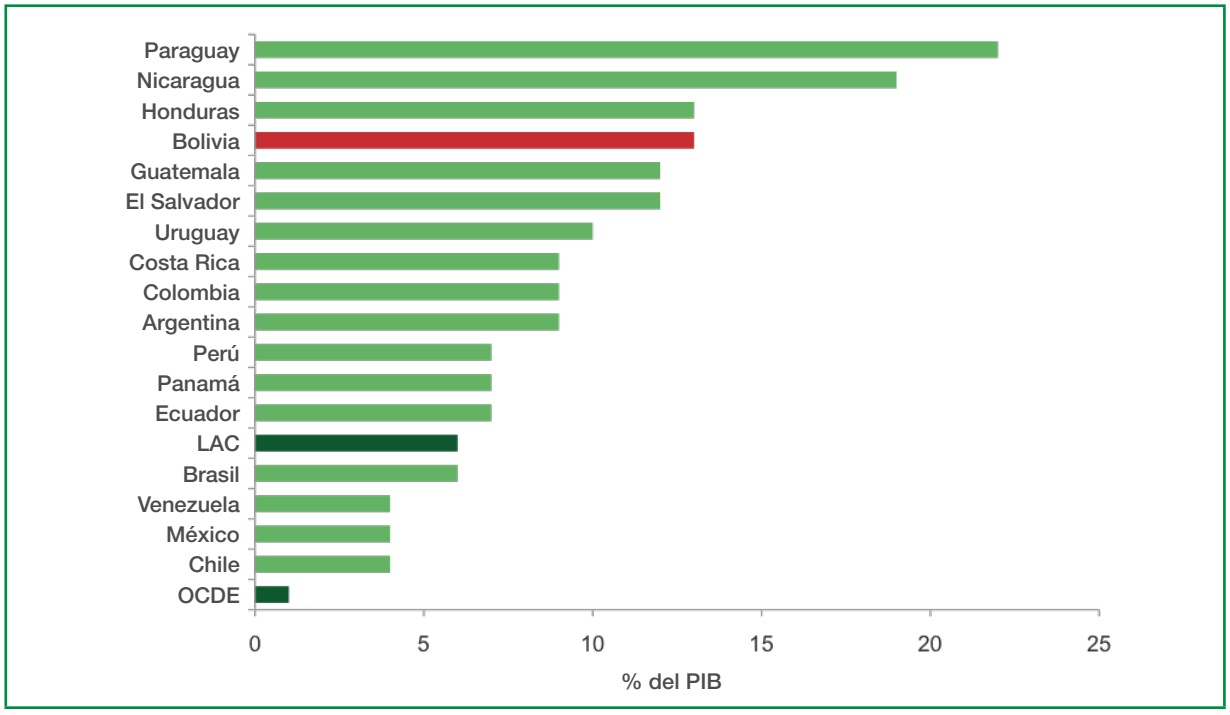
Estrategia del Sector Agrícola

2.19. **El enfoque de la Estrategia es el fortalecimiento de la agricultura familiar y en general de las pequeñas unidades agrícolas, comunidades campesinas, indígenas y otro tipo de organizaciones rurales.** El Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras (MDRyT), como cabeza de sector, está revisando la Estrategia que fue formulada en 2008 y que está estrechamente alineada con el Plan Nacional de Desarrollo, orientada a fortalecer la agricultura familiar y de las pequeñas unidades agrícolas. El mandato es llevar adelante las políticas y estrategias agrícolas, así como implementar diez programas (Anexo 5) y supervisar tres entidades desconcentradas y siete entidades descentralizadas del sector. La Estrategia no señala los papeles y las responsabilidades de los gobiernos territoriales para implementar estos programas, aspecto que debe ser incorporado, más aún cuando la Constitución Política del Estado y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización detallan las competencias en términos generales y sectoriales.

Perspectiva Económica

2.20. **La agricultura sigue desempeñando un papel importante en la economía de Bolivia.** La agricultura sigue siendo uno de los sectores más importantes en el país (el segundo después del sector manufacturero), representando el 13% del PIB en 2007. La contribución de la agricultura es aún más importante si se toma en cuenta la agroindustria, con la cual llega a cerca de un 27% del PIB. La contribución del sector a la economía está por encima del promedio regional del 6% para LAC (Figura 3), lo cual subraya la índole transicional de la economía boliviana en comparación con sus vecinos más urbanizados.

Figura 3. Contribución de la agricultura a la economía (como % del PIB), por país (2007)

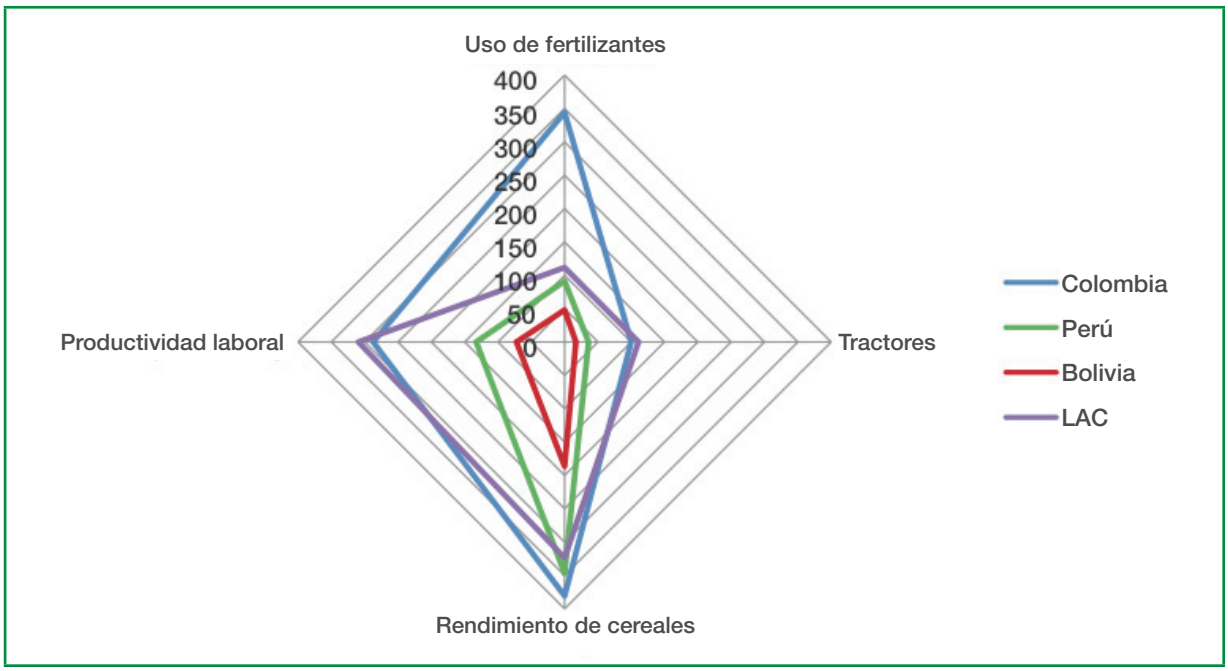


Fuente: IDM, 2010

2.21. La agricultura además es el empleador más grande de la mano de obra rural en Bolivia. A pesar de la disminución de la población rural (en este momento el 33% de la población total), el sector emplea a más o menos el 90% de la población económicamente activa que vive en el área rural (IDM, 2010). La gran mayoría de la población rural empleada en la agricultura es pobre (85%) y el 75% vive en extrema pobreza (UDAPE, 2006), lo cual subraya los vínculos fuertes entre las intervenciones agrícolas y la reducción deseada de la pobreza rural. Además, la agricultura provee el 59% del empleo total (directo e indirecto) en el sector exportador de Bolivia (FMI, 2006).

2.22. El sector tiene mucho potencial, pero su productividad es la más baja en América Latina, independientemente del indicador que se use para fines de comparación. El uso de insumos (fertilizantes y maquinaria) es el más bajo en América Latina. La productividad de los trabajadores también está entre los niveles más bajos y el rendimiento de los cereales se ha estancado. La brecha en el rendimiento entre Bolivia y los países vecinos es muy grande (Anexo 4). Para ilustrar la posición de Bolivia, en la Figura 4 se muestran comparaciones con otros países en la región que tienen un área de tierras agrícolas (en kilómetros cuadrados en 2007) y un paisaje similares. Si se mantiene constante el área de tierras, Colombia y Perú tienen una mayor productividad que Bolivia para todos los indicadores.

Figura 4. Indicadores para Bolivia sobre la productividad agrícola (promedios de 2002-2007)



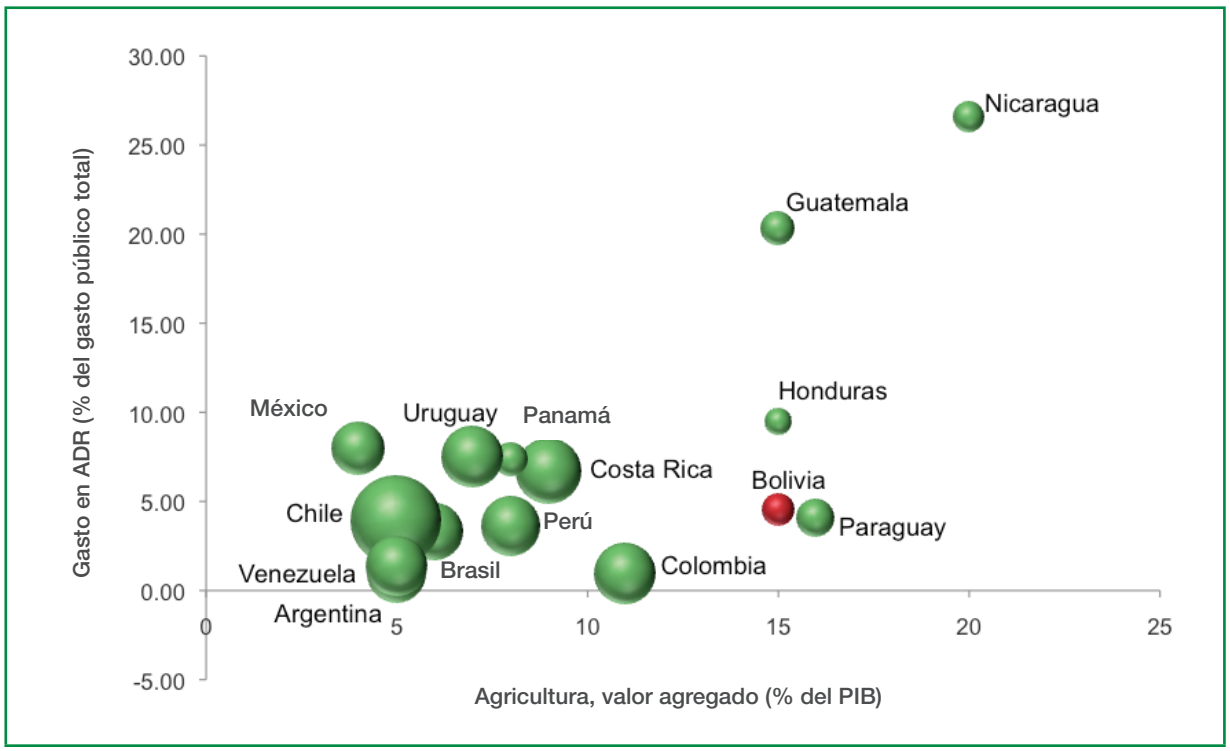
Fuente: IDM, 2010

Nota: Los indicadores se miden de la siguiente manera: Tractores por cada 100 km2 de tierras de cultivo; el Uso de fertilizantes es el consumo de fertilizantes en kg por hectárea de tierras de cultivo; el Rendimiento de cereales en kg por hectárea; la Productividad como el valor agregado agrícola por trabajador. El Uso de fertilizantes, el Rendimiento de los cereales y la Productividad de los trabajadores son reajustados por un factor de 10 (es decir que los valores originales son divididos entre 10) para asegurar compatibilidad visual.

2.23. La contribución del sector agrícola a la economía sigue siendo superior a la importancia que se da a la agricultura en las asignaciones del gasto público. El gasto público en agricultura ha sido bajo históricamente en Bolivia y en promedio ha representado un 1,4% del gasto total en los años 1996 a 2008. Si también se considera el gasto público en inversiones relacionadas con agricultura, este promedio aumenta a un 9% del gasto total en Bolivia. A pesar de que estos números parecen ser bajos, son acordes a los patrones de gasto en agricultura en otros países de LAC (Figura 5). Sin embargo, la diferencia no está en el porcentaje de gasto sino en la productividad lograda y el papel del sector en la economía. Los países con un porcentaje similar de gasto público en agricultura muestran un aumento mucho mayor de la productividad que Bolivia (tal como se muestra en la Figura 5), lo cual hace pensar que la composición del gasto, y la focalización e implementación del mismo son críticas para el desempeño del sector.

2.24. **También son muy limitadas las inversiones privadas en agricultura.** Contrariamente a las industrias extractivas, tradicionalmente la agricultura no ha podido atraer grandes inversiones privadas – sólo la agricultura comercial ha recibido Inversión Extranjera Directa, pero por montos muy limitados y sin una tendencia clara en el tiempo. La baja productividad, los altos costos de transacción, las limitaciones en cuanto a crédito y tecnología sobre todo en las áreas rurales, el bajo grado de integración de los mercados no urbanos locales en Bolivia (Banco Mundial, 2010) son algunos de los factores que han impedido las inversiones del sector privado en agricultura. Además, el acceso a financiamiento de los pequeños productores se ve impedido por derechos de propiedad incompletos que son un obstáculo para el uso de las tierras como garantía. Sólo el 5% de la cartera total de los bancos comerciales en Bolivia se asigna al sector agrícola.

Figura 5. Importancia de la agricultura y su desempeño (2001)



Fuente: Datos de la FAO sobre el Gasto Público en LAC, 2001 e IDM, 2010

Nota: El tamaño de la burbuja indica la producción de cereales en toneladas por hectárea.

2.25. **El desarrollo de la agricultura ha sido limitado por otros problemas estructurales.** La baja densidad poblacional (9 personas por kilómetro cuadrado; la densidad más baja en LAC) limita la provisión de una infraestructura y servicios productivos adecuados, sobre todo en el altiplano donde existen desafíos adicionales como la parcelación extrema de la tierra – casi el 75 por ciento de las propiedades son de 1-5 hectáreas – y la erosión de los suelos. Esta situación no permite economías de escala, reduce el acceso a financiamiento y tecnología, obliga a los trabajadores del agro a buscar estrategias diferentes para la diversificación del riesgo, como por ejemplo la producción de cultivos diferentes para asegurar la auto-subsistencia o fuentes de ingreso alternativas del sector rural no agrícola. Este proceso se observa sobre todo en la parte occidental del país, donde hay más riesgos en el sector productivo y donde las limitaciones físicas y estructurales impiden una ampliación de la frontera agrícola.

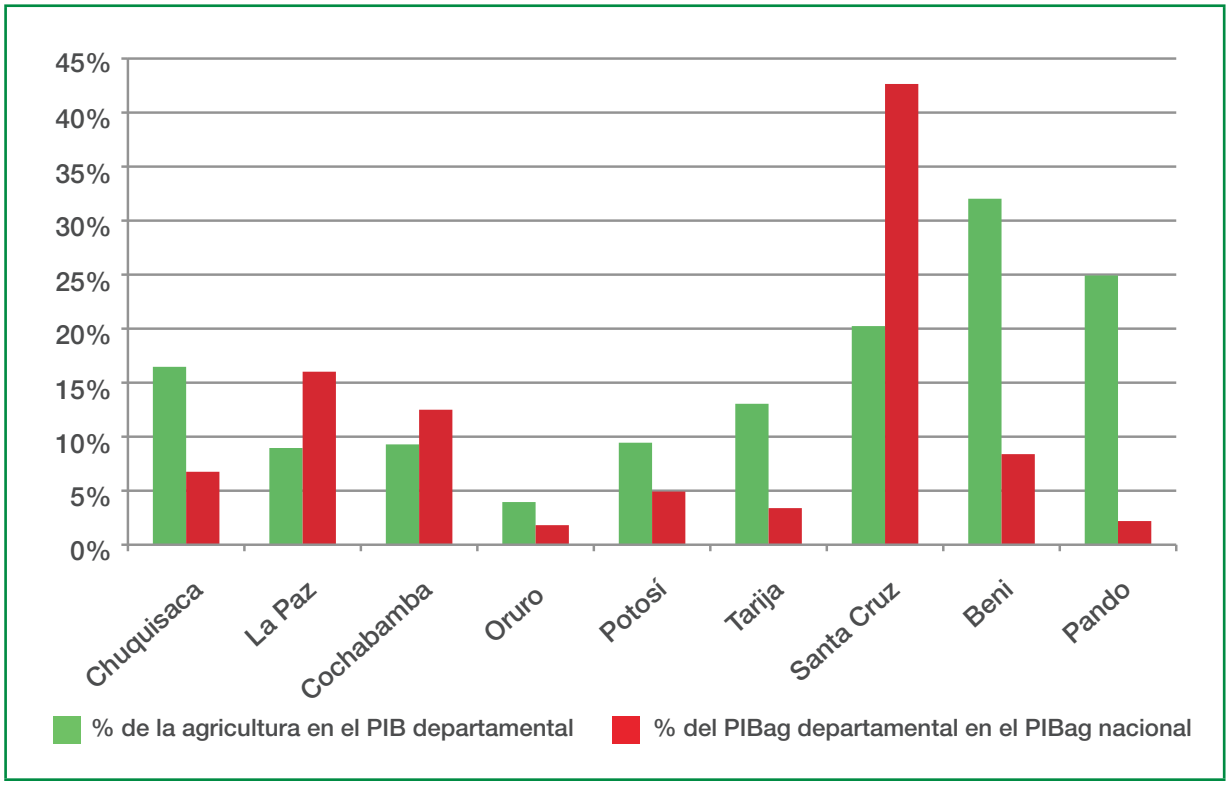
2.26. **La importancia de la agricultura en Bolivia varía entre las regiones.** La agricultura es un sector muy heterogéneo en cuanto a espacio, lo cual es un reflejo de la diversidad agroecológica de Bolivia y de las diferencias en la orientación de la producción. El sector agrícola tradicional, con unidades de producción pequeñas[20], está concentrado en el altiplano occidental

20 Cerca del 70% de las 600.000 unidades productivas agrícolas en el país son pequeñas unidades familiares que son pobres y centradas en subsistencia (PND, p. 128).

y los valles y se centra en la producción de alimentos, sobre todo para los mercados internos. En esta región, la contribución del sector a la economía varía de un 4% a un 9% del PIB de los departamentos (Figura 6) y el peso del ingreso no agrícola en el ingreso familiar total es bajo. Los llanos orientales (Chuquisaca, Santa Cruz, Beni, Pando) son caracterizados por una producción agrícola intensiva y por agro-negocios, con una mezcla de productores grandes y pequeños, y con un enfoque sobre todo a los mercados de exportación. En los llanos, la contribución de la agricultura (excluyendo los agro-negocios) al PIB de los departamentos varía entre el 16% y el 32% y el peso del ingreso agrícola en el ingreso familiar total es muy alto.

2.27. **Los patrones de producción heterogéneos implican flujos comerciales significativos dentro del país,** donde los llanos son proveedores netos. La Paz cuenta con sólo el 16 por ciento de la producción agrícola mientras que Santa Cruz produce el 42 por ciento a pesar del hecho que cada uno de estos dos departamentos representa el 27 por ciento de la población total (Figura 6). Casi toda la agricultura industrial está concentrada en Santa Cruz, mientras que Beni representa el 22 por ciento de la producción pecuaria con sólo un 4 por ciento de la población. Estas diferencias generan flujos comerciales internos importantes: Santa Cruz es el principal proveedor de productos agrícolas industriales y sus derivados; Santa Cruz, Beni y Cochabamba son los principales proveedores de aves de corral y ganado; varias áreas dispersas proveen productos tradicionales no perecederos. Por otra parte, los alimentos básicos frescos producidos por la agricultura no industrial se consumen sobre todo localmente, más que nada porque los costos de transporte son altos – como resultado de las distancias largas, la geografía difícil y los caminos de baja calidad – y no permiten relaciones comerciales con regiones distantes.

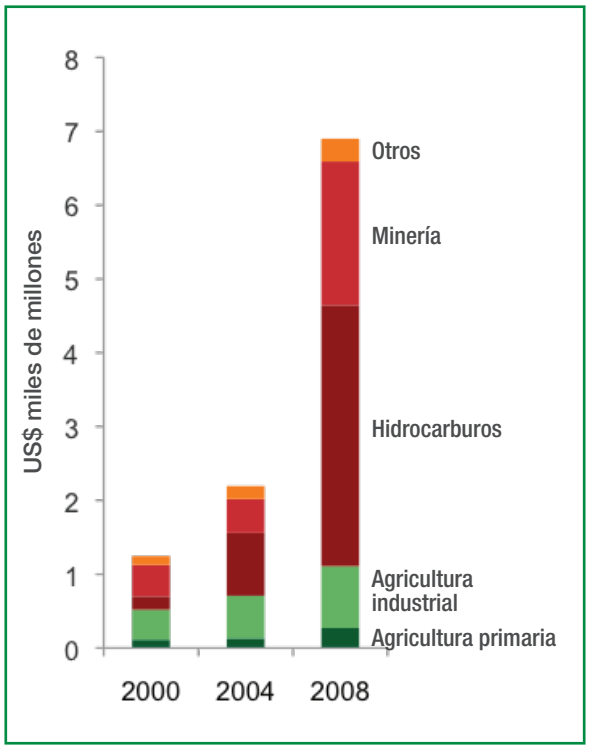
Figura 6. Contribución de la agricultura a la economía de los departamentos en Bolivia



Fuente: INE

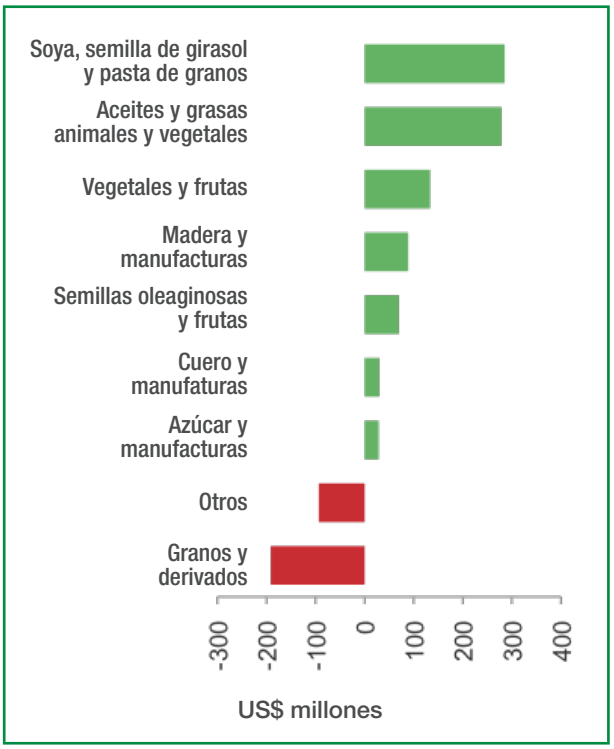
2.28. **En años recientes, el rol de la agricultura en las exportaciones de Bolivia ha disminuido, en comparación con exportaciones de otras industrias.** Las exportaciones agroindustriales son sobre todo de productos forestales y agrícolas industriales; sólo un par de productos tradicionales llegan a los mercados externos. En la última década, existe un boom en las exportaciones de las industrias extractivas, sobre todo de hidrocarburos. Como resultado, el porcentaje de las exportaciones agroindustriales bajó del 42 por ciento de las exportaciones totales en 2000 al 16 por ciento en 2008 a pesar de que el valor casi se duplicó (Figura 7).

Figura 7. Composición de las exportaciones (2008)



Fuente: INE

Figura 8. Balanzas comerciales agrícolas (2008)



Fuente: INE

Fuente: Agricultura, minería y exportaciones de hidrocarburos incluyen exportaciones de materia prima y exportaciones de productos de manufacturas directamente relacionadas con estos sectores, como aceite de soya, aceite refinado, entre otros.

2.29. **La mitad de todas las exportaciones agrícolas son del complejo oleaginoso.** La producción forestal representa el 20 por ciento de las exportaciones agrícolas. Las exportaciones ganaderas son bajas debido a restricciones no arancelarias y los altos costos de transporte, y se exportan sólo algunos productos derivados como el cuero. Las exportaciones de la agricultura tradicional no industrial son pocas, siendo la quinua el producto más exitoso. El valor de exportación de la quinua se ha multiplicado por diez desde 2000, sobre todo gracias a los altos precios internacionales, y ha llegado a representar el 2 por ciento de las exportaciones agrícolas totales. Por otra parte, dentro del conjunto de cereales, Bolivia tiene un déficit histórico importante en trigo y harina de trigo, el cual ha dado lugar a importaciones de dicho cereal (Figura 8).

3. PRESUPUESTOS E INSTITUCIONES EN EL SECTOR AGRÍCOLA

Se puede mejorar aún más la articulación entre los Planes Estratégicos Institucionales, los Programas Operativos Anuales y las asignaciones presupuestarias. A pesar de los incrementos significativos en la base de recursos de las entidades públicas en el sector agrícola, el porcentaje del presupuesto asignado a la agricultura sigue siendo bajo. Sigue habiendo desafíos importantes. Existe evidencia de la baja ejecución generalizada de los recursos públicos en el sector al nivel central y al nivel de gobiernos territoriales, lo cual lleva a un cuestionamiento de los argumentos que el nivel de gasto en la agricultura debería ser incrementado.

Resumen de los Procesos Presupuestarios[21]

3.1. **El presupuesto en Bolivia es un instrumento de administración y de política económica y fiscal en el país,** permite establecer políticas presupuestarias para dirigir a las entidades públicas en el marco de los objetivos y las políticas para el desarrollo económico y social fijados en el Plan Nacional de Desarrollo (el proceso presupuestario en Bolivia se resume en el Anexo 6). La Nueva Constitución Política del Estado (2009) asigna un papel fundamental a la participación ciudadana en la definición del gasto y la inversión pública. Además especifica los principales sectores que serán priorizados en las asignaciones presupuestarias - educación, salud, alimentación, vivienda y desarrollo productivo.

3.2. **Desde una perspectiva presupuestaria, hasta el 2008 existían 6 niveles en el sector público:** 1) La administración central, que consta de 20 ministerios y sus respectivas entidades desconcentradas y sus instituciones descentralizadas; 2) Universidades (14 en el país, 3 de las cuales son universidades indígenas de creación reciente), que son todas entidades autónomas; 3) Departamentos (son 9); 4) Municipios (son 339); 5) Empresas públicas, y 6) Instituciones de seguridad social. A partir de 2009, con la aprobación de la nueva Constitución Política del Estado que reconoce nuevos niveles dentro del sector público, el PGE ha sido adecuado al proceso de autonomías, incluyendo actualmente 10 niveles en el sector público.[22]

3.3. **Si bien el PGE ha sido adecuado en su clasificación institucional según los cambios introducidos en la Constitución Política del Estado, el proceso para consolidar las autonomías aún no ha concluido,** por lo que todavía se requiere un periodo de adecuación hasta una plena compatibilización entre el proceso de formulación presupuestaria y el régimen autonómico. En cuanto a las autonomías regionales y las autonomías indígena originario campesinas, es necesario señalar que si bien las mismas están reconocidas en la CPE, actualmente existen referendos que han aprobado una sola autonomía regional y siete autonomías indígena originario campesinas, sin embargo, en ambos casos aún no se cuenta ni con el estatuto autonómico aprobado para la autonomía regional, ni con las cartas orgánicas aprobadas para las autonomías indígena originario campesinas, razón por la cual no se constituyen aún en gobiernos autónomos. En este sentido, por ejemplo, actualmente el presupuesto de la Región Autónoma del Chaco se constituye en un programa dentro del presupuesto de la Gobernación de Tarija, por lo que en la práctica el proceso de formulación de esta Región es similar a la de una entidad desconcentrada.

3.4. **Se puede mejorar aún más la articulación entre los Planes Estratégicos Institucionales, los Programas Operativos Anuales y las asignaciones presupuestarias.** En la mayoría de los casos, las instituciones elaboran sus planes estratégicos y sus programas operativos sin contar con información sobre los techos presupuestarios que son proporcionados por el Órgano Rector. En tal sentido, las asignaciones presupuestarias no siempre son compatibles con los objetivos y limitan las acciones programadas, siendo necesario que exista una mayor articulación en los procesos de elaboración de los planes, programas y presupuestos.

---

21 Esta sección se basa en el documento de referencia: Brito, J. 2010. Análisis del proceso presupuestario y su desarrollo en el sector agrícola en Bolivia. Este documento está disponible en: www.worldbank.org/bolivia/gastoagri

22 1) Órganos del Estado Plurinacional que incluye al Órgano Legislativo, Órgano Ejecutivo con sus ministerios y entidades desconcentradas, Órgano Judicial y Órgano Electoral, 2) Instituciones de control y defensa del Estado que incorpora a la Contraloría General del Estado, Ministerio Público, Defensoría del Pueblo y Procuraduría General del Estado, 3) Instituciones públicas descentralizadas, 4) Universidades Públicas, 5) Instituciones de Seguridad Social, 6) Empresas Públicas, 7) Gobiernos Autónomos Departamentales, 8) Gobiernos Autónomos Municipales, 9) Administración Pública Financiera y 10) Administración Privada.

3.5. **El presupuesto se implementa sobre la base de estructuras programáticas formalizadas.** La asignación de los recursos para la producción de bienes y servicios es definida por programas, subprogramas, proyectos y actividades. En gestiones pasadas, el presupuesto ha sido aprobado por cumplimiento del plazo que tenía el Órgano Legislativo para su consideración, razón por la cual no se han realizado revisiones a nivel del Legislativo[23], lo que puede haber limitado la negociación de asignación presupuestaria para el sector agrícola a nivel regional. Asimismo, es necesaria una mayor flexibilidad durante la formulación y ejecución presupuestaria, sobre todo para el sector agrícola que está sujeto a eventos climatológicos no previsibles como inundaciones y sequías. Además, durante la formulación del presupuesto, a pesar de la cantidad de clasificaciones presupuestarias adoptadas[24], muchos presupuestos son clasificados equivocadamente por las entidades públicas y muchas veces se necesitan esfuerzos adicionales para estimar el gasto sectorial.

3.6. **Existe poca armonización entre los sistemas de registro de transacciones además de mecanismos de evaluación limitados.** Durante la ejecución presupuestaria, se observan modificaciones del presupuesto y solicitudes de recursos monetarios adicionales; el cierre y presentación de los estados financieros de la administración central se efectúa hasta el mes de agosto de la siguiente gestión fiscal, lo cual retarda los procesos de seguimiento y evaluación. En la fase de evaluación, las entidades públicas no preparan informes de evaluación por resultados, por la falta de información física relacionada con los presupuestos programáticos. Esto impide acciones correctivas a fin de cumplir con los objetivos de gestión presupuestaria. Asimismo, las normas técnicas generales para la evaluación financiera del presupuesto contra los objetivos específicos definidos en los POA no son definidas a nivel nacional y las entidades públicas tienden a evaluar su desempeño sobre la base de un solo parámetro: ***el porcentaje del presupuesto ejecutado.***

3.7. **Sigue habiendo algunos problemas de capacidad y de tiempo por solucionar.** Por la elevada rotación de personal, existen entidades en las que los funcionarios no cuentan con experiencia en el proceso presupuestario. La nueva Constitución Política del Estado, establece plazos para la presentación del Presupuesto General del Estado (PGE) a la Asamblea Legislativa Plurinacional, así como para que esta última apruebe el proyecto del PGE. Adicionalmente, el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MEFP) fija el cronograma para la presentación de los proyectos de presupuesto por parte de las entidades. Sin embargo, en algunos casos las entidades no presentan los respaldos o justificación necesaria de los gastos presupuestados, o las fechas de entrega de los presupuestos estimados para gastos operativos a veces no son cumplidas por las entidades del sector público, razón por la cual el MEFP efectúa recortes e inscribe los recursos presupuestarios en caja y bancos o partidas de previsión de gastos, basando las asignaciones de cada gestión fiscal, sobre todo en la ejecución presupuestaria del año anterior.

Presupuestos y el Sector Agrícola

3.8. **Tomando en cuenta los datos del gasto público según clasificación funcional, existe un incremento importante en los recursos destinados al sector agropecuario.** Entre 2000 y 2008, en términos reales[25], el gasto en el sector agropecuario se ha incrementado en 11,57%. Si bien es significativo el aumento del gasto público en este sector, se evidencia mayores incrementos en otros sectores, especialmente del área social como salud y educación, que crecen en términos reales a tasas de 105.7% y 72,18% respectivamente, ello debido a la política del actual gobierno que se ha focalizado en programas que permiten lograr un mayor bienestar a la población. Sin embargo, dado que la actual política gubernamental también está orientada a garantizar la seguridad alimentaria, se debe considerar la pertinencia de incrementar el gasto público del sector agropecuario, vinculado a la producción.

3.9. **También existe evidencia de grandes incrementos presupuestarios a nivel subnacional entre 2004 y 2008.** Los presupuestos departamentales totales se han incrementado en un 119% en promedio en este período (Cuadro 1).

23 La Constitución Política del Estado vigente establece un plazo de al menos dos meses antes de la finalización del año para que el Órgano Ejecutivo presente el Presupuesto General del Estado a la Asamblea Legislativa para su respectiva consideración y aprobación.

24 El presupuesto se clasifica por institución, por tema, por ítem de gasto, por fuente de financiamiento, por entidad de financiamiento, por sector económico, por gasto funcional, por ubicación geográfica.

25 Los valores nominales fueron deflactados a precios de 2005.

Las asignaciones presupuestarias al sector agrícola, en especial, se han triplicado en la mayoría de las gobernaciones (ex prefecturas). Éstas últimas representan las asignaciones presupuestarias a los Servicios Departamentales Agropecuarios (SEDAG) que operan en los 9 Departamentos.

3.10. **A pesar de los incrementos presupuestarios, el porcentaje asignado a agricultura sigue siendo muy bajo en los niveles central y territorial:** El sector agrícola en promedio representa el 2,5% del Presupuesto General del Estado[26], que consta de alrededor de un 1,5% de presupuesto de la administración central y un 1% de presupuesto subnacional. A pesar de las variaciones en el porcentaje del presupuesto asignado a los SEDAG, el promedio de 4,72% es bajo considerando el papel atribuido a los departamentos en el contexto de la descentralización.

Cuadro 1. Asignaciones presupuestarias a los departamentos en el período 2004-2008

Departamento	Presupuesto total aprobado (incremento en %)	Presupuesto aprobado SEDAG (incremento en %)	Participación del presupuesto SEDAG en el total del presupuesto (%)	Porción del presupuesto SEDAG que está siendo gastada (%)
Cochabamba	64	745	4.34	77
Chuquisaca	141	429	4.04	72
Santa Cruz	95	150	5.38	80
La Paz	57	43	1.69	67
Beni	86	798	4.68	86
Oruro	145	379	2.61	83
Potosí	211	4,442	0.64	63
Tarija	158	142	6.27	71
Pando	114	97	12.87	97
Todos los departamentos (promedio)	**119**	**348 (sin Potosí) 803 (incluyendo Potosí)**	**4.72**	**77**

Fuente: Servicios Departamentales Agropecuarios.

3.11. **Varios factores pueden explicar el bajo presupuesto asignado a la agricultura:** 1) la negociación de las asignaciones presupuestarias sobre una base institucional en vez de sectorial; 2) la débil coordinación presupuestaria entre el Ministerio cabeza de sector y sus entidades desconcentradas y descentralizadas; 3) la agricultura es una actividad privada y recibe recursos adicionales, como inversión privada y cofinanciamiento, que varían de acuerdo a sistemas de producción; 4) la baja ejecución de los recursos presupuestados; 5) la falta de una gestión por resultados de la ejecución presupuestaria. A continuación, se describe cada factor.

3.12. **Factor 1: Durante el proceso de formulación del presupuesto, la negociación de las asignaciones presupuestarias se hace sobre una base institucional y no sectorial,** como una función de los recursos que manejan las entidades sectoriales de acuerdo con sus objetivos. Tanto el MDRyT como las entidades descentralizadas traducen los objetivos y las prioridades en resultados concretos posibles de lograr, en tareas específicas a ser cumplidas, en procedimientos a ser aplicados y en medios y recursos a ser usados, que están incorporados en programas y proyectos, de acuerdo con los cuales se presentan solicitudes de presupuestos al VMPC y el VIPFE (para inversiones). Las unidades desconcentradas[27], por su parte, establecen los presupuestos borradores independientemente, pero su presupuesto se añade al presupuesto del MDRyT.

26 En el presupuesto de 2011, por ejemplo, se han aprobado 1,2 mil millones de bolivianos para desarrollo agrícola, lo cual representa el 7% del Presupuesto General del Estado.

27 Las diferencias entre las entidades desconcentradas y descentralizadas (como se definen en un decreto legal en Bolivia) se pueden resumir de la siguiente manera. Una entidad desconcentrada está bajo tuición del Ministerio de Agricultura; el activo de la entidad es la propiedad del Ministerio y la entidad no tiene personalidad jurídica (o sea que el Ministerio firma los contratos) Los techos presupuestarios de las entidades desconcentradas son fijados por el MDRyT. A pesar de que la orientación general para una entidad descentralizada viene del Ministerio, la entidad es gobernada por una Directorio y no por el Ministerio mismo; el activo de la entidad es propiedad de la misma entidad y no del Ministerio; la entidad tiene personalidad jurídica y puede actuar por sí misma.

3.13. **Factor 2: La coordinación del presupuesto entre el Ministerio cabeza de sector y las entidades desconcentradas y descentralizadas es débil.** Después del Ministerio de Obras Públicas[28], el MDRyT ejerce tuición sobre el mayor número de entidades desconcentradas y descentralizadas en Bolivia (un total de 10). Esto hace que la tarea de coordinar las actividades sectoriales sea extremadamente difícil y que se requiera capacidad técnica y recursos humanos suficientes para su implementación. Un ejemplo es la interacción entre el MDRyT y SENASAG (una entidad pública desconcentrada en el sector agrícola). El presupuesto de SENASAG se formula con insumos de todas las oficinas regionales y está incluido en el presupuesto del MDRyT como un programa. Como una entidad desconcentrada, al SENASAG no le puede ser asignado un código institucional independiente y su presupuesto tiene que ser incluido en el presupuesto del Ministerio cabeza de sector. Otro factor limitante en su tratamiento como un programa es el hecho que el personal de SENASAG no puede ser considerado como permanente a pesar del tiempo trabajado con la institución. Formula y ejecuta su presupuesto independientemente por medio de programas y proyectos. En la fase de formulación, la información relacionada con el monto de las transferencias de los gobiernos departamentales es limitada, lo cual hace que la formulación de presupuestos sea difícil de estimar claramente. Otra limitación es que SENASAG, como una institución desconcentrada, no tiene código institucional en el presupuesto y por lo tanto no tiene una conexión en línea con el SIGMA. La contabilidad de la ejecución presupuestaria de este órgano se hace manualmente.

3.14. **Factor 3: Existen otras fuentes de recursos en el sector agropecuario.** Los recursos contrapartes locales representaron de manera constante un 10% del presupuesto total en los años 2000-2008. Por ejemplo, el monto de cofinanciamiento en 2009 para el Programa de Gobierno PAR fue de 11 millones de bolivianos. Esto también se ha notado en el caso de otros Programas de Gobierno en el sector agrícola que implementan sus proyectos por medio de transferencias a los gobiernos territoriales, que coordinan con organizaciones privadas y que generan sus propios recursos que no son registrados como ejecución presupuestaria.

3.15. **Factor 4: La baja ejecución de los recursos presupuestados en la agricultura reduce el peso del sector en las negociaciones presupuestarias.** No obstante que se tienen montos importantes de financiamiento[29] del sector, las entidades no ejecutan los montos y los mismos son revertidos debido a problemas de gestión, demoras en los procesos de contratación de bienes y servicios y rotación de personal. Esto da lugar a una serie de preguntas importantes relacionadas con la capacidad de ejecución de los recursos públicos asignados al sector. También está relacionado con la necesidad de una evaluación más enfocada a los resultados del gasto para permitir una planificación y asignación presupuestarias más precisas, además de las expectativas de alcanzar metas financieras y físicas específicas.

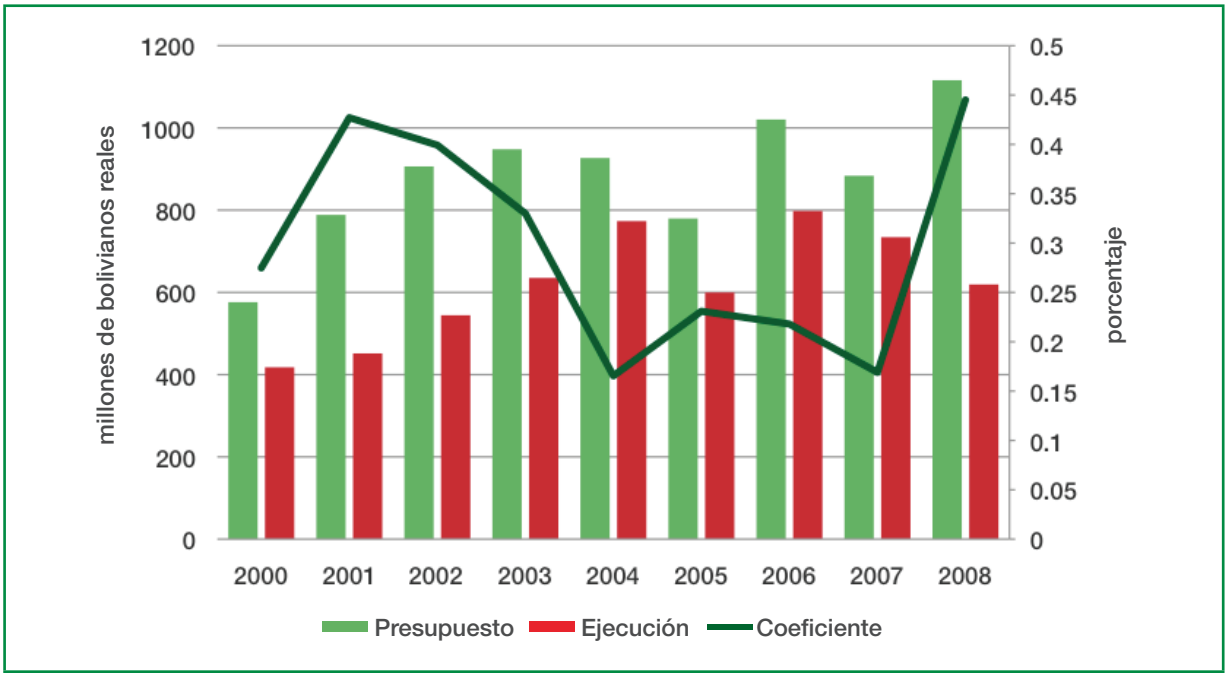
3.16. **Se encuentra evidencia de la subutilización de los recursos presupuestados a nivel nacional.** En el período 2000-2008, el presupuesto ejecutado de las instituciones del sector agrícola en promedio representó el 70% de los presupuestos aprobados[30] (Figura 9). La brecha entre el presupuesto y la ejecución para 2008 es muy profunda, porque en este año se efectuaron transferencias adicionales en apoyo de la empresa estatal EMAPA para mitigar los efectos del aumento en los precios mundiales de los alimentos. En el Anexo 7 se suministra evidencia de la baja ejecución de los recursos sectoriales para las entidades desconcentradas y descentralizadas del Ministerio por debajo del 80%. De acuerdo con la evaluación de la gestión de las finanzas públicas bajo la metodología PEFA (por sus siglas en inglés), la ejecución presupuestaria no debe diferir en más del 10%, respecto al presupuesto aprobado.

28 El Ministerio de Obras Públicas coordina las actividades de 13 entidades desconcentradas y descentralizadas.

29 En el caso del financiamiento externo, la baja ejecución de las entidades se debe al incumplimiento de condiciones previas, demoras en la inscripción presupuestaria y en los procesos de contratación, además de observaciones de auditorías técnicas financieras.

30 La baja utilización de recursos públicos en Bolivia se evidencia en otros sectores, y no sólo es una característica del sector agrícola. La gran mayoría de los ministerios de Bolivia han subejecutado sus presupuestos asignados en los últimos 5 a 10 años con brechas en la ejecución similares a las del MDRyT (alrededor del 70%).

Figura 9. Presupuesto aprobado y ejecutado de las instituciones en el sector agrícola



Fuente: Los autores con datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas

Nota: El coeficiente de desviación se mide como la proporción del presupuesto no ejecutado sobre el presupuesto aprobado.

3.17. **A pesar de que la baja ejecución de los recursos públicos en el sector es significativa, la magnitud de la brecha varía según las clasificaciones funcionales del gasto.**[31] A nivel departamental, se ve una baja ejecución significativa de los recursos públicos en el tiempo en cuanto al gasto en riego y drenaje, sobre todo en los departamentos de La Paz y Oruro. La sobreutilización de los recursos públicos (es decir que se gasta más de lo efectivamente asignado), a pesar de ocurrir con menos frecuencia, parece ser la norma para caminos vecinales, y en menor medida para agricultura (Anexo 8). Esto podría sugerir reasignaciones importantes del gasto público dentro del sector y entre sectores a nivel subnacional, debido a cambios en las prioridades o a la falta de capacidad en los sectores que presentan una baja ejecución.

3.18. En 2008, la distribución de frecuencias de la brecha entre recursos presupuestados y ejecutados a nivel municipal muestra que **la mayor parte de los municipios presentan baja ejecución de sus recursos.** En el caso de caminos vecinales se ejecuta el 79% del presupuesto, en el caso de proyectos de riego se ejecuta el 85%, y en el caso de gasto en agricultura se ejecuta un 90% de lo presupuestado (Anexo 9). Estos porcentajes evidencian la necesidad de mejorar la gestión del gasto a nivel municipal.

3.19. **Factor 5: La formulación del presupuesto no se basa en resultados, motivo por el cual es sensible a la influencia de factores discrecionales a corto plazo y hace difícil la acción a mediano plazo.** Los presupuestos son incrementales y no acordes al desempeño efectivo, lo cual genera brechas profundas entre el presupuesto aprobado y el ejecutado, tal como se describe anteriormente. Esto se ve sobre todo en el sector agrícola, donde no existen mecanismos de monitoreo a lo largo del sector y donde el sistema de registro (SIGMA) no ha permitido la clasificación sectorial del gasto: el resultado es la necesidad de trabajo manual para determinar el alcance de ese gasto (entre programas, proyectos y entre niveles de gobierno) y su ejecución. La falta de dicha clasificación inhibe el análisis del impacto del gasto en el sector y limita la planificación estratégica de inversiones futuras.

31 La información es presentada por departamentos, sin embargo en la ejecución presupuestaria de las instituciones del sector, se realizan varias modificaciones entre actividades, proyectos y programas. La aprobación y ejecución de los presupuestos se realiza de manera institucional y no a nivel departamental.

3.20. **La ejecución presupuestaria es el único indicador del desempeño.** A pesar de la complejidad del proceso presupuestario y los requerimientos institucionales para los Planes Operativos Anuales (POA) para todos los niveles de gobierno, los resultados se miden sólo en términos financieros, o sea el presupuesto ejecutado frente al aprobado. Las mediciones físicas del desempeño son raras y ad hoc. Los indicadores sobre resultados son específicos por proyecto y cumplen con diferentes demandas de las inversiones y los productos relacionados. Por lo tanto, el éxito de una intervención se evalúa sobre la base del porcentaje del presupuesto ejecutado más que la calidad de los resultados. Esto ha limitado el proceso de priorizar las inversiones sobre la base de resultados concretos y se podría argumentar que ha limitado la eficacia del gasto público en el sector.

3.21. **El desempeño se evalúa a nivel programático.** En vista de que la formulación de presupuestos se realiza y se ejecuta por programas y proyectos, el desempeño también se evalúa a nivel programático. Este es el caso a través de diversos sectores, incluyendo la agricultura. Este enfoque está sujeto a diferentes limitaciones. No permite una distinción funcional de los resultados logrados frente al gasto asignado a los mismos y su alcance. Asimismo, no ofrece una indicación clara de la calidad del gasto y limita un proceso efectivo de priorización sobre la base de los resultados logrados.

3.22. **En Bolivia se han identificado varios enfoques para el monitoreo y la evaluación en el sector.**[32] No se trata de esfuerzos coordinados, porque se centran en diferentes aspectos de las intervenciones sectoriales y típicamente no monitorean indicadores sino que más bien examinan la implementación. El MDRyT ha empezado a utilizar una matriz de resultados para sus proyectos y programas. Esto ha evolucionado hacia el proceso de diseñar un Sistema de Seguimiento a la Gestión que tiene la intención de monitorear los productos de cada unidad, programa y proyecto del MDRyT. El Sistema tiene varias limitaciones importantes por las cuales podría no ser una herramienta adecuada para monitorear el gasto sectorial. Hace poco, el PNUD, aprovechando su pericia en la medición de los indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, ha desarrollado una línea base para el sector productivo en dos departamentos de Bolivia (La Paz y Cochabamba), y un conjunto de indicadores de monitoreo que se enfoca a un grupo de productos agrícolas. Los esfuerzos del PNUD por crear un sistema de monitoreo a nivel departamental (por producto agrícola) están alineados con el nuevo papel para análisis y gestión estadística que la nueva CPE asigna a los departamentos. Esto también es importante en vista de que los mecanismos y esfuerzos son heterogéneos entre los departamentos, motivo por el cual es difícil hacer una evaluación sectorial del impacto del gasto.

32 Esta sección es un resumen breve de un documento de referencia integral de Casanovas, M., 2010. Sistemas de monitoreo y evaluación en el sector agropecuario de Bolivia. Este documento está disponible en: www.worldbank.org/bolivia/gastoagri

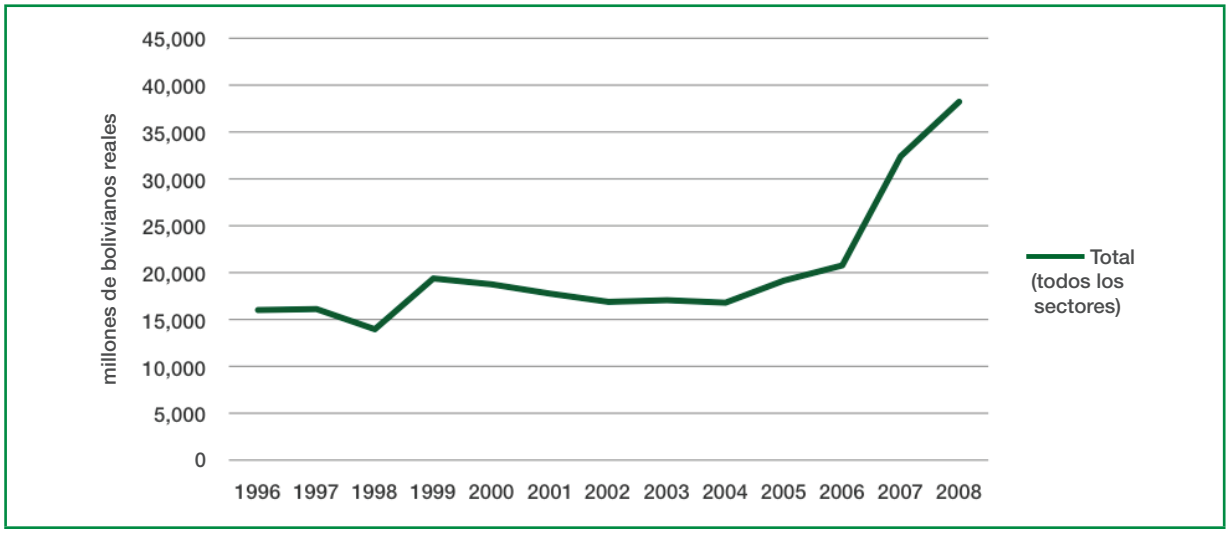
4. ORGANIZACIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN AGRICULTURA

A pesar del importante papel de la agricultura en la economía de Bolivia, el gasto público en el sector es relativamente bajo (en los niveles nacional y territorial). La composición del gasto en agricultura ha dado poca prioridad a servicios de investigación y extensión agrícola, y en este momento se destinan más recursos a las categorías administrativas y de desarrollo productivo. En la composición económica del gasto en agricultura ha aumentado enormemente el porcentaje del gasto corriente, con implicaciones fiscales. Los cambios en los patrones de inversión a nivel subnacional son cada vez más evidentes en el sector agrícola. El gasto en el sector es mucho más descentralizado que el de otros sectores, y los gobiernos municipales juegan un papel importante.

Nivel Nacional

4.1. **Existe un incremento marcado en el gasto público total en Bolivia.** El valor real del gasto total ejecutado ha crecido en un 85% entre 2006 y 2008 (Figura 10). Entre 1996 y 2006, el gasto público en Bolivia representaba alrededor de un 27% del PIB del país. Este porcentaje aumentó a un 40% en 2007 y un 45% en 2008. El Gobierno ha tenido un superávit recurrente, que le ha permitido gastar más en años recientes. Sin embargo, ese superávit está basado sobre todo en los recursos de la industria hidrocarburífera, que son volátiles y pueden comprometer la provisión de bienes públicos en el largo plazo.

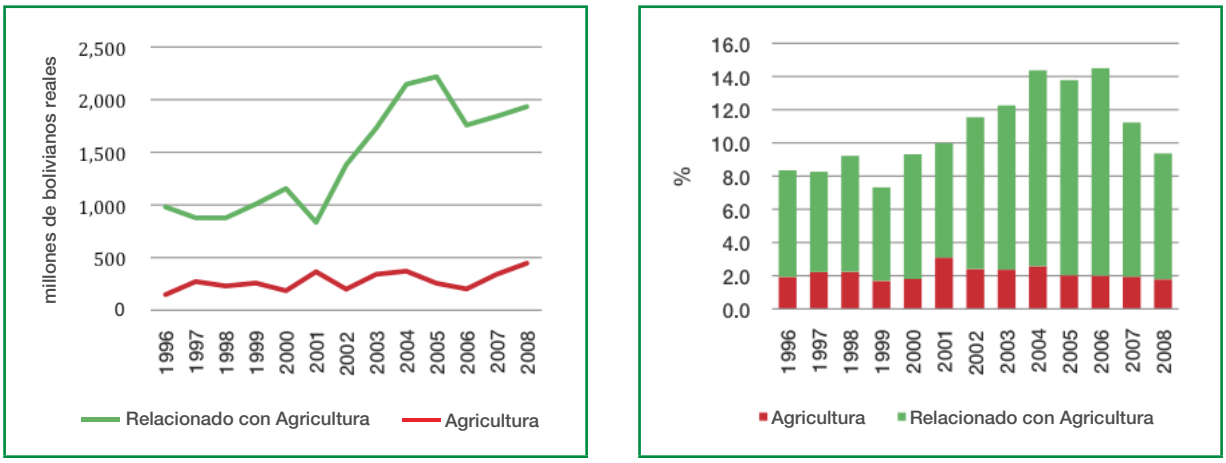
Figura 10. Gasto público total en Bolivia (valor real a precios de 2005)



Fuente: Base de datos APER

4.2. A pesar de que la importancia del sector agrícola es explícita en los planes de desarrollo del Gobierno, **el porcentaje del gasto total asignado a agricultura no refleja la prioridad que se da al sector.** A pesar de que el gasto público total ha ido subiendo, el gasto en agricultura ha sido casi constante (Figura 11) o sea con un porcentaje muy pequeño del gasto público total. Esto es contrario al gasto relacionado con agricultura, en que se ha asignado un monto significativo de recursos públicos a la construcción de caminos vecinales y puentes (que representa cerca de un 90% de todo el gasto relacionado con agricultura). A pesar de que el porcentaje del gasto relacionado con agricultura en el gasto total ha fluctuado de un 12% en 2004 a un 8% en 2008, el porcentaje del gasto en agricultura ha seguido en un nivel constante de más o menos el 2% entre 1996 y 2008.

Figura 11. Gasto público en agricultura y relacionado con agricultura (en niveles y en %)

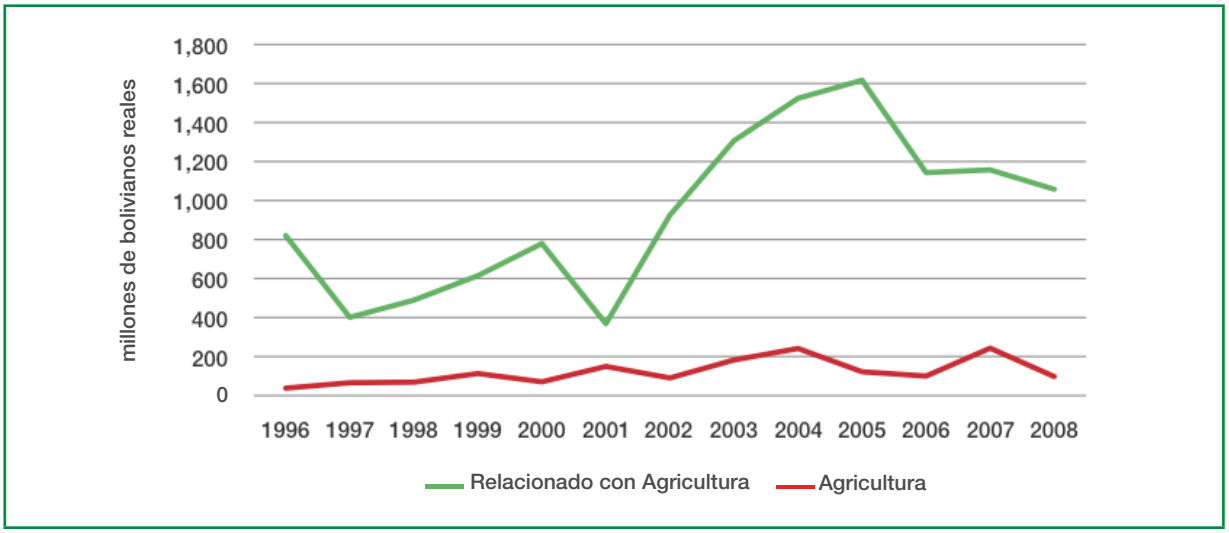


Fuente: Base de datos APER

4.3. **El sector público ha profundizado su papel en el sector con la creación de empresas estatales como generadoras de valor agregado en agricultura.** A través de la empresa estatal EMAPA, el Gobierno está consolidando su presencia en la adquisición y transformación de alimentos, y también en las políticas de apoyo a los precios de los alimentos en el país. A pesar de estar bajo la supervisión del Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural, EMAPA apoya a pequeños productores agrícolas con préstamos sin intereses y la comercialización, a precios subvencionados, de algunos alimentos básicos (ej. arroz, trigo, maíz, soya, aceite de cocina, harina, carne de soya). Otras empresas estatales son más especializadas, como es el caso de AZUCARBOL (azúcar), LACTEOSBOL (leche) y EBA (almendras).

4.4. **El sector agrícola sigue dependiendo de financiamiento externo, pero menos que en el pasado.** En Bolivia se ha destinado un monto significativamente más alto de financiamiento externo a inversiones relacionadas con agricultura (RA) que a la agricultura misma (Figura 12). A pesar de ser más volátil, en promedio el 64% del gasto total RA es de fuentes extranjeras, comparado con un 43% en agricultura. No obstante, el financiamiento extranjero está bajando en Bolivia, con una reducción en 2006 y una tendencia continua a la baja en 2008. Esto es en parte porque algunos donantes están reduciendo sus niveles de asistencia en el sector. En 2008, un poco más de la mitad del gasto en actividades RA (55%) y una quinta parte del gasto en agricultura (22%) provenían de fuentes extranjeras.

Figura 12. Financiamiento externo en agricultura e inversiones relacionadas con agricultura



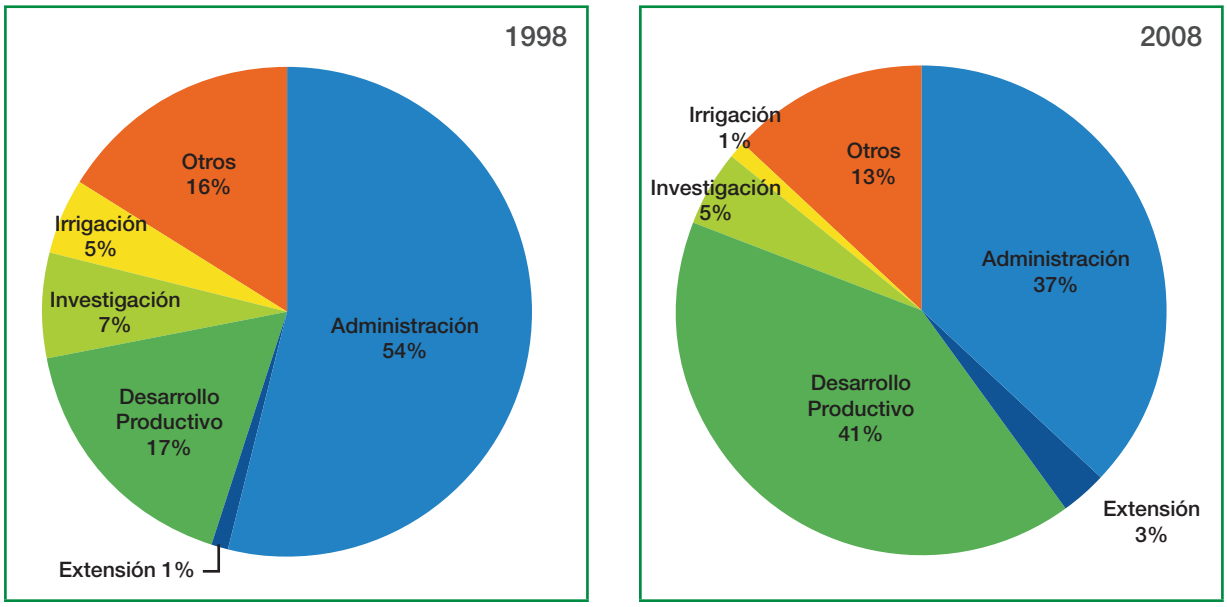
Fuente: Base de datos APER

Composición funcional del gasto

4.5. **El gasto en investigación y extensión agrícola ha sido bajo y extremadamente volátil.** A pesar de que el gasto promedio en investigación entre 1996 y 2008 ha representado más o menos el 18% del gasto total en agricultura, ha sido muy volátil - sólo un 1,6% en 1996, con un máximo de casi el 40% en 2004 y luego una reducción al 5,35% en 2008. En el período de 1996 a 2008, el gasto promedio en riego (como porcentaje del gasto en agricultura) alcanzaba al 3%, y en extensión al 5%. La volatilidad del gasto en investigación agrícola se puede atribuir al hecho que históricamente la investigación agrícola ha sido financiada con fondos externos sin que se asigne financiamiento nacional central. Esto ha generado volatilidad vinculada con las fluctuaciones en la disponibilidad de recursos de donantes.

4.6. **En años recientes, se ha puesto más énfasis en el desarrollo productivo** (definido en el Anexo 2), que incluye el desarrollo institucional y una gama de apoyos presupuestarios para el desarrollo de la producción y la generación de valor agregado. En 2008, el gasto en desarrollo productivo es el que recibió la mayor parte del gasto en agricultura (41%) seguido por administración y regulación (37%) (Figura 13). El desarrollo productivo capta parte del dinero público que va a los productores privados como apoyo. A pesar de que no está claro cuánto dinero público va a los productores privados, en el contexto de Bolivia esto ha traído algunos resultados importantes en cuanto a la integración de los agricultores en los mercados por medio de alianzas de producción en las áreas rurales. En el contexto del cambio climático y la seguridad alimentaria, esto puede estar justificado, a pesar de que se deberían formular estrategias de salida claras para asegurar la sostenibilidad de las inversiones. A pesar de su importancia en el contexto de Bolivia, la planificación territorial y tierras han recibido en promedio el 4% del gasto relacionado con agricultura entre 1996 y 2008.

Figura 13. Composición funcional del gasto en agricultura, por año



Fuente: Base de datos APER

Nota: En el Anexo 2 se da una descripción detallada de cada categoría funcional del gasto en agricultura.

4.7. **Las relaciones de intensidad de la investigación en agricultura en Bolivia son muy bajas.** El gasto en investigación agrícola como un porcentaje del PIB agrícola (que también se conoce como la relación de intensidad) ha promediado un 0,01 en los años 1996 a 2008. La relación de intensidad para la región de LAC en el período 1981 a 2000 es de una magnitud de 1 y la de los países desarrollados de 2,05 (Alston y Pardey, 2006) (Recuadro 1). La baja relación es una indicación del apoyo muy limitado que han recibido la investigación y desarrollo agrícola en la cartera agrícola del país.

Recuadro 1. Evidencia sobre tasas de retorno de la inversión en investigación y extensión agrícolas

La evidencia empírica hace pensar que las tasas de retorno del gasto público en investigación y extensión agrícolas son altas (Alston et al., 2000). La tasa de retorno señalada en diferentes estudios latinoamericanos alcanza a un promedio del 53%, que es cerca del promedio para los países en vías de desarrollo (60%), pero muy por debajo del promedio para los países desarrollados (98%). Los estudios sobre el desempeño tecnológico del sistema de investigación colombiano sugieren una TIR marginal agregada del 50% para investigación y del 21% para extensión. La relación costo-beneficio de 14 a 1 además confirma que la investigación y la extensión han sido inversiones públicas socialmente beneficiosas en Colombia (Pardey et al., 2006).

La tasa de retorno de la investigación también varía de acuerdo con cada área problemática. En vista de los ciclos de producción más largos, las tasas de retorno son más bajas para investigación sobre la gestión de recursos naturales (sobre todo silvicultura), con un promedio del 42%, comparado con investigaciones sobre cultivos anuales (un promedio del 74%) o ganado (un promedio del 121%). También se ve una tasa de retorno más baja en estudios que combinan investigación y extensión (un promedio del 45%) comparado con estudios que evalúan sólo la investigación (un promedio del 88%) o sólo la extensión (un promedio del 79%).

4.8. **Sin embargo, el gasto público en investigación y extensión no es el único factor de éxito. Los procesos de innovación agrícola requieren un compromiso político a largo plazo, estabilidad financiera y fuerza institucional.** Lo anterior se demuestra con el éxito de Brasil y Uruguay (Recuadro 2). Los dos países han invertido fuertemente en innovación agrícola, y esta inversión no sólo ha sido en investigación central, sino también en recursos humanos y fortalecimiento institucional. Esto es contrario a lo que pasa en Bolivia, donde en menos de 10 años se está ahora desarrollando el tercer modelo de un sistema nacional de innovación agrícola.

Recuadro 2. Innovación agrícola en Brasil y Uruguay

Algunos de los ingredientes del éxito en Brasil y Uruguay son los institutos nacionales fuertes y estables que dirigen la investigación agrícola y los sistemas nacionales de innovación agrícola. Los modelos institucionales establecidos, EMBRAPA en Brasil – creado en 1973, e INIA en Uruguay – creado en 1989, gozan de mucho apoyo y abogan por el desarrollo a largo plazo del sector agrícola, más que objetivos a corto plazo. Sus estructuras de gestión integran diferentes posiciones públicas y privadas, su modelo financiero es sostenible y permite contribuciones de los sectores público y privado. La coordinación efectiva entre entidades públicas y privadas y en el espacio (la distribución geográfica de estaciones de investigación en cada país) permite a los Institutos desarrollar e implementar sus visiones estratégicas de acuerdo con prioridades nacionales y regionales.

La inversión en el fortalecimiento de la capacidad es otro factor de éxito importante. La atracción y retención de expertos nacionales e internacionales han sido una prioridad central de los Institutos. Por ejemplo, una cuarta parte del personal de EMBRAPA consta de investigadores y el 74% de ellos tienen doctorados. En Bolivia, hay evidencia de una alta rotación del personal que trabaja en el sector, lo cual reduce el impacto de las inversiones en el fortalecimiento de la capacidad y pone en peligro la continuidad de los programas. Incluso sin cambios frecuentes en la composición del personal, en 2002 Bolivia tuvo un número muy bajo de personal competente en ciencia y tecnología comparado con sus vecinos.[33]

33 Para más información, se pueden consultar los indicadores en: www.ricyt.org

Composición económica del gasto

4.9. **Mientras más local sea el nivel de gobierno, más alto es el porcentaje del gasto de capital.**[34] **Esto responde a los límites del gasto corriente establecidos en la normativa vigente para los gobiernos territoriales, toda vez que éstos tienen a su cargo la implementación de programas y proyectos.** Por ejemplo, los gobiernos municipales pueden gastar sólo el 25% de sus presupuestos en gastos corrientes, y el resto se está invirtiendo (de acuerdo con la Ley de Participación Popular). Las gobernaciones (ex prefecturas) y el gobierno central no son sujetos a restricciones en cuanto al uso del presupuesto entre diferentes clasificaciones económicas, pero en vista del papel del gobierno central en la provisión de los servicios y la supervisión de las instituciones desconcentradas, su gasto corriente es muy alto. Así, en 2008, los gobiernos municipales y departamentales registran un 15% y un 30% de gasto corriente respecto al gasto total destinado a agricultura, mientras el nivel central del Estado destinó un 70% del gasto total en agricultura a gasto corriente y un 30% a gasto de capital.[35] El nivel central del Estado registra un mayor porcentaje de gasto corriente por las atribuciones delegadas; así, el ministerio cabeza de sector, al ser una entidad normativa, tiene a su cargo las políticas del sector y no la ejecución misma.

4.10. **No existen reglas de oro en cuanto al equilibrio óptimo entre el gasto de capital y el gasto corriente en agricultura** La relación promedio de gasto de capital/corriente en agricultura varía entre los países, de acuerdo con prioridades sectoriales específicas y metas institucionales y de programa. Usando datos de 43 países en vías de desarrollo a lo largo de 20 años, y considerando todo el gasto público, Devarajan, Swaroop y Zou (1996) argumentan que la reasignación de fondos de gasto de capital a gasto corriente, a pesar de mantener el nivel de gasto general en un nivel constante, puede fomentar el crecimiento económico a largo plazo. Si se reduce el retorno marginal sobre las inversiones de capital excesivas, ya no son productivas. Por otra parte, la asignación de fondos hacia otros componentes del gasto recurrente (tales como funcionamiento y mantenimiento) puede generar un alto retorno.

4.11. **En Bolivia, la relación del gasto de capital y el gasto corriente en agricultura ha bajado fuertemente en años recientes.** El valor real del gasto corriente se ha incrementado en un 82% en los años 2005-2008, mientras que el gasto de capital ha bajado en un 62% en ese mismo período. Por lo tanto, la relación del gasto de capital/gasto corriente ha bajado significativamente en años recientes, hasta llegar a 0,24. Esto podría ser explicado por el hecho que el gasto en infraestructura rural se clasifica bajo el gasto relacionado con agricultura y no bajo el gasto en agricultura. Considerando que la fuente de la mayor parte del gasto corriente es el Tesoro, mientras que las inversiones de capital se financian sobre todo con recursos externos, esta reducción en la relación gasto de capital/gasto corriente tiene implicaciones fiscales importantes.

4.12. **La composición del gasto corriente en la agricultura tiende a alejarse de los costos de sueldos y salarios, y acercarse más a los de servicios no salariales.** A pesar de que el gasto corriente ha crecido en un 82% en los años 2005 - 2008, el gasto en personal (sueldos y salarios) en el componente corriente del gasto ha bajado del 42% en 2005 al 23% en 2008. La experiencia internacional sugiere una relación de salarios frente a gastos operativos de 60:40, y la eficacia de los servicios agrícolas se ve afectada negativamente si el gasto en sueldos y salarios es superior al 60% del presupuesto corriente total (Banco Mundial, PER Turquía, 2004; y Banco Mundial, Estudio de Pakistán, 2004). A pesar de que se gastan más recursos corrientes en las categorías no salariales, no queda claro si se asignan al funcionamiento y al mantenimiento de inversiones existentes o a apoyo en el sector.

---

34 El gasto corriente (gasto operativo) se refiere al pago para servicios personales (sueldos y salarios), obligaciones sociales, impuestos, transferencias corrientes, la compra de materiales, servicios, servicios e insumos requeridos para el funcionamiento de la administración pública. El gasto de capital está relacionado con la inversión y comprende el gasto que se realiza en la adquisición de activos fijos como la compra de maquinaria y equipo, edificaciones y/o construcciones; y en el caso del sector agropecuario, también se considera los activos cultivados, como árboles y ganado.

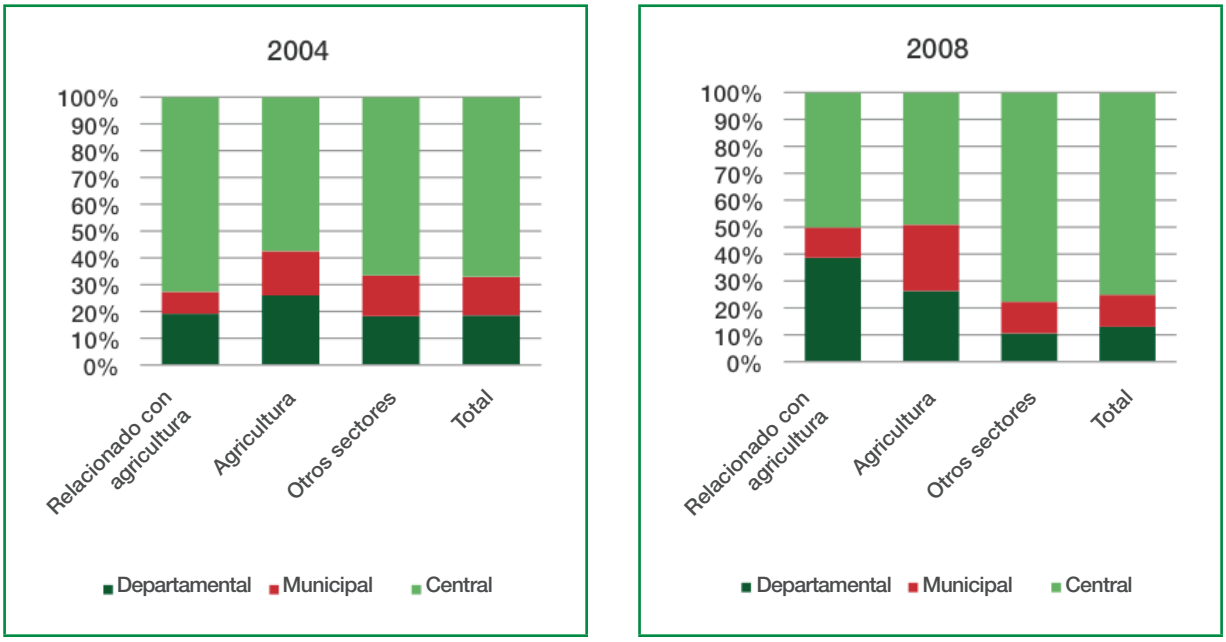
35 El gasto corriente a nivel del gobierno central representaba un promedio del 40% del presupuesto sectorial en los años 2005-2007, con un incremento significativo en 2008 al 73%. El gasto promedio en sueldos y salarios (servicios de personal) en el gasto corriente alcanza al 22% y en el gasto de inversión a más o menos el 16%.

4.13. **Es importante dedicar atención al gasto en funcionamiento y mantenimiento.** Una característica común en los países en vías de desarrollo es que los gastos en funcionamiento y mantenimiento no salariales representan menos de un tercio del gasto corriente en agricultura, lo cual es insuficiente para sostener los niveles y calidad adecuados de los servicios (Fozzard, 2001). Con la reducción del porcentaje del gasto en sueldos y salarios y con la asignación creciente de los recursos destinados a subsidios directos, hay una indicación que quizás un porcentaje adecuado del gasto corriente en agricultura en Bolivia se está destinando a funcionamiento y mantenimiento. Esto es importante para la sostenibilidad de las inversiones en el sector. También es importante tomar esto en cuenta para inversiones futuras en el sector, en vista de que el gasto operativo podría ser sumamente sensible a cambios en el gasto de capital. Por ejemplo, sobre la base de los patrones de gasto en Etiopía en los años 2002-2006, un incremento del 10% en el valor real del gasto de capital para agricultura requeriría un incremento del 43% en los recursos presupuestarios para funcionamiento y mantenimiento. Las sensibilidades varían grandemente entre las regiones en un contexto descentralizado (Banco Mundial, PER Etiopía, 2009).

Nivel Subnacional

4.14. **El gasto público en agricultura y relacionado con agricultura es mucho más descentralizado comparado con otros sectores en Bolivia** (Figura 14). El gobierno central representaba la mitad del gasto público en agricultura y relacionado con agricultura en 2008, y este papel ha sido reducido significativamente desde 2004. Entre los gobiernos subnacionales, las gobernaciones (ex prefecturas) asignan un porcentaje mayor a inversiones relacionadas con agricultura que los municipios, mientras que comparten patrones de gasto similares para agricultura.

Figura 14. Distribución del gasto por nivel de gobierno



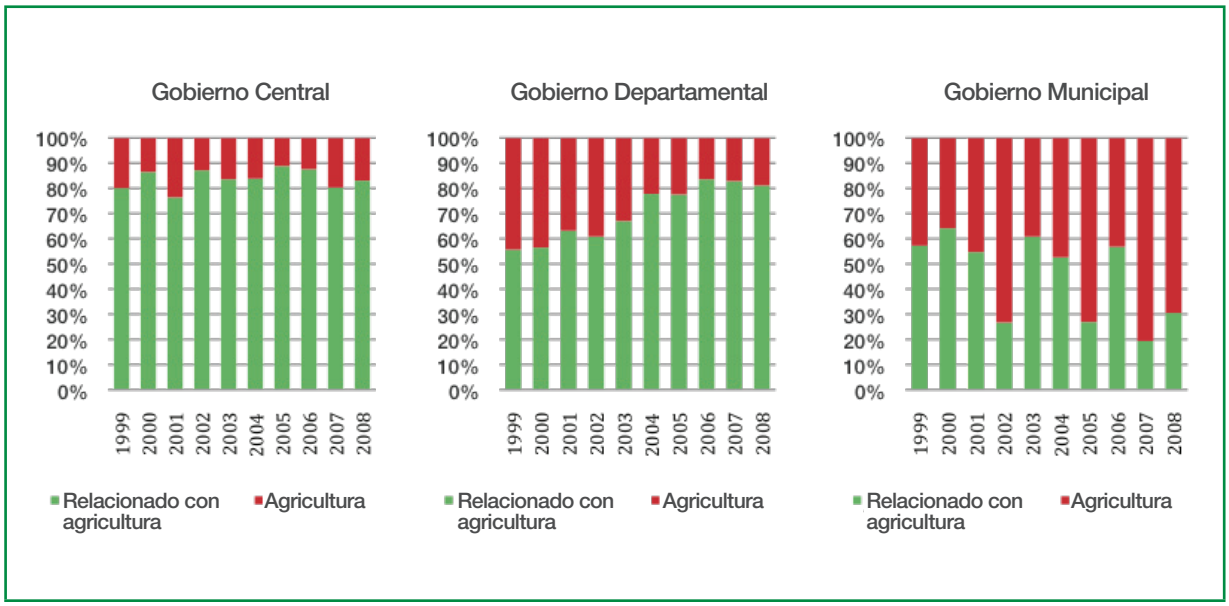
Fuente: Base de datos APER

4.15. **Los cambios en los patrones de inversión a nivel subnacional son cada vez más evidentes en el sector agrícola.** Durante la primera fase de la descentralización, los cambios en la composición de la inversión pública fueron afectados sobre todo por necesidades locales. Los recursos públicos fueron priorizados y la inversión se concentró en los sectores de alta prioridad (Faguet, 2004), incluidos los sectores sociales, seguidos por proyectos productivos y de infraestructura. Pero este patrón ha cambiado en años recientes y ahora se asignan más recursos públicos al sector agrícola - el porcentaje para agricultura ha incrementado de un 15,6 a un 23,1 por ciento entre 1996 y 2008.

4.16. **Existe evidencia de cambios en los patrones de distribución del gasto sectorial dentro de y entre los diferentes niveles de gobierno.** El gasto del gobierno central en agricultura e inversiones relacionadas con agricultura se asigna casi

exclusivamente a éste último ítem (y sobre todo para la construcción de caminos). El gasto departamental en el sector rural era más equilibrado en 1999, algo que ha cambiado en años recientes, y el patrón de gasto se ha ido sesgando más hacia inversiones relacionadas con agricultura (Figura 15). Se observa una tendencia a la baja en el porcentaje asignado por los gobiernos departamentales a agricultura, a pesar de que este porcentaje sigue por encima de las asignaciones del gobierno central al sector. El porcentaje de los gobiernos municipales, por otra parte, ha incrementado en la última década (Cuadro 2). **Los gobiernos municipales son "inversores" importantes en agricultura, y a este nivel el gasto agrícola representa el porcentaje más alto.**

Figura 15. Distribución del gasto en agricultura y relacionado con agricultura, por nivel de gobierno



Fuente: Base de datos APER

Cuadro 2. Distribución del gasto en agricultura por nivel de gobierno

Nivel de gobierno	Gasto en agricultura como % del gasto total		Gasto en agricultura como % del gasto en ADR	
	1997	2007	1997	2007
Central	1.7	1.1	23.7	15.6
Departamental	4.8	3.8	32.5	14.3
Municipal	1.1	3.7	30.5	33.6

Fuente: Base de datos APER

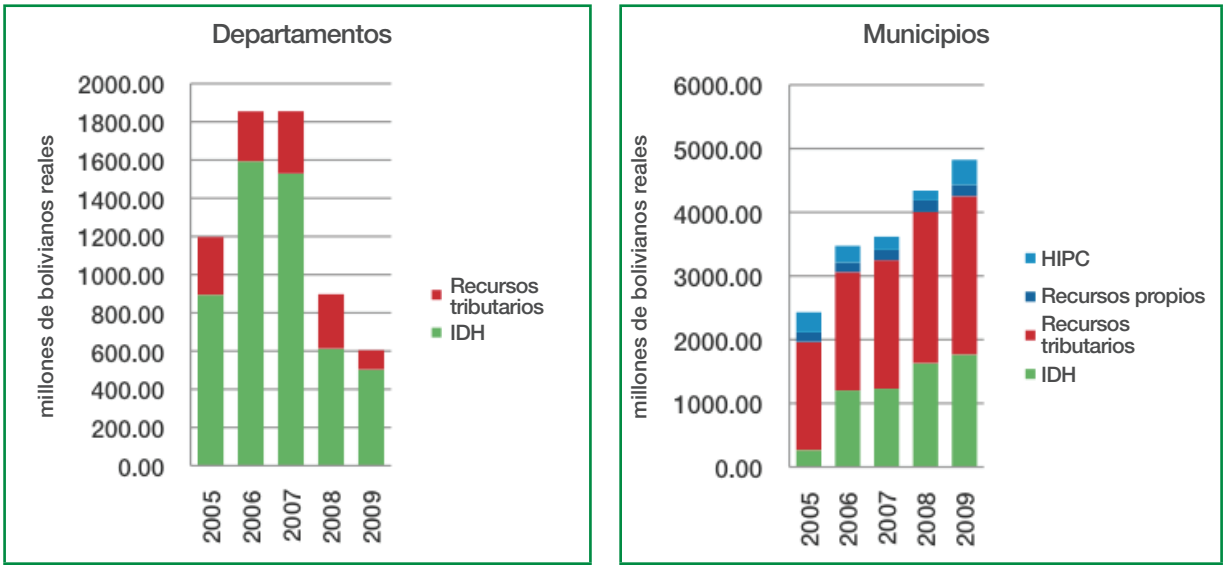
4.17. **Se observan concentraciones espaciales importantes del gasto en agricultura y relacionado con agricultura.** En todos los años estudiados, más del 60 por ciento de todo el gasto público en agricultura está concentrado en Santa Cruz, Tarija y Cochabamba. En 2008, sólo Tarija representaba el 40 por ciento del gasto total en riego, mientras que dos departamentos (Tarija y Potosí) representaban casi la mitad del gasto en caminos vecinales en Bolivia (Anexo 10).

Mecanismos de Transferencias Públicas

4.18. **Existen diferentes modalidades para transferencias de recursos a áreas rurales:** 1) transferencias directas (sin contraparte) para seguridad alimentaria y la incorporación de los pequeños productores rurales a los mercados, por medio de programas nacionales como CRIAR y PASA; 2) financiamiento por medio de contratos de compras por adelantado (suministrados por la empresa estatal EMAPA) para insumos, semilla y equipos; 3) transferencias no reembolsables con contrapartes de los productores para inversiones en infraestructura, equipos, insumos, semillas, asistencia técnica, a través del programa EMPODERAR; 4) créditos subvencionados del Banco de Desarrollo Productivo para una amplia gama de iniciativas económicas.

4.19. **La dependencia fiscal de los gobiernos subnacionales es un hecho.** Los recursos de los gobiernos subnacionales en gran parte (más del 90%) se derivan de transferencias del gobierno central. La mayor parte de estas transferencias son reguladas por ley y el gobierno central tiene poco poder discrecional para detenerlas. A pesar de que la mayoría de estas transferencias son transferencias en bloque (es decir, con poca asignación predeterminada), existen reglas sobre gastos definidas por decretos legales sobre cómo se puede gastar el dinero. Las transferencias son más restrictivas a nivel departamental, y el alcance de su uso es más amplio a nivel municipal. La base fiscal de los gobiernos departamentales es prácticamente no existente y las regalías de las industrias extractivas representan la mayor parte de sus recursos propios. A pesar del volumen limitado, los gobiernos municipales tienen recursos propios de los impuestos a la propiedad y sobre vehículos. Sin embargo, se observan grandes diferencias entre los municipios rurales y urbanos, y los rurales dependen más de las transferencias que los urbanos (Banco Mundial, 2007). Existen tres grupos grandes de transferencias (sobre la base de la fuente de los recursos) – las derivadas de los impuestos a los hidrocarburos (Regalías, IDH e IEHD), los recursos de la recaudación de impuestos del gobierno nacional, y los recursos del alivio de la deuda (HIPC) (Figura 16). Son transferencias para fines generales sin usos o resultados esperados predeterminados. Cada tipo tiene reglas propias (fijadas en leyes y decretos) sobre la distribución de los recursos entre sectores y niveles administrativos (ver Anexo 11 para detalles por Ley).

Figura 16. Fuentes de ingreso de los gobiernos subnacionales



Fuente: Base de datos APER

4.20. **Competencias de las gobernaciones (ex prefecturas) y recursos.** Los nueve gobiernos autónomos departamentales (ex prefecturas) tienen a su cargo la construcción y mantenimiento de caminos de la red departamental, electrificación rural, infraestructura de riego, apoyo a la producción, investigación y extensión científica y técnica en el sector productivo, conservación medioambiental, promoción del turismo y programas de asistencia social. En coordinación con los gobiernos municipales, también están encargadas de facilitar el acceso del sector productivo al sistema financiero, además de financiar proyectos sobre innovación y transferencia tecnológica aplicada y sanidad animal y seguridad alimentaria. Para implementar programas y proyectos departamentales o para cofinanciar proyectos concurrentes con los gobiernos municipales, disponen como máximo del 85% de los recursos provenientes de las Regalías y del Impuesto Especial de los Hidrocarburos y sus Derivados (IEHD); asimismo, pueden disponer del 100% del Impuesto Directo de los Hidrocarburos (IDH).[36]

4.21. **Competencias de los municipios y recursos.** Según la normativa vigente, los gobiernos municipales tienen entre sus principales competencias, la infraestructura en salud y educación, campos deportivos, infraestructura para micro riego y caminos vecinales, desayuno escolar, defensa de los niños y adolescentes y promoción de políticas en apoyo de

36 A partir de 2006, la Ley del Presupuesto General del Estado autorizó a las gobernaciones (ex prefecturas) contratar personal de educación y salud con recursos provenientes del IDH.

la mujer. La promoción del desarrollo económico local y promoción del empleo, incluyendo capacitación y asistencia técnica al sector productivo, innovación tecnológica, investigación de mercados, gestión de calidad, fortalecimiento de organizaciones productivas, calidad, mercadeo, apoyo a pequeños productores para el acceso al sistema financiero, provisión de servicios, infraestructura y equipos y almacenamiento. Para cumplir con las competencias delegadas, incluyendo las relativas al sector agrícola, cuentan con recursos provenientes de la Coparticipación Tributaria[37], del 100% del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) y del Programa de Alivio de Deuda para Países Pobres y Altamente Endeudados (HIPC).[38]

4.22. **A pesar de una década de esfuerzos de descentralización y la redistribución relacionada de los recursos fiscales, persiste la pobreza en las áreas rurales.** En 2007, tres cuartas partes de los bolivianos que vivían en el área rural eran pobres y un 63% se encontraban en condiciones de extrema pobreza . La pobreza del área rural genera un flujo migratorio hacia el área urbana, situación que está redefiniendo los patrones de la producción agrícola en cuanto a la cantidad y a la calidad del empleo.

Experiencias internacionales en la provisión descentralizada de servicios en agricultura

4.23. **La evidencia sobre la eficacia de la descentralización en mejorar la eficiencia del uso de los recursos es mixta.** (Recuadro 3). Los resultados dependen críticamente de si las autoridades locales involucradas tienen que rendir cuentas a toda la población local. Los resultados además son sensibles a los mecanismos y las estructuras de incentivos existentes para la recaudación de recursos. Mientras que los gobiernos subnacionales tienen más autonomía para gastar los fondos públicos (al alinear los flujos de gastos con las prioridades locales), hay evidencia que la recentralización de los ingresos ha ahondado la brecha fiscal a los niveles más bajos, además de la brecha de información entre las diferentes capas del Gobierno en un conjunto de países. Las brechas son agravadas por problemas en la calidad de la coordinación entre agencias federales y regionales, al igual que la capacidad fiscal de los gobiernos locales. Además, las transferencias para fines definidos de los gobiernos centrales o los mecanismos impositivos distorsionantes implementados por los gobiernos locales son algunos de los métodos que se usan para aliviar la carga fiscal.

Recuadro 3. Experiencias internacionales con la descentralización

La descentralización de los servicios de extensión agrícola en LAC en general es caracterizada por la delegación, o sea que un gobierno subnacional o una organización paraestatal actúa como un agente del gobierno central en la implementación de servicios de extensión agrícola. Por ende, los gobiernos subnacionales tienen cierta libertad en la implementación de los servicios, pero dependen del gobierno central para financiamiento. Sólo en Brasil se define la descentralización por devolución, es decir, los estados tienen que organizar y financiar sus propios servicios de extensión. En general, el nivel de descentralización varía grandemente entre los estados, las regiones y los municipios, con experiencias mixtas (Banco Mundial LAC, 2006).

En el México rural, el gasto federal es significativo, pero con un impacto limitado. La capacidad de los gobiernos estatales de influir en la asignación de fondos es inadecuada. Los gobiernos estatales contribuyeron el 16% en promedio (en 1996-2004) de los recursos para programas de desarrollo agrícola, ganadero y rural en forma de fondos contrapartes voluntarios. De medirse en términos per cápita de la población rural, esta asignación es regresiva.

(cont.)...

37 Los gobiernos municipales financian sus gastos de funcionamiento con Coparticipación y con recursos propios y su límite para este gasto es el equivalente al 25% del total de recursos HIPC y de Coparticipación.

38 Hasta un 10% de los recursos HIPC puede financiar insumos, servicios no personales y medicamentos del Seguro Materno Infantil (Ley 2426 del 21 de noviembre de 2002).

...(cont.)

Se encuentra evidencia de la centralización fiscal en China. A pesar de que el 70% del gasto público total en 2004 se efectuó a nivel subnacional, los gobiernos subnacionales han llegado a depender en gran medida de su participación en las donaciones y los impuestos centrales. En 2003, los gobiernos subnacionales financiaron el 67% del gasto provincial, el 57% del gasto departamental y el 66% del gasto de los condados y de los niveles más bajos. En 2004, la dependencia de transferencias a los niveles subnacionales creció al 51%.

En Uganda, los ingresos generados localmente llegan a menos del 10% de los fondos administrados por los consejos locales. El resto consta de transferencias del gobierno central, la mayoría de las cuales (el 84% en 2000/01) son destinadas a donaciones condicionadas (Bahiigwa, Rigby y Woodhouse, 2005).

Una brecha fiscal cada vez más profunda ha hecho que algunos gobiernos locales están buscando fuentes de financiamiento alternativas, tales como impuestos locales. La experiencia de Tanzania es evidencia del hecho que la autoridad descentralizada se convierte en parte del problema de la pobreza rural, en vez de parte de la solución. Los consejos locales generan ingresos de más de 60 diferentes impuestos y tasas. El costo de administrar este sistema impositivo complejo muchas veces es superior al ingreso generado. Además crea grandes distorsiones (Brosio, 2000).

4.24. **En el contexto de la eficacia de la provisión descentralizada de los servicios públicos, se presenta a Vietnam e Indonesia como ejemplos de sistemas de extensión agrícola** (Recuadro 4). Los dos países del sureste asiático (con aportes similares de la agricultura a la economía que en Bolivia) han pasado por un proceso de descentralización y han adquirido conocimiento sobre enfoques efectivos y posibles limitaciones en la provisión descentralizada de los servicios. Las experiencias de estos países pueden ser útiles para diseñar intervenciones descentralizadas del sector público en la agricultura en Bolivia. **Surgen varias percepciones de las experiencias de los dos países que se presentan a continuación:**

4.25. **Los gobiernos subnacionales tienen una capacidad de implementación limitada. Por lo tanto, requieren recursos financieros y humanos adecuados en su transición hacia nuevas estructuras de gobierno, planificación y gestión.** Una mayor correspondencia entre la descentralización y las inversiones en recursos humanos y financieros puede acelerar la eficacia de las nuevas competencias asumidas por los gobiernos subnacionales. Al parear mecanismos de desarrollo de capacidad con cada etapa de descentralización (de la transición a la conclusión), se puede ayudar a los niveles de gobierno más bajos a estar mejor equipados para proveer mejores resultados.

4.26. **Para que los gobiernos subnacionales capten los beneficios de la planificación e implementación descentralizadas, es importante que tengan mecanismos para evitar traslapes y duplicaciones, que se fomente una mayor eficiencia y una coordinación estratégica.** Al diseñar y probar mecanismos de intercambio de información (tales como sitios web de ventanilla única) entre los niveles de gobierno, se puede apoyar la consolidación de la planificación conjunta y los sistemas de monitoreo y evaluación entre niveles. Con reglas y procesos que permitan sinergias y que faciliten la toma de decisiones intergubernamentales, también se pueden evitar conflictos y duplicaciones entre diferentes niveles de gobierno.

4.27. **Es más probable que los gobiernos subnacionales con sistemas de extensión unificados[39] capten los beneficios ofrecidos por la descentralización.** El asegurar que los programas nacionales dirigidos por los ministerios cabeza de sector sean diseñados e implementados en armonía con los planes y programas subnacionales puede ayudar a evitar la creación de desincentivos para invertir en el sector. La planificación, la elaboración de presupuestos para y la implementación de servicios de extensión son más fáciles para sistemas de extensión unificados que para sistemas fragmentados. Un sistema de extensión unificado puede ayudar a mantener la coherencia estratégica y operativa y a reducir los costos de transacción.

39 Antes de la descentralización, casi todos los distritos en Indonesia tenían servicios de extensión fragmentados en al menos 4 servicios técnicos (ganadería, alimentos básicos, horticultura, cultivos perennes). Se organizó una experiencia piloto con la unificación de estos servicios en 16 distritos. Con la llegada de la descentralización, se dejó en manos de los distritos la elección sobre la unificación.

Recuadro 4. Experiencias de Indonesia y Vietnam

Indonesia: los sistemas de extensión unificados invierten más y generan mejores resultados

La descentralización distribuyó la responsabilidad de la planificación y la provisión de servicios de extensión entre los gobiernos centrales, provinciales y distritales. Esto generó canales de gestión, financiación y planificación triples y traslapes en la administración pública.

Antes de la descentralización, todas las actividades de extensión estaban concentradas en una sola agencia a nivel distrital. Los pueblos se oponían a esto porque tenían miedo de perder su identidad. Como resultado de la descentralización, los distritos pudieron elegir cómo organizar su sistema de extensión. Dos tercios optaron por ya no usar el sistema de la agencia unificada para crear sus propias estructuras de extensión, la mayoría de las cuales se enfocaron en productos básicos.

Los distritos que han establecido agencias de extensión unificadas proveen servicios de mejor calidad; además, les va mejor en cuanto a la alineación de prioridades centrales y subnacionales y reflejan vínculos más fuertes entre la planificación y la elaboración de sus presupuestos.[40] Los distritos con sistemas de extensión fragmentados elaboraron programas aislados y no captaron el potencial de la planificación conjunta ofrecida por la descentralización. De hecho, los distritos con una planificación más débil gastaron un porcentaje más alto de sus presupuestos en programas administrativos en vez de en programas funcionales que benefician directamente a los campesinos.

A pesar de incrementar las transferencias del nivel central al nivel distrital, las actividades de extensión no han tenido suficientes fondos y se han destinado menos fondos a operaciones y proyectos. Con un programa a nivel nacional tal como el de Revitalización de la Extensión Agrícola que emplea a contratistas, el gobierno central ha fijado un incentivo perverso para subinvertir en trabajadores de extensión a nivel distrital.

Vietnam: la descentralización depende de la capacidad de las agencias subnacionales

La descentralización fue un desafío para el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural debido a la insuficiente capacidad para implementar nuevos diseños institucionales y de competencia. La falta de recursos financieros y humanos adecuados para ejecutar los diseños nuevos limitó la eficacia de la descentralización.

La descentralización de las funciones y responsabilidades fue implementada gradualmente en los diferentes niveles de gobierno, los sectores y regiones. Ya que no había métodos de monitoreo y evaluación para señalar problemas de implementación y para corregir y ajustar malos funcionamientos, la descentralización no fue implementada con el mismo éxito y el mismo alcance en todo el país. El principal obstáculo para Vietnam fue la implementación de mecanismos y procesos que permitan una toma de decisiones, una gestión financiera, un intercambio de información y un monitoreo descentralizados.

La descentralización de los servicios de extensión muchas veces es sinónimo de más recursos para los gobiernos subnacionales. Pero la débil capacidad para absorber, planificar y administrar esos recursos puede sofocar los objetivos de la descentralización. Quang Ngai es una provincia pobre con poca capacidad institucional, humana y financiera. Long An es una provincia más rica con una capacidad robusta de gobierno. Al comparar las dos provincias, se ve que las provincias más ricas tienen más capacidad para captar los beneficios de la descentralización que las provincias más pobres.[41]

(cont.)...

40 *Enhancing Agriculture by Investing in Extension Services*, Nota de Política, Indonesia PER en Agricultura, 2010.

41 Fuente: Modificado de Adam Fforde y Associates Pty Ltd para la Agencia Australiana para el Desarrollo Internacional, *Decentralization in Vietnam – working effectively at provincial and local government level: a comparative analysis of Long An and Quang Ngai Provinces.* 2003.

Desconcentración en la Provincia de Quang Ngai	Desregulación en la Provincia de Long An
• La administración provincial de Quang Ngai tiene vínculos de planificación y gestión débiles con sus unidades administrativas locales, con funciones y responsabilidades que se traslapan y con el trabajo muchas veces duplicado debido a la división poco clara de las labores. • El presupuesto provincial se deriva del presupuesto central para los programas nacionales además de los ingresos locales. • Como una provincia pobre con una capacidad limitada de gobierno, una limitada capacidad financiera y humana, Quang Ngai no se ha podido beneficiar de las ventajas de la autonomía para la planificación de los ingresos y los gastos. • Los servicios agrícolas y rurales en Quang Ngai (una empresa de provisión agrícola, su Centro de Investigación y Extensión y sus cooperativas) son todos afiliados al Estado. • El Centro de Investigación y Extensión recibe su presupuesto del Gobierno (que paga los salarios) y de proyectos comisionados (en los que el solicitante paga por las actividades de investigación y desarrollo). El Centro ahora permite a los distritos elaborar sus propios planes.	• La administración provincial de Long An tiene una sólida capacidad de gobernación y un vínculo fuerte entre la planificación y la gestión. • Long An es una provincia más rica, que ha definido más claramente las responsabilidades y funciones con el departamento provincial de agricultura (gestión y supervisión), por una parte, y con las unidades administrativas locales, por otra parte (planificación e implementación). • La provisión de los servicios agrícolas es dominada por agentes contra pago. Esto ha permitido a Long An brindar servicios de una forma focalizada y eficiente. • La extensión agrícola es la responsabilidad del Centro de Investigación y Extensión y todos los proyectos empiezan a nivel distrital y comunal.

5. ANÁLISIS DEL GASTO PÚBLICO EN AGRICULTURA

La reasignación estratégica de los recursos públicos hacia la investigación y la extensión puede mejorar la producción agrícola en Bolivia. Existen señales de que las decisiones sobre la asignación del gasto en el sector toman en cuenta la vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria, lo cual ya es un paso en la dirección correcta respecto a la alineación del gasto con las prioridades del gobierno. Es evidente la regresividad del gasto público en la agricultura y las inversiones relacionadas con agricultura, pero las asignaciones sectoriales entre los municipios muestran señales de ser más progresivas en años recientes. Una mayor participación de las comunidades en el proceso de asignación de los recursos de los municipios podría mejorar la priorización de las inversiones agrícolas e incrementar la demanda para que sean implementadas.

Eficacia del Gasto

5.1. En la sección anterior, se proporcionó información detallada sobre la distribución del gasto sectorial entre diferentes niveles de gobierno y clasificaciones, al igual que sobre el grado de utilización de los recursos aprobados. Sin embargo, no brinda claridad sobre el impacto del gasto sectorial en los diversos indicadores del desempeño sectorial, como puede ser el crecimiento de la producción agrícola. **Esta sección incluye una evaluación empírica de cómo el gasto público subnacional en la agricultura e inversiones relacionadas con agricultura afectan el crecimiento de la producción agrícola en Bolivia y cómo está relacionado con la seguridad alimentaria a nivel subnacional.**

5.2. A nivel macro, existen muy pocas evaluaciones económicas en Bolivia sobre el impacto del gasto en agricultura. A nivel micro, hay varias organizaciones agrícolas en Bolivia, tanto privadas como públicas, que elaboran y actualizan estudios sobre productos específicos, con un enfoque a investigaciones básicas o aplicadas. A los niveles nacional y subnacional, la eficiencia del gasto público muchas veces se evalúa sobre la base del porcentaje del presupuesto ejecutado (comparado con el presupuesto aprobado) más que sobre los resultados logrados (y la calidad de los mismos). El número de beneficiarios es otro indicador de uso común para evaluar el impacto a un nivel más programático. Sin embargo, los indicadores basados en producción se miden rara vez y el impacto físico es difícil de evaluar contra un nivel de gasto específico.

El gasto público y el crecimiento de la producción agrícola (a nivel departamental)[42]

CONSIDERACIONES GENERALES

5.3. **El análisis de impacto considera las dimensiones inter e intrasectoriales del gasto público a nivel departamental.** La eficacia relativa del gasto público entre diferentes sectores es un factor importante en las ***asignaciones intersectoriales*** del gasto público, considerando los recursos presupuestarios totales del gobierno. No obstante, hay poca evidencia empírica sobre las asignaciones intersectoriales de los recursos públicos. Desde la perspectiva de las ***asignaciones intrasectoriales***, diferentes categorías de gasto en agricultura pueden tener impactos diferentes en el crecimiento en el sector, tanto en combinación como individualmente. Sin embargo, es difícil evaluar los que tienen el mayor impacto positivo. A priori, se necesita cierto equilibrio entre las inversiones y el mantenimiento para asegurar la productividad en el sector. De manera similar, es importante considerar cuánto se gasta en bienes públicos, tales como investigación y extensión agrícolas y riego, frente a ítems que pueden ser suministrados por el sector privado. Se requiere un análisis empírico para determinar cómo el ***nivel*** del gasto público en el sector y su ***composición*** contribuyen al crecimiento de la producción agrícola.

5.4. **La tasa de crecimiento de la producción agrícola (el PIB agrícola) por departamento, por habitante rural**[43] **es el resultado que nos interesa.** Para captar el impacto efectivo, en el análisis se utiliza el gasto ejecutado en vez del

42 Esta sección está basada en un documento de referencia más amplio y completo: Edmeades, S., Misch, F. y B. Moreno-Dodson. Rural Public Expenditure and Agricultural Growth in Bolivia. 2010. Este documento está disponible en: www.worldbank.org/bolivia/gastoagri

43 Ya que la producción agrícola se concentra sobre todo en el área rural, la división de la producción agrícola entre la población total (rural y urbana) del departamento podría generar errores y subestimar el impacto efectivo. Por ende, se considera que el crecimiento agrícola por habitante rural capta mejor el impacto del gasto.

gasto aprobado. Los datos son desagregados por nivel de gobierno y por composición funcional del gasto en cada nivel (nacional, departamental y municipal).[44] El gasto departamental total para cierta categoría es la suma del gasto del gobierno departamental y todos los gobiernos municipales en este departamento en esa categoría. El crecimiento de la producción agrícola se ve afectado por una serie de factores diferentes al gasto público, como son las tierras de cultivo (por habitante rural), la densidad caminera y efectos climáticos (precipitación y temperatura).

5.5. **Existen cuatro razones por las cuales el gasto subnacional se utiliza para el análisis de impacto.** En primer lugar, para el gasto subnacional, se observa una variación suficiente en el tiempo y entre departamentos, lo cual no existe para los datos nacionales en Bolivia. Además, los datos sobre el gasto público subnacional se recopilan centralmente, lo cual minimiza los problemas relacionados con la heterogeneidad no observada debido a diferencias en la clasificación de ítems presupuestarios. En segundo lugar, al enfocarse en la variación subnacional, se pueden tomar en cuenta diferencias entre departamentos. Esto es importante en el contexto de Bolivia con su heterogeneidad geográfica y climática y sus patrones de producción agrícolas relacionados. En tercer lugar, el uso de los datos subnacionales también es justificado por nuestro enfoque hacia la parte relacionada con el gasto del presupuesto. A pesar de que las asignaciones de gastos son compartidas entre los tres niveles de gobierno, sólo el gobierno central tiene la responsabilidad de definir bases impositivas y tasas impositivas para todos los impuestos de base amplia, y el endeudamiento a nivel subnacional es limitado. Por lo tanto, en nuestro análisis asumimos que el presupuesto siempre es equilibrado, es decir no existe variación en el endeudamiento a nivel subnacional, ni entre los departamentos ni en el tiempo. En cuarto lugar, los departamentos en Bolivia son además cada vez más responsables por la asignación de fondos entre y dentro de sectores, lo cual tiene un impacto en el crecimiento sectorial y el crecimiento económico general del país.

5.6. **Se consideran dos enfoques empíricos en el contexto del gasto departamental.** El primero capta los efectos en el crecimiento de la reasignación de recursos públicos de otros sectores (como pueden ser salud, educación) al gasto rural ***(enfoque intersectorial)***. El segundo capta los efectos de los cambios en la composición del gasto rural, en otras palabras, las reasignaciones dentro de la cartera del gasto rural ***(enfoque intrasectorial)***.

HALLAZGOS

5.7. **El gasto en investigación agrícola a nivel departamental es más efectivo para mejorar la producción agrícola de los departamentos** que el gasto en otros sectores u otras clasificaciones funcionales en el sector rural. La reasignación de los recursos públicos de otras categorías del gasto en agricultura (incluyendo el desarrollo productivo, insumos, sanidad animal y vegetal, manejo del suelo, administración) y otras categorías de gasto no relacionados con la agricultura (salud y educación) hacia investigación agrícola, servicios de extensión y riego, tiene mayor impacto en el crecimiento de la producción agrícola. **Un incremento del 10% en el porcentaje del gasto en investigación agrícola podría incrementar el crecimiento de la producción agrícola por habitante rural desde un 3% hasta un 7% (dependiendo de la especificación).** Este resultado es robusto entre las especificaciones estimadas para las asignaciones inter e intrasectoriales de los recursos públicos. Este resultado también es respaldado en la literatura sobre el tema.

5.8. **Es importante la composición del gasto público a nivel subnacional.** La asignación de una mayor proporción del gasto a los bienes públicos más importantes (investigación agrícola, servicios de extensión y riego) tiene mayor impacto positivo en el crecimiento a mediano plazo. Esto tiene implicaciones de política importantes para las políticas de descentralización relacionadas con el sector agrícola, para los roles y responsabilidades de los gobiernos subnacionales, para la provisión de estos servicios y para la gestión de los recursos públicos en el sector con una medición clara del impacto.

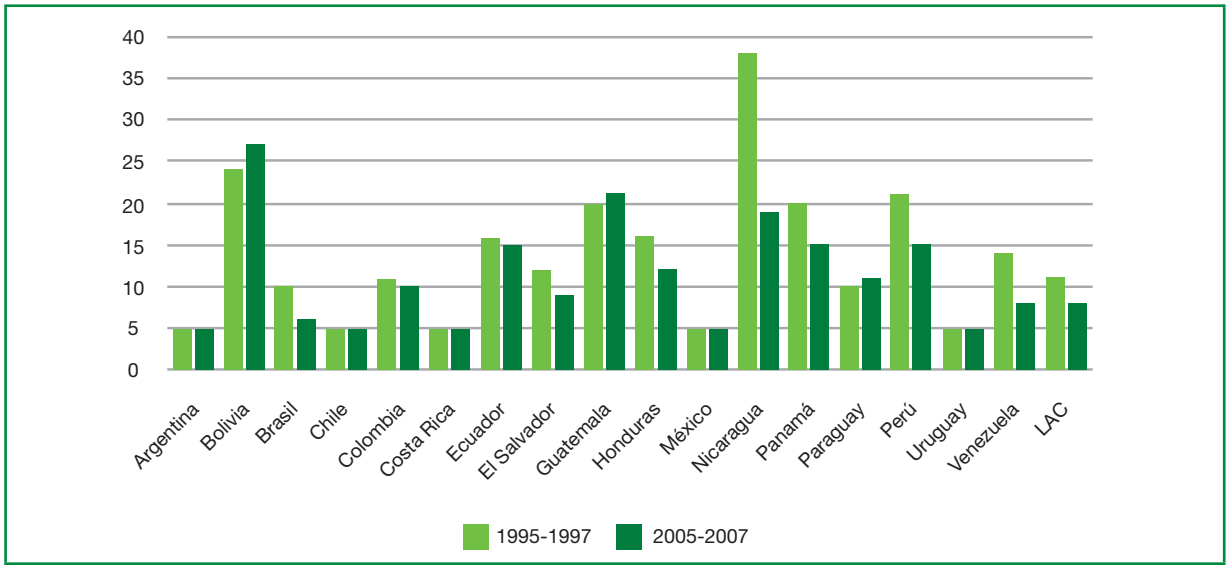
44 Todos los datos sobre gastos que se utilizan en el análisis son de la base de datos APER desarrollada para esta Revisión del Gasto Público. Los datos adicionales que se usan en el trabajo empírico y que no corresponden a gastos, fueron derivados de UDAPE e INE.

El gasto público y la seguridad alimentaria (a nivel municipal)[45]

CONSIDERACIONES GENERALES

5.9. **La seguridad y la soberanía alimentarias ocupan un lugar prominente en el Plan de Gobierno 2010-2015 actual de Bolivia** y son los elementos claves de varios Programas de Gobierno que se están implementando actualmente en el país. En el año 2008, uno de cada cinco niños bolivianos menores de cinco años era desnutrido crónico y cerca de cuatro de cada diez mujeres en edad fértil presentaba anemia. La prevalencia de desnutrición, medida como la proporción de la población que consume por debajo de las necesidades mínimas de energía alimentaria, se encuentra entre los niveles más altos en la región (Figura 17). Se ha estimado que la crisis del precio de los alimentos y los fenómenos recurrentes del cambio climático han tenido un impacto adverso en el país y han generado un sentido de urgencia para entender y abordar mejor la seguridad alimentaria en Bolivia. Se ha visto que los desastres relacionados con el clima explican más o menos una tercera parte de los incrementos del precio de los alimentos (en 2003) por el impacto que tienen en la producción agrícola. Este impacto puede ser exacerbado por la alta especialización regional que hace que la agricultura sea más vulnerable a shocks climáticos contemporáneos y que suban los precios a nivel local (Banco Mundial, 2010). En contraste con la especialización regional, la especialización a nivel productor en Bolivia, especialmente en tierras altas, es menor a la de otros países, resultante en parte de estrategias de manejo de riesgo frente a una alta variabilidad natural.

Figura 17. Prevalencia de la desnutrición (en %)



Fuente: Base de datos ECLAC

5.10. **A pesar de que se han destinado muchos recursos a la seguridad alimentaria[46] en Bolivia, no queda claro cómo las diversas intervenciones han reducido la vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria en el país.** Considerando que las intervenciones en torno a la seguridad alimentaria están vinculadas con varios sectores, tratar de evaluar su impacto es un desafío pues se requiere una categorización cuidadosa del gasto relacionado con seguridad alimentaria; el diseño de un mecanismo contrafactual; la disponibilidad de datos que permitan la atribución de las intervenciones relevantes; y, posiblemente, variables instrumentales fuertes para corregir posibles relaciones de endogeneidad entre la inseguridad alimentaria y las intervenciones de políticas.

45 Esta sección está basada en un documento de referencia más amplio y completo: Cuesta, J., Edmeades, S. y L. Madrigal. Food Insecurity and Public Agricultural Spending in Bolivia: Putting Money Where your Mouth Is? 2010. Este documento está disponible en: www.worldbank.org/bolivia/gastoagri

46 La definición de seguridad y soberanía alimentarias adoptada en Bolivia va más allá de la disponibilidad de alimentos e incorpora el acceso a alimentos, el uso de alimentos como parte de una dieta adecuada y la estabilidad en el acceso señalado anteriormente.

5.11. **Este análisis considera la asociación del gasto en agricultura y relacionado con agricultura y la seguridad alimentaria en Bolivia.** El gasto en agricultura y relacionado con agricultura capta un alto porcentaje de los recursos públicos asignados a seguridad alimentaria en el país y como tal es un buen indicador de las intervenciones públicas que tienen el fin de reducir la vulnerabilidad. No obstante, sólo genera una perspectiva parcial sobre el abordaje de la seguridad alimentaria, ya que también son importantes los gastos en otros sectores (salud, educación, infraestructura) para reducir las vulnerabilidades. Al usar una herramienta de monitoreo local, el Análisis y Mapeo de la Vulnerabilidad (VAM)[47] y los datos desagregados sobre el gasto público (la base de datos APER), los dos definidos a nivel municipal, este análisis es un primer paso para orientar las recomendaciones de políticas sobre seguridad alimentaria en el país.

HALLAZGOS

5.12. **El gasto público en agricultura y relacionado con agricultura está asociado con altos niveles de vulnerabilidad, que podrían implicar que las decisiones sobre la asignación de recursos en el sector toman en cuenta la inseguridad alimentaria.** Este hallazgo está confirmado a través de una serie de especificaciones. Esta relación vale sobre todo en el caso del gasto en agricultura, que capta la mayor parte de los bienes públicos en el sector, y también para inversiones de capital, que significan una diferencia en cuanto a mejoras infraestructurales. Esto indica que en Bolivia se destinan más gastos en agricultura y relacionados con agricultura a donde existe mayor necesidad.

5.13. **La composición del gasto público es importante,** ya que el impacto de las asignaciones de recursos a inversiones en agricultura y relacionadas con agricultura no es uniforme entre las categorías. Por una parte, se observa una fuerte asociación entre el gasto en agricultura y los altos niveles de vulnerabilidad y, por otra parte, entre el gasto en inversiones (más que el gasto corriente) y el gasto en infraestructura, y la vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria.

5.14. **Se observan efectos temporales importantes del gasto sectorial en la vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria.** Al considerar los montos del gasto, los efectos a corto plazo son más importantes que los efectos a más largo plazo – el gasto de un año atrás parece tener un impacto más profundo sobre la vulnerabilidad que el gasto de cuatro años atrás, sobre todo si se incluyen las inversiones en investigación y extensión. Pero al considerar los efectos incrementales del gasto en 2006-2007, parece que los cambios en los montos desembolsados no reducen efectivamente la alta vulnerabilidad ni tampoco que generen mejoras sustanciales en la situación de vulnerabilidad. Por ende, parece que la cantidad de gasto adicional de un año al año siguiente en agricultura e inversiones relacionadas con agricultura no tiene un impacto profundo en la vulnerabilidad. Lo que importa es que el gasto sea continuo, que se asigne a categorías con un mayor impacto comprobado en la reducción de la vulnerabilidad (agricultura, gastos en inversiones e infraestructura) y, a lo mejor, de una manera más focalizada a las poblaciones más vulnerables.

5.15. **Existen hallazgos importantes por departamento que permiten determinar un patrón local de impactos del gasto en la vulnerabilidad municipal.** Dentro de los departamentos en el valle, como Chuquisaca y Cochabamba, se observa un mayor número de municipios con niveles de vulnerabilidad altos o muy altos comparado con el resto. Para los departamentos andinos de La Paz, Potosí y Oruro, no se identifican efectos específicos. Para los departamentos de áreas bajas Beni, Santa Cruz, Pando y Tarija los efectos identificados apuntan a una menor vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria a través de los municipios.

5.16. **Para poder evaluar mejor el impacto del gasto en la reducción de la vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria, se tiene que ampliar el alcance de los datos sobre el gasto.** A pesar de que los hallazgos sugieren que la asignación del

47 Se tienen tres medidas VAM para los años 2003, 2006 y 2007 para los 327 municipios en los 9 departamentos de Bolivia. El VAM 2002-2003 se desarrolló en base a datos en el nivel comunitario, usando el análisis de componentes principales. Algunos de los componentes usados eran: la tasa de urbanización; la densidad de la población rural y su cuadrado; la proporción de partos atendidos en instituciones de salud; los años de escolarización; el registro del consumo per cápita; la tasa de desnutrición en los niños menores de 5; la altura; la precipitación; una variable categórica de propensión a las inundaciones (cuatro valores); la tasa de dependencia; la esperanza de vida; el potencial agrícola, el potencial forestal; la densidad caminera (troncal); la frecuencia de sequías; el número de días de helada por año; el bajo peso al nacer; el gasto familiar per cápita en alimentos.

gasto en agricultura e inversiones relacionadas con agricultura se destina a donde más se necesita desde la perspectiva de la seguridad alimentaria, al mismo tiempo esto implica que el impacto medido no es suficientemente fuerte como para justificar incrementos en el gasto en agricultura solamente para abordar dicha seguridad alimentaria. El gasto en agricultura se ha diseñado para mejorar la producción y la productividad agrícolas, que representan la dimensión de la producción de alimentos de la seguridad alimentaria. Pero la seguridad alimentaria no sólo tiene que ver con la producción de alimentos (excepto en áreas aisladas sin acceso a los mercados de alimentos). Se trata del acceso a alimentos, que también se puede asegurar (y muchas veces más eficientemente) al mejorar los ingresos para permitir que los hogares pobres compren los alimentos que necesitan en vez de producirlos ellos mismos. Por lo tanto, el efecto parcial del gasto en agricultura y relacionado con la agricultura en la seguridad alimentaria puede ser mejorado por medio de la asignación de recursos públicos también a través de otros sectores (ej. programas relacionados con nutrición y otras transferencias de efectivo). La intención del trabajo futuro sobre este tema es identificar la cartera del gasto en seguridad alimentaria entre los sectores y su impacto en la reducción de la vulnerabilidad municipal a la inseguridad alimentaria.

Eficiencia Técnica del Gasto[48]

CONSIDERACIONES GENERALES

5.17. **El análisis de eficiencia es una referencia útil respecto del desempeño relativo de los diferentes departamentos (en cuanto a la producción agrícola) respecto al uso de los recursos públicos.** *Dado un nivel fijo de insumos (el gasto público en agricultura y otras inversiones) y dado cierto nivel de pericia técnica, ¿cuál es una asignación óptima que genere el PIB agrícola más alto posible?* El análisis aprovecha la naturaleza de panel de la base de datos para incorporar los efectos dinámicos del PIB agrícola. La unidad de análisis básica que se utiliza en la especificación econométrica es el municipio. Una vez estimadas las eficiencias para cada municipio, se calculan las eficiencias promedio para los 9 departamentos.

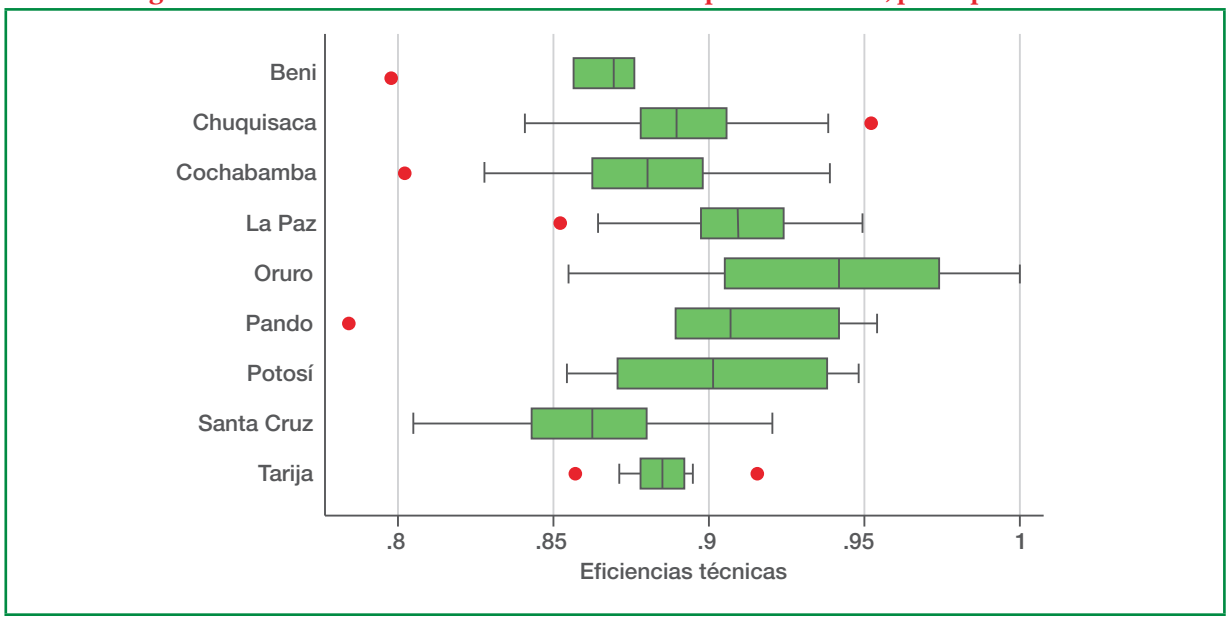
5.18. **La medida de la eficiencia técnica que se usa sólo brinda una evaluación parcial de la eficiencia.** La noción de la eficiencia técnica – tal como se utiliza aquí – considera la maximización del PIB agrícola dados niveles fijos de insumos *públicos*. Esta medida de la eficiencia técnica no considera las inversiones *privadas* que contribuyen al PIB agrícola. Por ende, las eficiencias reflejadas en las cifras abajo muestran la forma en que cierto departamento utiliza los dos insumos públicos (el gasto en agricultura y relacionado con la agricultura) frente a su uso óptimo para maximizar el PIB agrícola. En vista de que la producción (PIB agrícola) también es influida por insumos privados, las eficiencias calculadas deben interpretarse como representaciones parciales del uso adecuado de los recursos.

HALLAZGOS

5.19. **Existen variaciones en la eficiencia técnica del gasto público a nivel subnacional en Bolivia.** Esto se capta al trazar las distribuciones de la eficiencia a nivel departamental, que muestra cómo un departamento determinado utiliza los dos insumos (el gasto público en agricultura e inversiones relacionadas con agricultura) en relación con un uso óptimo de los insumos a fin de maximizar la producción agrícola (Figura 18 y Cuadro 3). En Oruro se encuentra el municipio con la mayor eficiencia técnica – el municipio de Sabaya – a pesar de que la variación de la eficiencia entre los municipios en Oruro también es la más grande en magnitud. El departamento con la menor eficiencia técnica es Santa Cruz, pero con un amplio rango de variabilidad entre los municipios. Sin embargo, esto podría ser debido al hecho que en Santa Cruz, es la inversión privada, más que las intervenciones públicas, la que empuja la producción agrícola. La mayor variabilidad en el desempeño de municipios en departamentos como Oruro, Santa Cruz y Cochabamba pone de relieve las grandes diferencias que existen en la forma en que se gastan los recursos públicos en los departamentos. Tarija y Beni, por otra parte, tienen una distribución muy concentrada de las eficiencias, lo cual hace pensar que existe un nivel más alto de homogeneidad en el desempeño de los municipios en estos departamentos.

48 Esta sección está basada en un documento de referencia más amplio y completo: Maghalaes, E. Public Investments in Agriculture in Bolivia: Efficiency and Equity Aspects. 2010. Este documento está disponible en: www.worldbank.org/bolivia/gastoagri

Figura 18. Distribución de las eficiencias técnicas para 2000-2007, por departamento



Nota: El cuerpo de cada barra (sombreado en verde) está limitado por el percentil 25 y 75 y la línea dentro de la barra representa el mediano (percentil 50). Fuera del cuerpo, las dos líneas verticales representan los puntos de eficiencia mínima y máxima en cada departamento. Finalmente, los puntos sueltos representan valores extremos.

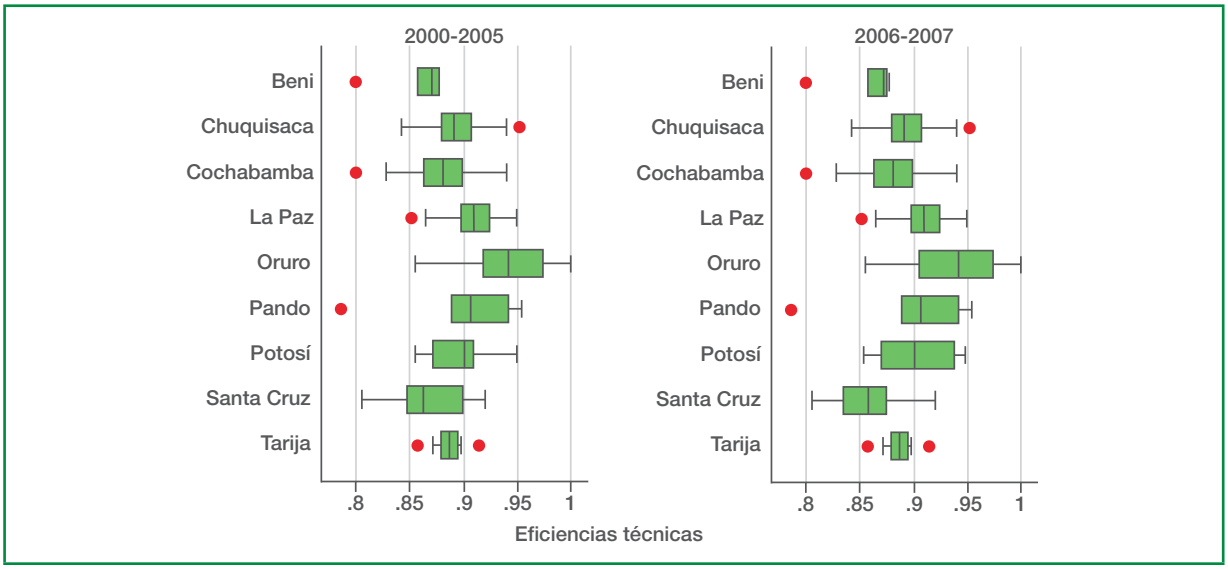
Cuadro 3. Nivel de eficiencia y gasto promedio en agricultura y relacionado con agricultura para los años 2000-2007, por departamento

Departamento	Eficiencia	Gasto en agricultura	Gasto relacionado con agricultura
Oruro	1.00	272,928	343,457
Chuquisaca	0.95	553,855	1,147,007
La Paz	0.95	256,000	1,041,940
Pando	0.95	280,055	458,317
Potosí	0.95	487,345	722,341
Cochabamba	0.94	426,719	1,423,347
Santa Cruz	0.92	281,110	768,151
Tarija	0.92	1,573,229	2,146,826
Beni	0.88	220,878	806,615

Nota: Valor real de gastos en bolivianos de 2005.

5.20. **En términos relativos, hay espacio para mejoras en la eficiencia en el uso de los recursos públicos en la agricultura y actividades relacionadas con la agricultura entre los municipios y los departamentos en Bolivia.** A pesar de que es importante recordar que las eficiencias para cierto municipio son fijas en el tiempo, es posible comprender mejor los cambios en la distribución de las eficiencias por departamento. La distribución de la eficiencia técnica se compara entre dos períodos, uno antes y otro después del inicio de la gestión del Gobierno actual (Figura 19). A pesar de que se pueden observar algunos cambios, a saber la concentración de eficiencias técnicas en Santa Cruz y un incremento en la extensión, es decir la variabilidad, en Oruro y Potosí, dichos cambios son de una magnitud limitada. Se infiere que ni el gobierno central, ni los gobiernos subnacionales han podido generar políticas efectivas para el incremento de la eficiencia técnica. Por otro lado, se puede apreciar que en Santa Cruz se incrementó la ineficiencia porque la cola derecha se hizo más plana, sin embargo, se debe tener en cuenta que el gasto público en Santa Cruz en el agro es insignificante respecto a la inversión privada en el mismo sector.

Figura 19. Distribución de eficiencias antes y después de la administración actual



Nota: El cuerpo de cada barra (sombreado en verde) está limitado por el percentil 25 y 75 y la línea dentro de la barra representa el mediano (percentil 50). Fuera del cuerpo, las dos líneas verticales representan los puntos de eficiencia mínima y máxima en cada departamento. Finalmente, los puntos sueltos representan valores extremos.

Arreglos institucionales, procesos participativos y el gasto público en los municipios en Bolivia[49]

5.21. **El marco institucional en Bolivia se ha complejizado por los nuevos niveles territoriales.** En esta nueva fase de descentralización en Bolivia, se incorporó el régimen autonómico y dos niveles de gobierno adicionales a los existentes (nivel central, departamental y municipal): las regiones autónomas y los gobiernos autónomos indígena originario campesinos. Si bien la normativa para la distribución competencial ya está establecida, la vigencia plena del régimen autonómico se efectuará una vez que entren en vigencia los estatutos autonómicos y las cartas orgánicas y en este proceso se verá si las competencias en el sector agrario requieren mayor especificidad, a fin de no generar conflicto de competencias entre los diferentes niveles de gobierno. Por otra parte, en el proceso también se evaluará la asignación de recursos, cuya redefinición está sujeta a la realización de un pacto fiscal. Mientras esto se logre, la complejidad del marco institucional está generando confusión acerca de las funciones específicas de los diferentes niveles dentro de las competencias asignadas. La falta de claridad inhibe la planificación del desarrollo, incrementando el riesgo de la duplicación de roles y responsabilidades, lo cual limita la eficiencia en la asignación y ejecución de los recursos públicos.

CONSIDERACIONES GENERALES

5.22. **Es necesario entender los mecanismos institucionales de formulación de las demandas locales para incorporarlas en el gasto público de los niveles territoriales.** A pesar de que se ha visto que las inversiones en el sector agrícola aumentan en función a la necesidad local en el proceso de descentralización de Bolivia (Faguet, 2004), los mecanismos institucionales de recojo de las demandas locales no son bien entendidos. Esta afirmación se basa en un estudio realizado en 40 municipios rurales, seleccionados al azar en Bolivia[50] para comparar los arreglos institucionales y los procesos participativos efectivos de los municipios con los definidos por las normas (leyes y decretos), concluyéndose que la demanda local no siempre se refleja en programas y proyectos ejecutados.

49 Esta sección es un resumen breve de un documento de referencia detallado de SISTEMATICA (Bolivia) con el título "Análisis de los procesos institucionales del gasto público para la agricultura a nivel municipal en Bolivia". Este documento está disponible en: www.worldbank.org/bolivia/gastoagri

50 En el Anexo 12 hay información sobre la selección de la muestra.

5.23. La organización y la articulación de roles y responsabilidades (*competencias*) en los niveles nacional y territorial tienen una lógica diferente para cada tipo de proyecto. Para la infraestructura productiva y los caminos, las competencias se centran en el gobierno central, en tanto que el nivel municipal está encargado de los caminos vecinales. Para el riego, el nivel central define las políticas e implementa los programas nacionales, los departamentos invierten en sistemas de riego y los municipios invierten en sistemas de micro riego. Para el apoyo productivo a la agricultura, inversiones en control sanitario y fitosanitario y asistencia técnica, pese a ser éstas consideradas como responsabilidad del municipio, también se las ejecuta a través de programas nacionales, a partir de oficinas desconcentradas, instaladas en los niveles departamental y municipal, con financiamiento de recursos del TGN y empleando un conjunto diverso de mecanismos para transferir recursos a los beneficiarios.

5.24. La gestión concurrente de los recursos públicos entre diferentes niveles del gobierno agrega un nivel de complejidad a los roles y responsabilidades de cada nivel. Las gobernaciones (ex prefecturas) pueden cofinanciar y administrar conjuntamente proyectos de inversión municipal. A su vez, las instituciones financieras públicas no bancarias, los ministerios y sus entidades dependientes también pueden cofinanciar proyectos con las gobernaciones (ex prefecturas) y los municipios. En estos procesos de ejecución conjunta de proyectos y de cofinanciamiento, se establecen diferentes arreglos procedimentales y responsabilidades, así como niveles de contribuciones de contraparte y otros aspectos entre los departamentos y los municipios, lo cual puede dificultar la evaluación del impacto y establecer responsabilidades.

5.25. La gestión concurrente de los recursos públicos también implica que en el proceso de planificacion participativa municipal formal intervienen importantes procesos institucionales no municipales. Las entidades sectoriales de los programas nacionales, departamentales y especiales son consideradas en el proceso de planificación participativa municipal formal. Su alcance de intervención y sus mecanismos de incentivos para implementar proyectos agrícolas son diferentes, incluyendo asistencia técnica, apoyo con insumos, efectivo o maquinaria. La capacidad administrativa de los municipios es muchas veces insuficiente para absorber las muchas normas procedimentales de otras instituciones no municipales.

5.26. A pesar de que existe una convergencia general de los roles formales (definidos por normas) y efectivos de los actores municipales públicos y la sociedad civil, está prevaleciendo un rol creciente de los mecanismos colectivos para la toma de decisiones y para lograr consensos. En el proceso de planificación participativa, la toma de decisiones para la asignación de recursos para inversiones públicas es basada cada vez más en la acción colectiva, más que la participación individual de diferentes actores que representan a instituciones y organizaciones municipales. La formulación de la demanda de proyectos agrícolas empieza en las comunidades. Las organizaciones comunales deciden (por consenso) sobre la distribución de recursos, tomando en cuenta factores territoriales y de población. Estas decisiones son validadas y consolidadas a nivel distrital y son presentadas a los niveles municipales. Este proceso es más pronunciado en los municipios rurales donde los habitantes se identifican a sí mismos como campesinos o indígenas.

5.27. Se observa una articulación limitada entre los planes de desarrollo municipal y los planes operativos anuales de los municipios, y esto hace que la brecha entre la planificación y la ejecución sea una limitación importante en el proceso participativo. Existe poca correlación entre la planificación a mediano plazo (Plan de Desarrollo Municipal) y corto plazo (Programas Operativos Anuales). La correlación entre los proyectos de inversión agrícola priorizados en 25 planes de desarrollo municipal y su incorporación en los planes operativos anuales es de apenas un 17%. Esto se debe a varias causas, entre las que mencionamos: la planificación financiera no sigue los ciclos agrícolas y existe poca articulación con las iniciativas privadas del sector. La estructura organizacional de los municipios a partir de 1994 fue diseñada sobre todo para territorios urbanos y el enfoque de gestión es para la provisión de servicios básicos e infraestructura.[51] En este contexto, la demanda agrícola se ha centrado en infraestructura de apoyo de la producción (riego, caminos, puentes), por ello a este tipo de proyectos se destinan principalmente las inversiones del sector agrícola a nivel municipal.

51 Esto parece estar cambiando con la creciente participación comunal y su énfasis en procesos productivos agrícolas.

5.28. **Se observa una asociación positiva entre la importancia de la agricultura de un municipio determinado y la participación sectorial en la estructura municipal.** En los Llanos del país, donde la agricultura es un sector económico importante, el 92% de los municipios incluyen la gestión agrícola en su estructura institucional. En los Valles, donde la agricultura también es un sector con una contribución importante a la economía, la participación porcentual alcanza a 79%, mientras que en el Altiplano, donde predomina un sistema agrícola tradicional de pequeños propietarios, este porcentaje es apenas de 29%. En la mayoría de los municipios sólo una persona está encargada de supervisar las inversiones en agricultura, en tanto que en los 40 municipios estudiados se registra un promedio de 3,5 personas. Los municipios de los Llanos, según el estudio, tienen mayor capacidad de supervisión, debido en parte a que tienen un promedio de 10 personas responsables del sector agrícola.

Equidad en el Gasto[52]

5.29. **Está lejos de lograrse equidad en la distribución de recursos públicos a nivel territorial.** La distribución de los recursos públicos se encuentra basada en fórmulas poblacionales para asegurar la asignación equitativa de los recursos públicos entre unidades administrativas. En la primera fase del proceso de descentralización, este criterio per cápita generó un gran cambio en la asignación de recursos, sobre todo hacia los municipios rurales, para así reducir las desigualdades existentes (Faguet, 2004). Sin embargo, pese a lo señalado, en el periodo 2000-2008, se observa una correlación negativa entre el tamaño poblacional y la inversión per cápita en varios departamentos en Bolivia. Los departamentos con poblaciones más grandes han recibido asignaciones de fondos públicos per cápita más pequeñas. Asimismo, el gasto público parece haber aumentado sustancialmente en los departamentos con poblaciones pequeñas. Los departamentos en el Cuadro 4 se clasifican en orden descendente según tamaño de población observado en el año 2008.

Cuadro 4. Gasto público ejecutado per cápita (valor real, bolivianos a precios de 2005)

	2000	2002	2004	2006	2008	Variación %	Población
La Paz	32.5	38.6	67.2	85.0	89.0	174	2,756,986
Santa Cruz	40.2	165.0	26.8	73.8	63.9	59	2,626,699
Cochabamba	134.2	117.8	70.3	226.1	88.1	-34	1,786,035
Potosí	89.5	86.5	94.8	113.3	414.3	363	780,392
Chuquisaca	111.7	87.5	135.7	144.3	114.6	3	631,059
Tarija	249.8	178.6	325.1	1690.4	951.7	281	496,988
Oruro	72.3	86.4	102.1	327.6	385.9	434	444,092
Beni	68.8	84.4	69.3	412.1	222.7	224	430,048
Pando	400.5	249.1	202.4	1862.7	295.5	-26	75,335

Fuente: Base de datos APER (para gasto público) e INE (para población)

Nota: El gasto público incluye el gasto de todos los sectores.

5.30. **Los municipios más ricos tienden a gastar más en agricultura que los más pobres.** Usando como indicador de riqueza una variable del PIB construida a nivel municipal[53], los municipios se agrupan por decil para 2000 y 2007. Se observa una reducción marcada en el tiempo en el porcentaje asignado a caminos vecinales de parte de ambos grupos de municipios. En el tiempo, los municipios más pobres han asignado más fondos a riego, mientras que los más ricos a agricultura. Mientras que los municipios más ricos asignan cerca de un tercio de sus recursos a agricultura únicamente, este porcentaje alcanza sólo al 15% en los municipios más pobres (Cuadro 5).

52 Esta sección está basada en un documento de referencia más amplio y completo: Maghalaes, E. Public Investments in Agriculture in Bolivia: Efficiency and Equity Aspects. 2010. Este documento está disponible en: www.worldbank.org/bolivia/gastoagri

53 Aunque tiene sus limitaciones, el PIB municipal construido se ha usado como un indicador de la riqueza a nivel municipal. En un estudio futuro sobre el tema se podrían usar datos oficiales de estimaciones de gasto de consumo per cápita a nivel municipal como indicadores de pobreza.

Cuadro 5. Participación en el gasto municipal, por categoría (en %)

	2000	2007
10 % más pobre		
Agricultura	17.4	15.4
Irrigación/drenaje	1.2	20.2
Caminos vecinales	60.5	34.2
Otros	20.8	30.2
Total	100	100
10 % más rico		
Agricultura	5.9	28.5
Irrigación/drenaje	2.8	7.3
Caminos vecinales	68.8	25.2
Otros	22.5	39.1
Total	**100**	**100**

Nota: En los años entre 2000 y 2007 hubo diferencias estadísticamente significativas entre los deciles de más arriba y de más abajo. 'Otros' incluye todos los tipos de gasto clasificados como gastos en agricultura y relacionados con agricultura, pero que no fueron considerados explícitamente en los tres grupos de gasto, o sea agricultura, riego/drenaje y caminos vecinales.

CONSIDERACIONES GENERALES

5.31. **El análisis de la equidad del gasto adquiere una perspectiva amplia,** que fomenta una mayor comprensión de la distribución del gasto sectorial entre y dentro de unidades administrativas del nivel subnacional (gobernaciones y municipios). No considera la equidad de los diferentes programas de apoyo a la agricultura. Aquí, se adopta un enfoque en dos etapas para fomentar la comprensión de la dinámica de equidad del gasto público en Bolivia. En primer lugar, al obtener información sobre los niveles de pobreza departamentales, tomados de la base de datos sobre hogares (de 2005) representativa a nivel nacional, se preparan curvas de concentración (o de Lorenz) del gasto en agricultura y relacionado con agricultura para mostrar el grado de desigualdad del gasto sectorial entre los departamentos. En segundo lugar, se hace una comparación por medio de cuadros entre la incidencia de la pobreza y el gasto sectorial en el tiempo. Al combinar esos dos aspectos se busca lograr un entendimiento más integrado de la dinámica del gasto público en agricultura y relacionado con agricultura en Bolivia.

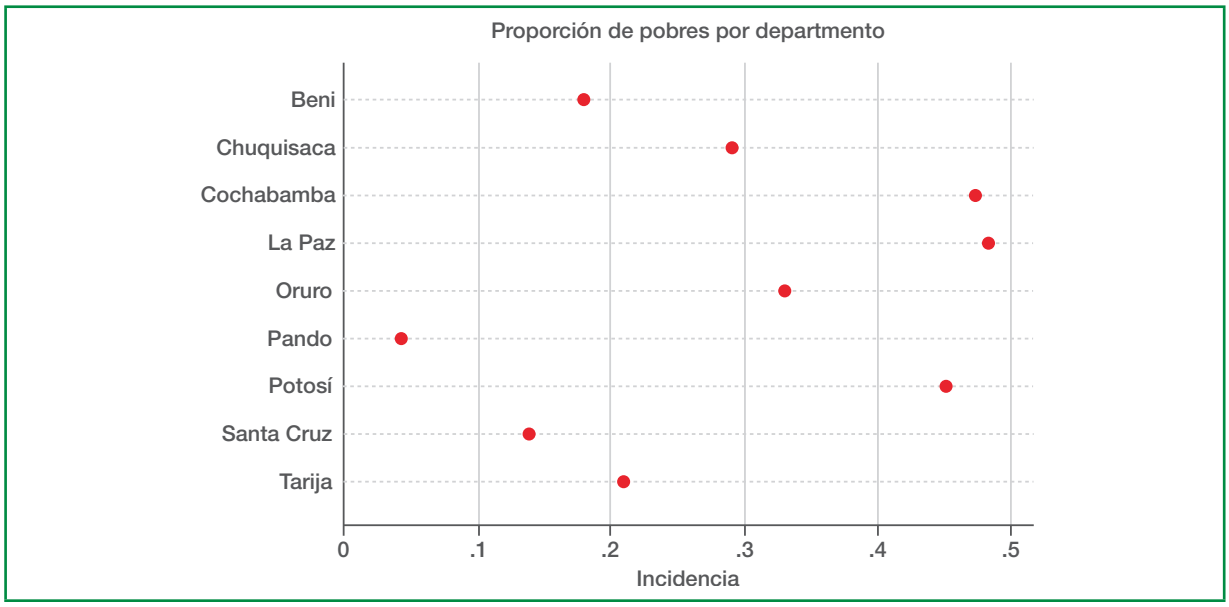
HALLAZGOS

5.32. **Hay grandes diferencias en la incidencia y la magnitud de la pobreza entre los departamentos en Bolivia.** Usando la encuesta de hogares de 2005[54], las Figuras 21 y 22 proporcionan estimaciones de la incidencia y brecha de la pobreza por departamento en Bolivia.[55] Mientras que Pando, Santa Cruz y Beni tienen menos de un 20 por ciento de personas consideradas pobres, en La Paz, Cochabamba y Potosí este porcentaje está cerca al 50 por ciento (Figura 20). De manera similar, la brecha de pobreza promedio es mucho más pequeña para el primer grupo de departamentos que para el segundo (Figura 21).

54 Cuando se hizo el análisis para este documento, la encuesta de hogares de 2005 era la más reciente disponible. Usando la encuesta de hogares para un análisis departamental tiene sus riesgos estadísticos. Sin embargo, sirve como una aproximación para visualizar los conceptos.

55 Estimaciones basadas en datos sobre el jefe de hogar únicamente. Las líneas de pobreza varían ligeramente por departamento, oscilando entre US$1,2 y 1,53 por día (US$1 = 7,95 bolivianos al 31 de diciembre de 2005).

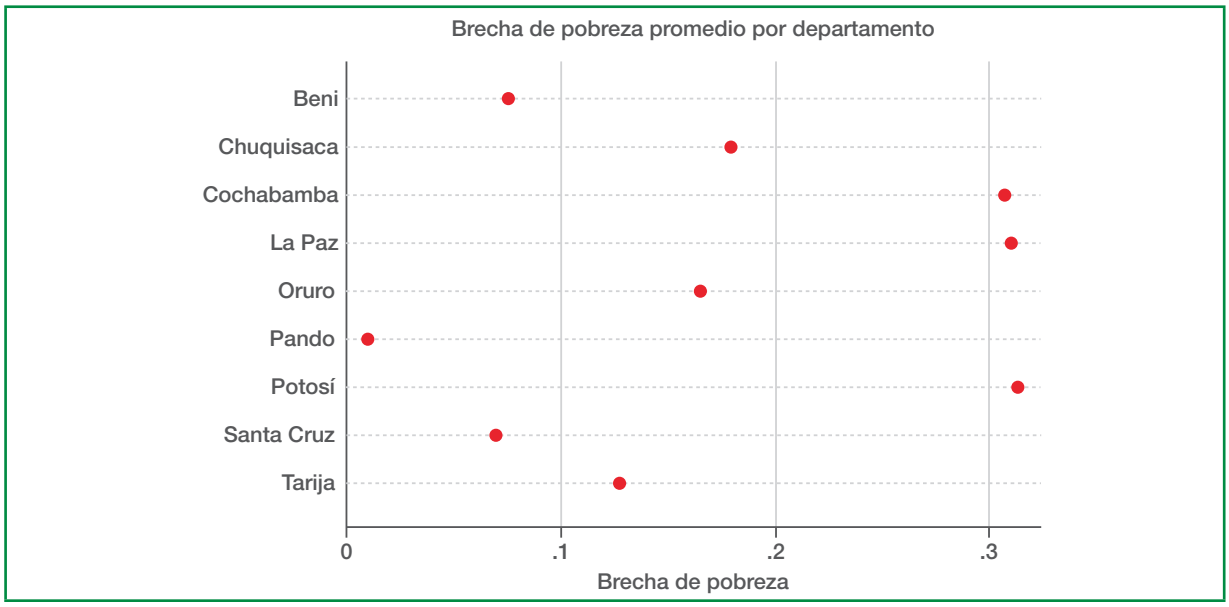
Figura 20. Incidencia de pobreza, por departamento



Fuente: Encuesta de hogares de Bolivia, 2005

Nota: La incidencia de la pobreza es una indicación del número de personas (o el porcentaje de la población) que está debajo de cierta línea de pobreza (aquí se utiliza una línea de pobreza de US$2 por día).

Figura 21. Brecha de pobreza, por departamento

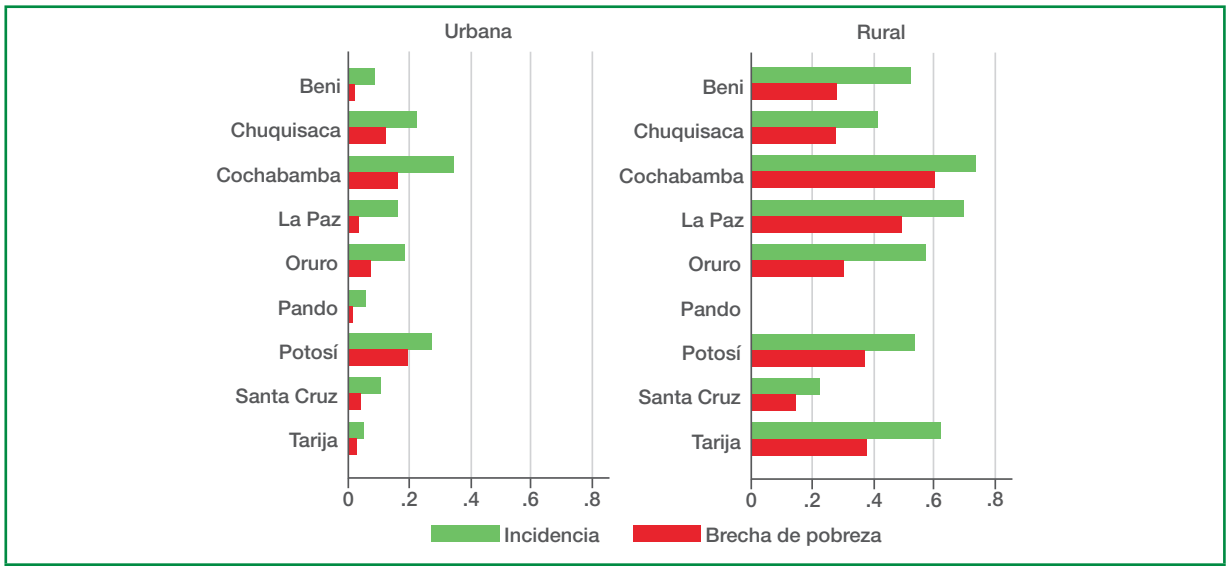


Fuente: Encuesta de hogares en Bolivia, 2005

Nota: La brecha de pobreza (magnitud de la pobreza) refleja la distancia promedio entre los hogares y la línea de pobreza; compara el ingreso per cápita de un hogar/individuo con la línea de pobreza y calcula la diferencia entre los dos.

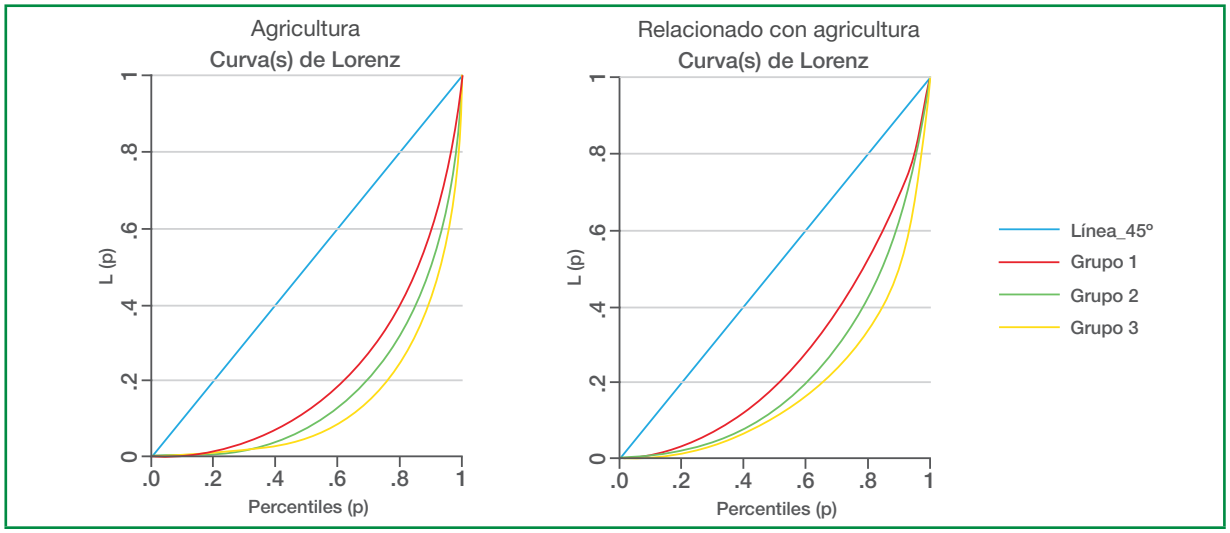
5.33. **Dentro y entre los departamentos, se observa una clara concentración de la pobreza en las áreas rurales en Bolivia.** Tanto la incidencia como la magnitud de la pobreza son más pronunciadas en las áreas rurales (Figura 22). A excepción de Pando, Santa Cruz y Chuquisaca, más del 50% de la población rural en los departamentos de Bolivia es considerada pobre. Se observa una brecha de pobreza bastante grande en las áreas rurales, lo cual hace pensar que muchos hogares rurales viven en pobreza extrema. Para seguir en el contexto del análisis, las consideraciones de equidad se examinan desde la perspectiva de las inversiones agrícolas.

Figura 22. Incidencia y brecha de pobreza entre las poblaciones rurales y urbanas, por departamento



Fuente: Encuesta de hogares de Bolivia, 2005

Figura 23. Desigualdad en el gasto público en agricultura y relacionado con agricultura entre grupos de departamentos (de 1996 a 2008)



Nota: El porcentaje de municipios está trazado en el eje horizontal, mientras que el porcentaje del gasto per cápita está trazado en el eje vertical.

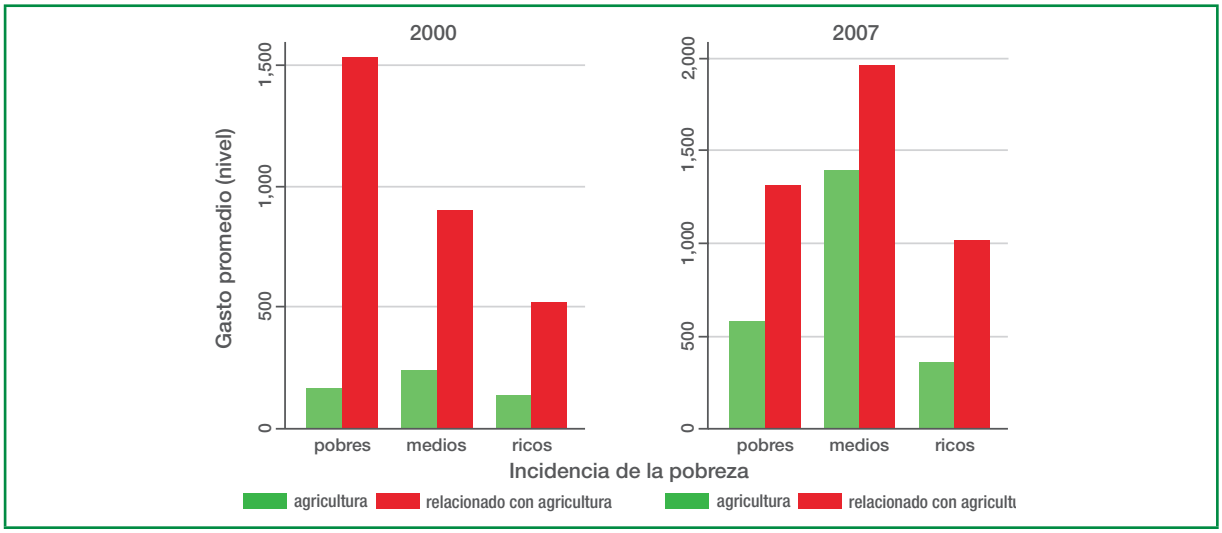
5.34. **A pesar de que las desigualdades dentro de los departamentos más ricos son menores que las mismas dentro de los más pobres, la desigualdad del gasto público en agricultura y relacionado con agricultura es generalizada en Bolivia.** Las curvas de concentración (que también se conocen como curvas de Lorenz) de tres grupos de departamentos se utilizan para el análisis de la desigualdad (Figura 23). Los departamentos están agrupados en ricos (Grupo 1=Beni, Santa Cruz y Pando), medios (Grupo 2=Tarija, Oruro y Chuquisaca) y pobres (Grupo 3=La Paz, Cochabamba y Potosí), de acuerdo a las Figuras 20 y 21. Los departamentos ricos son los que tienen una baja incidencia de pobreza, mientras que los pobres son los que tienen altos niveles de incidencia de pobreza. La distribución cumulativa del gasto per cápita se grafica para los tres grupos de departamentos (las líneas curvas); la línea recta (45 grados) representa un escenario de perfecta igualdad.[56] Mientras más alejada una línea de la línea de 45 grados, más desigual el grupo, lo cual indica que

56 En un escenario con una igualdad ideal, cierto percentil del ingreso/inversión de un grupo (por ejemplo, 20%) correspondería al mismo percentil del ingreso/inversión total en ese grupo (20%).

los municipios en cierto grupo reciben montos de recursos considerablemente diferentes comparados con lo que sería una distribución equitativa. El 20% inferior de los municipios tiene alrededor de un 2% del gasto total en agricultura e inversiones relacionadas con agricultura, tal como se muestra en la Figura 24.

5.35. **Existen señales que el gasto en agricultura es cada vez más progresivo.** El gasto promedio en agricultura y actividades relacionadas con agricultura por grupo (definido por el nivel de riqueza, medida como incidencia de la pobreza) y por período de tiempo se presenta en la Figura 24 (en niveles) y la Figura 25 (en porcentajes). En 2000, los departamentos pobres estaban gastando considerablemente más recursos en inversiones relacionadas con agricultura que los departamentos medios y ricos. En cuanto al gasto en agricultura, los departamentos pobres gastaron un porcentaje menor en 2000 que el porcentaje asignado a los departamentos medios y ricos. En 2007, la inversión de los departamentos pobres en agricultura aumentó significativamente (en valor real) tanto en sus niveles como en la proporción del gasto total en agricultura y relacionado con la agricultura. Se observa un incremento significativo en la proporción del gasto en agricultura en los departamentos pobres y de riqueza media comparado con el incremento marginal notado para los departamentos ricos.

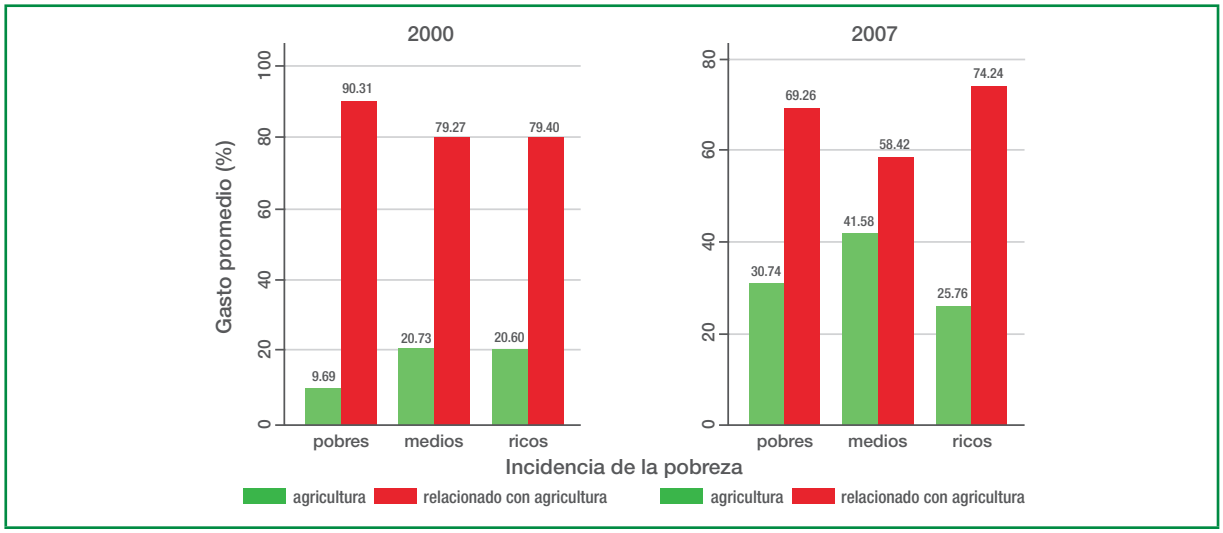
Figura 24. Gasto promedio en agricultura y relacionado con agricultura (en niveles), por grupo y por año



Nota: Gasto en miles de bolivianos reales de 2005.

Fuente: Encuesta de hogares de Bolivia, 2005 y base de datos APER

Figura 25. Gasto promedio en agricultura y relacionado con agricultura (en porcentaje), por grupo y por año



Fuente: Encuesta de hogares de Bolivia, 2005 y base de datos APER

6. RECOMENDACIONES Y OPCIONES DE POLÍTICAS

Debe existir una mejor racionalización del gasto público en agricultura. Se tienen que definir e implementar prioridades sectoriales claras en el proceso presupuestario en coordinación con entidades sectoriales en diferentes niveles del gobierno. Se requiere una revisión de la Estrategia Sectorial en que se definan estas prioridades y competencias específicas. La formulación de las prioridades sectoriales tiene que basarse en resultados para que se pueda hacer seguimiento a los avances, evaluar el impacto y realizar la planificación futura en el sector.

De este informe surgen tres recomendaciones centrales y varias opciones de políticas:

I. Reequilibrar la composición del gasto público en agricultura

6.1. **Es necesario re-organizar y re-priorizar el gasto en el sector.** Sin lugar a dudas, es importante el gasto en bienes públicos en el sector agrícola (tal como la investigación y desarrollo agrícola, la irrigación, los servicios de extensión) para el crecimiento de la agricultura y la reducción de la pobreza en áreas rurales. El bajo nivel de inversión en investigación y desarrollo, por ejemplo, subraya la importancia de la composición del gasto público en el sector. **En el contexto de Bolivia, se deberían considerar dos reasignaciones importantes – una relacionada con la composición funcional del gasto en agricultura y la otra relacionada con su composición económica.**

6.2. **Composición funcional: Asignar más recursos a bienes públicos agrícolas (entre otras cosas, a investigación, extensión e irrigación) y un compromiso gubernamental para mejorar el desempeño sectorial en el contexto del rápido cambio tecnológico, las presiones climáticas y la volatilidad del precio de los alimentos.** Aunque el nivel apropiado de financiamiento para investigación y desarrollo está relacionado con la etapa de desarrollo del país, a menudo se menciona un nivel del 2% del PIB agrícola como una meta deseable para los países en vías de desarrollo (Banco Mundial, 2005). Esto significa US$35 millones en 2008, comparado con el gasto observado en Bolivia de US$7 millones en 2008. No obstante, el gasto en bienes públicos agrícolas no es el único factor de éxito. Para asegurar una planificación del gasto a largo plazo y el fomento de la productividad en la agricultura y para reducir la volatilidad histórica del gasto en investigación y desarrollo, se requiere un compromiso sin precedentes del Gobierno de Bolivia. Los procesos de innovación agrícola requieren un compromiso político a largo plazo, estabilidad financiera y fuerza institucional.

6.3. **La asignación de recursos a bienes públicos, al igual que al desarrollo productivo, debe ser estratégica y focalizada, y acorde a los tipos de sistemas de producción en el país,** además de tomar en cuenta la índole descentralizada de la toma de decisiones y las asignaciones de gastos. Por ejemplo, mientras que el gobierno nacional debería encargarse de supervisar la investigación, se necesita coordinación con los departamentos para adaptar esta investigación a los diferentes entornos de producción. La provisión pública de servicios de extensión se justifica en vista de la gran cantidad de pequeños productores agrícolas pobres en Bolivia, sin embargo, la misma debe basarse en la demanda local. Los procesos participativos a nivel municipal están bien establecidos y podrían usarse para una discusión sectorial mejor enfocada, para identificar las necesidades de extensión locales y para asegurar que estos se reflejen en los planes y presupuestos municipales. Esto es importante ya que la asignación de recursos hacia los bienes públicos en agricultura está asociada con una reducción de la vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria en Bolivia. Las inversiones en desarrollo productivo se tienen que definir adecuadamente con un horizonte de tiempo y una estrategia de salida claros.

6.4. **Composición económica: Mejorar el equilibrio entre el gasto corriente y el gasto de capital en la agricultura, con una inversión mayor en capital humano.** Se necesitan inversiones de capital en el sector para apoyar a la producción y al desempeño del sector. En vista de que los gobiernos subnacionales asignan la

mayor parte de sus fondos a inversiones de capital, quedan pocos recursos para inversiones en capital humano, lo cual tiene implicaciones para la provisión de servicios agrícolas y para la sostenibilidad del conocimiento agrícola y su relación a con la productividad del sector.

6.5. **El balance entre gasto en capital y gasto corriente debería ser re-pensado a favor de inversiones en capital humano,** tanto para incrementar el número de personas que trabajan en el sector, como también para fomentar su capacitación y su capacidad. Esto es verdad sobre todo a nivel nacional, ya que el factor humano es crítico para el fortalecimiento institucional y la coordinación en un contexto de descentralización en Bolivia. A fin de asegurar la supervisión a largo plazo de la productividad del sector, se requerirán reasignaciones estratégicas del gasto corriente hacia inversiones en capital humano y lejos de las categorías de apoyo. La capacitación y menor rotación del personal, así como un rediseño de la política de recursos humanos, orientada a disminuir el porcentaje de personal eventual que trabaja en las entidades desconcentradas del sector, puede contribuir en la mejora de la gestión institucional y en el logro de un desempeño técnico eficiente y eficaz en el sector agropecuario.

Sugerencias de opciones de política:

Énfasis: mejorar significativamente la productividad del sector

- Asignar estratégicamente más recursos a bienes públicos agrícolas (como la investigación, extensión, irrigación, servicios fitosanitarios) a través de proyectos y programas que consideran la diversidad de los sistemas de producción y las necesidades institucionales de coordinación e implementación. Una sugerencia para inversión en investigación y desarrollo agrícolas es alcanzar un 2% del PIB agrícola, lo cual representa alrededor de US$35 millones.

- Invertir en capital humano, tanto en términos de la cantidad de gente empleada por el sector, como también en términos de su capacitación técnica. Es crítico que esto se haga no sólo a nivel central sino también a nivel subnacional, lo cual implicaría el fortalecimiento de la calidad de la provision de servicios, supervisión en el sector y la sostenibilidad a largo plazo de las inversiones sectoriales. Relacionado a esto, es importante implementar y desarrollar la educación técnica productiva, garantizando la asistencia técnica al productor mediante mecanismos de innovación y transferencia tecnológica acordes al contexto regional.

II. Mejorar los instrumentos para la priorización y la focalización de las inversiones agrícolas

6.6. **La priorización y la focalización de las inversiones públicas en agricultura son un buen punto de partida para mejorar el desempeño del sector.** El énfasis en la expansión de la frontera agrícola, más que en mejoras a largo plazo de la productividad de la agricultura, sigue siendo una política preferida en el país, sin embargo, en el contexto de las políticas de seguridad alimentaria, esto tendría que cambiar para permitir al país encarar las crecientes presiones por el incremento en los precios de los alimentos y la variabilidad del clima. Esto se puede abordar a través de dos formas complementarias:

A. ***Ex ante* o antes de hacer las inversiones:** En vista de que la agricultura es un sector importante en la economía de Bolivia y uno de los principales empleadores en el área rural, las expectativas para el sector son

altas en cuanto a la producción agrícola, la obtención de seguridad alimentaria y su liderazgo en la reducción de la pobreza. No obstante, las políticas alimentarias y las políticas de reducción de la pobreza requieren un rango de intervenciones multisectoriales que muchas veces van más allá del alcance de las políticas para el sector agrícola. Los objetivos de estas últimas deberían centrarse en la mejora de la productividad agrícola, que puede dar lugar a otras externalidades positivas (ej. seguridad alimentaria a través de rendimientos más altos y reducción de la pobreza a través de empleo y un ingreso más alto) si es que se implementan exitosamente.

6.7. **La priorización en el sector agrícola debe considerar la diversidad de los sistemas de producción y de las unidades económicas agrícolas en las áreas rurales.** Se pueden definir diferentes tipologías de productores (sobre la base de la capacidad de los productores de innovar, vínculos con mercados locales, etc., más que solamente sobre la base del tamaño de las unidades de producción o niveles de pobreza) y diferentes políticas e incentivos para mejorar el desempeño de cada tipología a fin de mejorar la producción agrícola del país en su conjunto. Esto puede tener efectos secundarios positivos en términos de la seguridad alimentaria y la reducción de la pobreza.

B. ***Ex post* o después de hacer las inversiones: Bolivia necesita un sistema de monitoreo y evaluación coordinado (entre diferentes niveles e instituciones) que permita hacer seguimiento a los resultados del sector en su conjunto y facilite la planificación de inversiones.** La inexistencia de un sistema de este tipo no sólo tiene implicaciones serias para medir el impacto real del gasto agrícola, sino que también limita la priorización de asignaciones futuras de recursos en el sector y su posición en el proceso presupuestario de Bolivia. El sector agrícola requiere partir de indicadores base que permitan conocer la situación inicial para medir el impacto de intervenciones públicas. El Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras (MDRyT), en coordinación con las gobernaciones (ex prefecturas), puede supervisar el marco de monitoreo y evaluación del sector (en el que se definen papeles claros en cada nivel de supervisión). La supervisión se debe de hacer tanto a nivel de programa y de proyecto y su implementación en todos los niveles de gobierno, como también por clase funcional y económica del gasto, con indicadores de resultados claramente definidos y un cronograma en el que se puede evaluar cada indicador. La base de datos creada para este estudio es un buen punto de partida en este aspecto.

6.8. **La creación de un marco de monitoreo y de evaluación va a requerir,** una inversión significativa en recursos humanos y capacidad, no sólo a nivel nacional sino también en cada departamento. Se estima que alrededor de un 2% del gasto sectorial debería ser asignado para monitoreo y evaluación que representa unos US1.5 millones. Para asegurar la objetividad del proceso de monitoreo, una instancia autónoma podría ser creada dentro del marco del MDRyT con el objetivo de desarrollar indicadores de desempeño y coordinar y supervisar su aplicación anual. Este proceso podría ser ligado a marcos establecidos de seguimiento financiero de Planes Operacionales Anuales que tienen pautas estrictas para información de la utilización de los recursos. También se tiene que asegurar la coordinación con el Ministerio de Planificación del Desarrollo como la instancia responsable de supervisar el desempeño de todas las inversiones en el país. Esta coordinación puede ser no solo en términos de monitoreo de resultados, sino también en vista de la necesidad de una evaluación objetiva del impacto de las inversiones agropecuarias en Bolivia.

Sugerencias de opciones de política:

Énfasis: establecer un sistema de monitoreo y de evaluación coordinado

- Crear un esquema de monitoreo y evaluación a partir de un Sistema de Gestión por Resultados. El sistema de monitoreo de resultados requiere de varios elementos importantes: capital humano capacitado, un sistema computarizado, indicadores de desempeño que midan resultados específicos tanto a nivel programa y/o proyecto como también a nivel funcional y económico, un marco de implementación, una colaboración institucional tanto a nivel central como también entre niveles subnacionales. Esto requiere de una inversión significativa que se estima alrededor de un 2% del gasto agrícola total, lo que equivale a unos US$1.5 millones. Marcos establecidos de seguimiento de implementación financiera de recursos (por ejemplo el SISIN) se podrían adaptar para permitir el monitoreo de resultados sectoriales.

- Considerando que las inversiones en el sector agropecuario toman tiempo para materializarse, una evaluación cada 4 años podría ser lo ideal para medir el impacto de las inversiones públicas en el sector y en base a esta evidencia re-formular y re-priorizar inversiones sectoriales. Esto también permitiría una planificación basada em resultados y puede asegurar una mayor eficiencia y eficacia en el uso de recursos públicos.

- Contar con directrices más claras para la codificación contable de los gastos. Existen limitaciones en la disponibilidad de datos (y compatibilidad) entre los distintos niveles de gobierno y en el tiempo (como cambios en los reglamentos y las clasificaciones). Aspectos evidenciados por la reducida estandarización de la clasificación del gasto publico agropecuario en cada nivel de gobierno, implicando la concentración en los denominados gastos "integrales" que no distingue con claridad los sectores ni las áreas de intervención.

III. Asegurar una mejor implementación de los recursos disponibles en agricultura

6.9. ***¿Cómo puede el sector aumentar la ejecución de sus recursos?*** No más del 80% de los presupuestos aprobados en agricultura está siendo utilizado en el sector. Este problema necesita ser analizado detenidamente porque los presupuestos crecientes podrían ampliar la brecha entre los recursos presupuestarios y ejecutados, y por ende la asignación futura de los recursos públicos en el sector podría correr peligro. Se pueden usar diferentes herramientas para hacer seguimiento al flujo de gastos desde arriba hacia abajo, tales como las Encuestas de Seguimiento del Gasto Público (PETS). A pesar de que las limitaciones en la capacidad de implementación de los fondos públicos en el sector van más allá de los objetivos de este documento, aportan elementos importantes que justifican la necesidad de mayores investigaciones:

*A. **Capacidad institucional mejorada:*** Se requieren más recursos humanos y personas mejor capacitadas para mejorar la capacidad de ejecución presupuestaria en el sector. La estabilidad y la calidad de los recursos humanos también son importantes para la sostenibilidad de la capacidad adquirida, lo cual permite una planificación de mediano y largo plazo.

*B. **Una mejor coordinación entre diferentes niveles de gobierno y claridad en cuanto a los lineamientos para la asignación del gasto:*** Considerando que la mayor parte de los recursos en el sector ahora son descentralizados, una definición clara de competencias en cada nivel y de las competencias concurrentes

es importante para la implementación y la supervisión de las inversiones. Se podrían requerir pautas sectoriales específicas para aclarar mandatos y con un enfoque a la implementación de asignaciones sectoriales. Esto se puede hacer en la Estrategia Sectorial, que debería ser revisada y actualizada, considerando los lineamientos de la Constitución Política del Estado y la Ley Marco de Autonomías y las competencias que estas establecen.

C. ***Entrega de recursos:*** ¿El gasto llega al punto de entrega previsto? Se tienen que identificar y abordar los cuellos de botella en el proceso de la provisión de servicios públicos. Con un mayor enfoque a la adquisición local de bienes y servicios en Bolivia, este tipo de evaluación no debería ser muy difícil de realizar.

D. ***Proceso presupuestario:*** La baja ejecución de los recursos públicos muchas veces está vinculada con las debilidades en el proceso presupuestario. A pesar de que este tema va más allá del alcance del sector, tiene implicaciones directas para su desempeño financiero y requiere ser examinado más detenidamente. Es necesario que el presupuesto desarrolle el modulo de clasificador de sectores económicos para obtener una primera aproximación del presupuesto sectorial y vinculado tanto en la formulación como ejecución del PND incluyendo el gasto de gobernaciones (ex prefecturas), de municipios y de universidades. El presupuesto y ejecución sectorial serán herramientas importantes de análisis que coadyuvaran en la toma de decisiones. Se pueden establecer normas sectoriales con cronogramas estrictos para el desembolso de fondos y controles de la entrega para asegurar que el presupuesto sectorial se utilice de acuerdo con lo aprobado. Para esto se requiere una planificación y supervisión cuidadosas, que de nuevo nos llevan al tema de la capacidad del capital humano.

Sugerencias de opciones de política:

Énfasis: mejorar la coordinación institucional y el uso de presupuesto asignado

- La normativa de competencias de cada nivel del Gobierno y las concurrentes está establecida. Sin embargo, considerando el alcance del sector en áreas rurales, la diversidad de sistemas de producción, y otros factores estructurales, se requiere de una interpretación adecuada de esta normativa desde el punto de vista del sector agropecuario. Esto se puede realizar a través de una revisión de la Estrategia Sectorial, en donde se podrían hacer claras las funciones de los diferentes niveles en cuanto a la implementación de las programas. Un mejor entendimiento de las funciones sectoriales dentro del marco de competencias es crítico para el desempeño del sector considerando que buena parte de la inversión pública en el sector se da a nivel municipal y existe un enfoque claro desde abajo hacia arriba en cuanto a la toma de decisiones para la asignación de recursos en los municipios rurales.

- La intervención en el sector agropecuario requiere de una visión integral con acciones locales, donde una política estatal considere la articulación institucional estatal y privada en todos los niveles de gobierno. En este sentido, es importante que el sector público articule estas iniciativas, tanto en los procesos de planificación como en los de ejecución, para aunar esfuerzos enfocados al desarrollo rural. Dentro de este punto también cabe señalar la necesidad del desarrollo de la institucionalidad en las entidades del sector para evitar cuellos de botella y baja implementación de recursos asignados.

7. REFERENCIAS

Alston, J. y P. Pardey. 2006. Developing Country Perspectives on Agricultural R&D: New Pressures for Self-Reliance. Capítulo 2 en: Pardey, P., Alston, J. y R. Piggott. 2006. Agricultural R&D in the Developing World: Too Little Too Late.

Alston, J., Chan-Kang, C., Marra, M., Pardey, P y T. Wyatt. 2000. A Meta-Analysis of Rates of Return to Agricultural R&D. Ex Pede Herculem? Informe de Investigación FPRI 113.

Bahiigwa, G., Rigby, D. y P. Woodhouse. 2005. Right Target, Wrong Mechanism? Agricultural Modernization and Poverty Reduction in Uganda. World Development, 33: 481-496.

Banco Mundial. 2004. Estudio Sectorial de Pakistán.

Banco Mundial. 2004. Turquía PER Agricultura.

Banco Mundial. 2006. Institutional Innovation in Agricultural Research and Extension Systems in Latin America and the Caribbean. Informe ESSD, LAC.

Banco Mundial. 2007. Hacia una descentralización incluyente. TOMO I: Informe principal: Análisis de la situación institucional y de gobernabilidad.

Banco Mundial. 2008. Informe sobre el desarrollo mundial 2008. Agricultura para el Desarrollo.

Banco Mundial. 2009. Etiopía PER Agricultura.

Banco Mundial. 2010. Food Inflation: The Transmission of a Global Shock and its Effects on the Bolivian Poor.

Banco Mundial. 2010. Indonesia PER Agricultura.

Banco Mundial. 2010. Uganda PER Agricultura.

BID. 2010. Estructura de apoyos a la agricultura: Respondiendo a la crisis alimentaria. Borrador no publicado.

Brito, J. 2010. Análisis del proceso presupuestario y su desarrollo en el sector agrícola en Bolivia. Estudio de Referencia.

Brosio, G. 2000. Decentralization in Africa. Manuscrito. http://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/2000/fiscal/brosio.pdf

Casanovas, M. 2010. Sistemas de monitoreo y evaluación en el sector agropecuario de Bolivia. Estudio de Referencia.

Cuesta, J., Edmeades, S. y L. Madrigal. 2010. Food Insecurity and Public Agricultural Spending in Bolivia: Putting Money Where your Mouth is? Estudio de Referencia.

Devarjan, S., Swaroop, V. y H. Zou. 1996. The Composition of Public Expenditure and Economic Growth. Journal of Monetary Economics, v 37 (2-3): 313-344.

Edmeades, S., Misch, F. y B. Moreno-Dodson. 2010. Rural Public Expenditure and Agricultural Growth in Bolivia. Estudio de Referencia.

Faguet, J. P. 2004. Does Decentralization Increase Government Responsiveness to Local Needs? Evidence from Bolivia. Journal of Public Economics, 88: 867-893.

FAM. 2009. Revisión del gasto público en el sector agropecuario a nivel municipal y prefectural 1997-2008. Estudio de Referencia.

FMI. 2006. Bolivia: Selected Issues. Informe.

FAO. 2001. Base de datos sobre el Gasto Público en LAC.

Fozzard, A. 2001. The Basic Budgeting Problem, Approaches to Resource Allocation in the Public Sector and their Implications for Pro-Poor Budgeting. Documento de Trabajo ODI No. 147.

Fretes-Cibils, V., Giugale, M. y C. Luff (eds.). 2006. Bolivia: Public Policy Options for Well-Being of All. Informe del Banco Mundial.

IDM. 2010. Indicadores del Desarrollo Mundial.

Maghalaes, E. 2010. Public Investments in Agriculture in Bolivia: Efficiency and Equity Aspects. Estudio de Referencia.

Medeiros, G. y E. Marconi. 2010. Revisión del gasto público en el sector agropecuario. Estudio de Referencia.

Pardey, P., Alston, J. y R. Piggott (eds.). 2006. Agricultural R&D in the Developing World: Too Little Too Late? IFPRI.

Paternostro, S., A. Rajaram, y E. R. Tiongson, 2005. How Does the Composition of Public Spending Matters? Banco Mundial, Documento de Trabajo para Investigaciones en Políticas 3555.

SISTEMATICA. Análisis de los procesos institucionales del gasto público para la agricultura a nivel municipal en Bolivia. Estudio de Referencia.

UDAPE. 2006. Estudio sobre el sector agropecuario de Bolivia (1990-2004). Informe.

8. ANEXOS

Anexo 1. Definición de Agricultura y Gasto Rural

Definición de Agricultura de las Naciones Unidas (COFOG):[50]

- Administración de asuntos y servicios de agricultura; conservación, bonificación o expansión de tierras de labranza; reforma agraria y colonización de tierras; supervisión y reglamentación del sector agrícola;
- construcción o gestión de sistemas de regulación de crecidas, riego y avenamiento, inclusive donaciones, préstamos o subsidios para la ejecución de esas obras;
- gestión o apoyo de programas o planes para estabilizar o mejorar los precios e ingresos del sector agrícola; gestión o apoyo de servicios de extensión o servicios veterinarios a los productores agropecuarios, servicios de lucha contra las plagas, de inspección de las cosechas y de clasificación según la calidad;
- producción y difusión de información general, documentación técnica y estadísticas sobre asuntos y servicios agrícolas;
- indemnizaciones, donaciones, préstamos o subsidios a los agricultores en relación con actividades agrícolas, inclusive pagos para restringir o estimular la producción de determinados cultivos o para dejar tierras en barbecho.
- Excluye: proyectos de desarrollo polivalentes.

Clasificaciones de Gasto de la FAO: Gasto Público en Agricultura y Desarrollo Rural

Desarrollo Productivo Rural

1) Gastos administrativos en fomento productivo y otros; 2) Comercialización interna y externa, Fomento de las exportaciones agrícolas, Ayudas, estímulos y promoción a la comercialización interna de productos agrícolas; 3) Infraestructura de riego o irrigación agrícola; 4) Investigación científico-tecnológica y extensión técnica agrícolas; 5) Conservación de suelos, recursos naturales y medio ambiente dirigidos a los productores rurales; 6) Fomento forestal; 7) Patrimonio fito y zoo sanitario; 8) Comunicaciones y servicios de información; 9) Fomento productivo rural focalizado, Programas especiales o territoriales; 10) Programas de desarrollo rural integral; 11) Fomento en el sector pesca y acuicultura

Infraestructura Rural

1) Vivienda; 2) Obras viales y caminos; 3) Electrificación rural; 4) Saneamiento rural básico;

5) Agua potable para comunidades rurales; 6) Regularización de propiedad agraria, titulación y procedimientos agrarios; 7) Regulación sobre derechos de agua para fines agrícolas; 8) Infraestructura social para comunidades rurales; 9) Programa de compra de tierras y expropiaciones para dotación agraria

Inversión Social Rural

1) Gasto en servicios sociales en áreas rurales no desglosados o gasto administrativo; 2) Salud y nutrición; 3) Educación; 4) Justicia; 5) Recreación y deportes; 6) Promoción de grupos étnicos; 7) Promoción de grupos etarios; 8) Promoción de mujeres; 9) Promoción familiar; 10) Promoción de asociatividad y otros gastos administrativos; 11) Capacitación

57 Las definiciones se han obtenido del sitio web de COFOG: http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcs.asp?Cl=4&Lg=1&Co=04.2

Anexo 2. Matriz con definiciones del gasto público en agricultura y relacionado con agricultura usadas para generar la base de datos APER

TIPO DE GASTO	NOMBRE DE LA CATEGORÍA	SINÓNIMOS USADOS BAJO CADA CATEGORÍA
GASTOS EN AGRICULTURA	INVESTIGACIÓN	Innovación, tecnológico, investigación, estudios, diagnóstico, sistematización, planes de manejo, banco de germoplasma, pre inversión, diseño final, perfil, mejoramiento (genético, de semillas), centro de investigación (agrícola, pecuaria, agropecuaria), producción invitro, estudios agroecológicos, instituto de investigaciones agropecuarias.
	EXTENSIÓN	Asistencia técnica, transferencia de tecnología, capacitación, taller, seminario, parcela demostrativa, apoyo técnico, estación (centro) experimental, modelo de granja familiar, proyecto piloto, introducción de cultivos, centro de compostaje.
	IRRIGACIÓN	Represa, presa, azud, toma de agua, galería filtrante, bocatoma, aljibe, aducción, tanque, tocarge (tomave), goteo, aspersión, gravedad, canales, atajados, pozo, bombeo, qhotañas, reservorios, salinización, tajamar, vigiñas, acequias, recursos hídricos (para pecuaria, agropecuaria, silvicultura, piscicultura), bebederos para ganado.
	DESARROLLO PRODUCTIVO	Fortalecimiento institucional, apoyo a la producción (agrícola, pecuaria, agropecuaria, forestal), mejoramiento de cultivos, mejoramiento agrícola, mejoramiento de forraje, desarrollo de la cadena productiva, centro de producción, lombricultura, apoyo a la crianza de ganado, hato ganadero, compra de semovientes, rebaño, implementación (instalación, establecimiento) de granjas avícolas, desarrollo de una cadena productiva, apoyo a la producción de conejos, cunicultura, desarrollo alternativo, apoyo a la forestación, reforestación, bosques, agroforestería, apoyo a la actividad silvoagrícola, silvoagropecuario, arborización, implementación de viveros (para frutales, forestal), apoyo a la transformación implementación (instalación, establecimiento) de granjas apícolas, (instalación, establecimiento) de módulos lecheros, faenado, faeneo, servicio de faeneo, instalación (funcionamiento, implementación, establecimiento) de matadero, transformación, industrialización, beneficiado, peladora, procesadora, matadero, cámara frigorífica, tostadora, curtiembre, empacadora, tratamiento, secadora, embotelladora, ordeñadora, construcción e implementación de granjas apícolas, producción serícola, fomento lechero, deshidratado, aserradero, implementación (instalación, establecimiento) de granja acuícola, apoyo a la producción acuícola, apoyo a la producción piscícola, apoyo a la crianza de peces, alevines, piscícola, piscicultura, pesquero, criadero, incubadora, peces, apoyo a la crianza de peces (trucha, salmón, dorado, etc.), aprovechamiento pesquero.
	MÁQUINAS Y EQUIPO	Tractores, arados, maquinaria, cosechadora, fumigadora, segadora, bomba, motor, rastra, balanza, bomba, moto sierras, sierras, peladora, procesadora, ordeñadora, tanque de enfriamiento, tanque de frío, tanque de leche, tostadora, secadora, embotelladora.
	INSUMOS AGRÍCOLAS	Semillas, fertilizante, combustible, diesel, agroquímicos, abono, plaguicidas.
	INFRAESTRUCTURA PARA LA AGRICULTURA	Vivero, invernadero, abrevadero, establo, potrero, cobertizo, aprisco, alambrado, amurallamiento, cercos, cercado, carpa solar, corral, cobertizo, enmallado, construcción de aviario, construcción de granjas avícolas, construcción de porquerizas, construcción de plantas (fábricas), playa de faeneo, cachi (playa de secado), molinos, construcción de aserradero, construcción (mantenimiento, mejoras) de mataderos.
	SANIDAD ANIMAL Y VEGETAL	Plaga, enfermedad, fitosanitaria, mosca de la fruta, sanidad vegetal, polilla, roya, gusano, hormigas (tujo), vacunas, fiebre aftosa, parásitos, cancrosis, baño antisárnico, sanidad (animal, vegetal), zoonosis, desparasitación, desinfección, implementación de centro fitozoosanitario, control sanitario del matadero.
	ADMINISTRACIÓN Y REGULACIÓN	Normas, regulación, contraparte, unidad, oficialía, secretaría, Superintendencia Agraria, Superintendencia Forestal, administración, monitoreo, seguimiento.
	OTROS GASTOS EN AGRICULTURA	Desarrollo agropecuario, desarrollo económico local, apoyo al sector agropecuario.
	OTROS GASTOS INTEGRALES EN AGRICULTURA	Desarrollo integral, desarrollo económico local, programa de apoyo a empresas rurales, desarrollo productivo, proyecto de apoyo a las empresas rurales (PAER), seguridad alimentaria, apoyo a iniciativas empresariales, políticas de desarrollo agropecuario.
	GESTIÓN DE RECURSOS NATURALES	Conservación de suelos, manejo de suelos, mejoramiento de suelos, manejo de cuencas, cárcavas, terrazas de crecimiento, recuperación (construcción) de terrazas, recuperación de praderas, biodiversidad, zanjas de infiltración, agua subterránea, trasvase de agua, vida silvestre.

GASTOS RELACIONADOS CON AGRICULTURA	SERVICIOS	CAMINOS VECINALES Y PUENTES	Caminos vecinales, sendas, puentes, badén, aprovechamiento de áridos para caminos, construcción de puentes peatonales, construcción de puentes vehiculares, alcantarillas para caminos, oroyas, pontón, mantenimiento de carreteras.
		ELECTRIFICACIÓN RURAL	Paneles solares, fotovoltaicos, biodigestores.
		MERCADOS Y ALMACENAMIENTO	Ferias, mercado, ruedos, venta, subasta, exportación, promoción, festival, silos, precios, mercados, pizarras, contratos, alianzas, fletes, centro de acopio (construcción, funcionamiento, mejoramiento).
	MEDIO AMBIENTE	GESTIÓN DE RIESGO	Ríos, defensivos, prevención, rehabilitación, inundación, granizo, sequía, helada, calicantos, zanjas de coronación, incendio, rehabilitación, emergencia, desastres, torrenteras, rehabilitación de terrazas, gaviones, muro de contención.
		DESARROLLO TERRITORIAL Y TIERRAS	Saneamiento (SAN, SAN SIM), catastro (CAT), titulación, ordenamiento territorial, uso de suelos, planes (PLUS, POT, POD), suelos, registro, territorial, propiedad, titulación, tierra, reordenamiento, expropiar, expropiación.
		FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL	Comunidad, sindicato, asociación, organización, fortalecimiento, comunitario, ayllu.
	APOYO	EDUCACIÓN ENFOCADA A LA AGRICULTURA	Facultad de ingeniería agronómica, formación de agrónomos, formación de veterinarios, educación técnica agropecuaria, formación de profesionales agrícolas y pecuarios, postgrados en ciencias agronómicas y pecuarias, formación en ingeniería agronómica, postgrado en ciencias agrícolas y pecuarias, maestría en agroecología, postgrado en agronomía, maestría en riego y drenaje, maestría en gestión del medio ambiente, maestría en producción animal, maestría en agro negocios, maestría en producción orgánica, ingeniería ambiental, diplomado en manejo de plagas.
GASTO PARA OTROS SECTORES	OTROS SECTORES		Considera los otros sectores económicos (educación, salud, defensa, etc.).

Fuente: Elaboración conjunta de BM, UDAPE, FAM

Nota: Los sinónimos en el cuadro fueron usados para identificar líneas de presupuesto relacionadas con cada categoría de gasto. Para verificar que una palabra corresponde a cierta categoría, la actividad económica, el proyecto y el programa asociados con la palabra fueron verificados y usados para determinar la categoría a la cual pertenece la línea de presupuesto.

Anexo 3. Mapa de Bolivia

Fuente: www.un.org/Depts/Cartographic/map/profile/bolivia.pdf

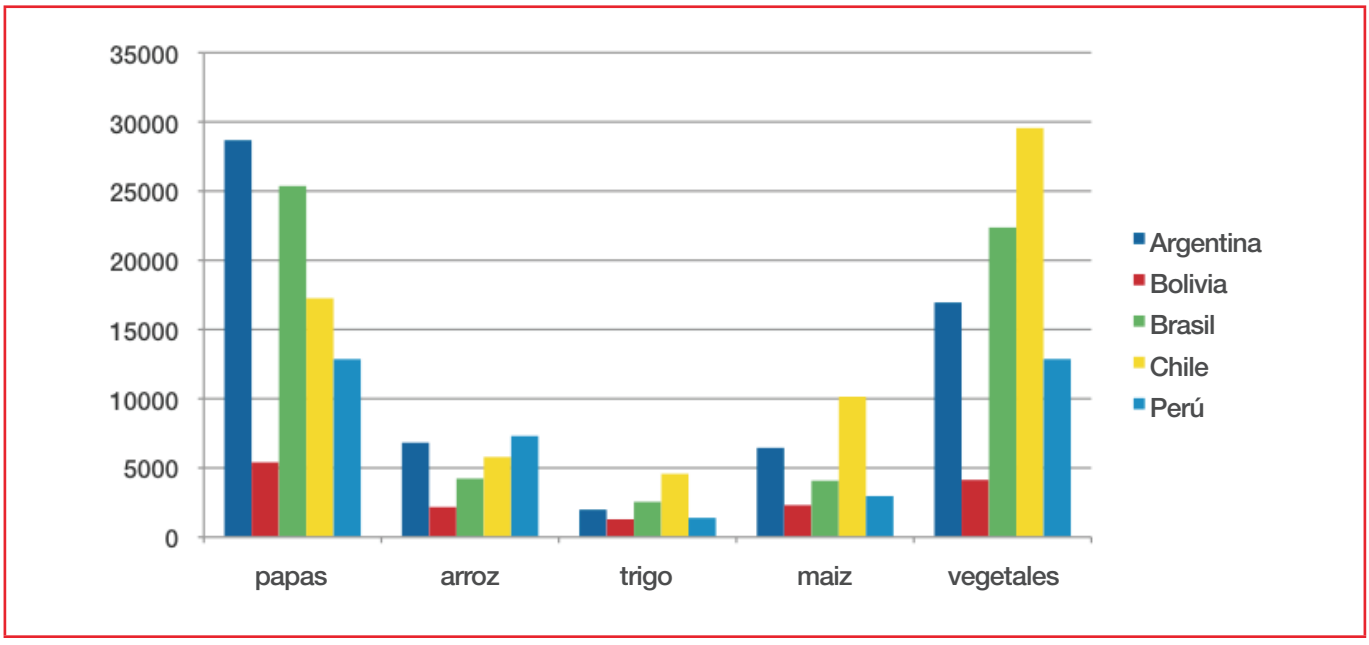
Anexo 4. Crecimiento y rendimiento de la producción agrícola en Bolivia

Cuadro: Fuentes de crecimiento de la producción en la agricultura para una selección de cultivos

	1970-2008				1998-2008				Área cultivada (Hectáreas)		
	Producción Cambio porcentual	Descomposición Puntos porcentuales			Producción Cambio porcentual	Descomposición Puntos porcentuales					
		Efecto Área	Efecto Rendimiento	Efecto interacción		Efecto Área	Efecto Rendimiento	Efecto Interacción	1970	1998	2008
Cebada	18	0	17	0	21	9	11	1	93	86	93
Café	127	92	18	17	13	9	4	0	13	24	26
Maiz	170	65	64	41	61	38	16	6	221	264	364
Papas	12	44	-22	-10	25	4	20	1	95	132	137
Quinua	174	273	-26	-72	31	21	9	2	12	38	45
Arroz	409	208	65	136	25	20	4	1	55	142	170
Sorgo					178	166	4	7	0	45	120
Soya	106	96	11	11	42	63	-12	-8	1	589	958
Caña de azúcar	337	230	32	75	83	48	24	11	39	86	128
Semilla de girasol					67	-14	95	-14	0	143	123
Trigo	274	128	64	82	-6	-26	27	-7	63	194	144

Fuente: FAOSTAT

Figura: Rendimiento de los principales cultivos (en kg/ha), 2008



Fuente: FAOSTAT

Anexo 5. Lista actual de Programas bajo el mandato del MDRyT en 2010

1. Plan Nacional de Saneamiento y Titulación

2. Plan Nacional de Distribución de Tierras y Asentamientos Humanos

3. Promoción del derecho a la alimentación

Objetivo: a nivel municipal, operativizar todas las políticas, estrategias y acciones para fomentar la seguridad alimentaria.

4. Creación de Iniciativas Alimentarias Rurales (CRIAR)

Objetivo: fortalecer la agricultura familiar campesina sobre la base de una comunidad y apoyar la producción de alimentos para los mercados locales.

5. Emprendimientos Organizados para el Desarrollo Rural Autogestionario (EMPODERAR)

Objetivo: apoyar el desarrollo de iniciativas productivas en agricultura, al fortalecer la capacidad institucional local para estimular el desarrollo productivo rural y al incluir a los productores rurales no agrícolas y agroforestales por medio de transferencias no reembolsables, por medio de alianzas con financiamiento de contraparte local. El Proyecto de Alianzas Rurales (PAR) financiado por el Banco Mundial es un componente importante de este Programa. Otro es el Proyecto de Desarrollo Económico Local y Agropecuario (DELA), financiado por Dinamarca.

6. Recreando el Papel del Estado en Empresas Alimentarias Rurales (RECREAR)

7. Desarrollo de complejos productivos territoriales, integrales e intersectoriales

8. Plan Nacional Integral con Coca

9. Sustentar el Uso de los Recursos Naturales (SUSTENTAR)

10. Conservación de la Naturaleza y Calidad Ambiental (CONSERVAR)

Anexo 6. Proceso presupuestario en Bolivia

El sistema presupuestario en Bolivia tiene dos niveles administrativos: 1) el nivel de políticas, que consta del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y el Ministerio de Planificación del Desarrollo y sus unidades técnicas, respectivamente, el VMPC – Viceministerio de Presupuesto y Contaduría y el VIPFE – Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo; y, 2) el nivel operativo - todas las entidades públicas.

El proceso presupuestario tiene lugar en el marco de un Plan de Gobierno y consta de 4 etapas:

1. **Formulación** (*duración de 7 meses – marzo a octubre*) – El VMPC define los códigos presupuestarios y los sistemas para la formulación y ejecución del presupuesto; se preparan las proyecciones del ingreso (ej. ingresos tributarios, regalías, la venta de hidrocarburos), y luego se utilizan para estimar los montos que el TGN (Tesoro General de la Nación) transferirá a las instituciones públicas. Se fijan los techos presupuestarios para cada entidad pública; los programas especiales son tratados por separado. Las entidades públicas tienen que priorizar su gasto tomando en cuenta sus techos respectivos y tienen que formular solicitudes para programas adicionales; de esta manera, cada entidad prepara su presupuesto preliminar para gastos operativos (gastos corrientes), que es enviado a y verificado por el VMPC. Al mismo tiempo, cada entidad proporciona información al VIPFE sobre sus programas y proyectos respectivos (gastos de inversión), que son verificados por el VIPFE, asignándosele un código en el SISIN (Sistema de Información sobre Inversiones) a cada proyecto. Sobre la base de la información proporcionada por todas las entidades públicas, el VMPC y el VIPFE hacen un análisis conjunto de las inversiones públicas, priorizando el gasto del TGN con recursos contrapartes. El VMPC agrega los presupuestos de operación y de inversión, al consolidar todos los presupuestos preliminares de las entidades públicas y así prepara el PGE (Presupuesto General del Estado). El borrador del PGE luego pasa por una cadena de aprobaciones antes de llegar a la Asamblea Legislativa.

Los sistemas que se usan para la formulación de presupuestos son el SFP (Sistema de Formulación Presupuestaria), el SFPM (Sistema de Formulación Presupuestaria Municipal) y el SIGMA (Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa).

2. **Discusión y Aprobación** (*duración de 2 meses – noviembre y diciembre*) – la Comisión Económica de la Cámara Baja revisa el PGE propuesto e incorpora ajustes; después, este proceso es repetido por la Comisión Económica de la Cámara Alta. El Resultado es la Ley del PGE, que es promulgada por el Presidente de Bolivia.
3.
4. **Ejecución/Implementación** (*duración de 12 meses - enero a diciembre*) – este el proceso en que se producen los bienes y servicios a fin de cumplir con los objetivos del presupuesto; en esta etapa también se hacen ajustes al presupuesto aprobado, pero sólo son aprobados hasta fines del año fiscal. Muchas veces se observan desajustes en la liquidez porque las entidades no registran su amplia gama de gastos al principio del período de ejecución y registran la mayor parte al final del año fiscal.

Las entidades públicas utilizan un conjunto diverso de sistemas de registro de transacciones: el SIGMA es usado por entidades públicas a nivel nacional y por algunas entidades descentralizadas; el SIGMA Municipal es usado por los municipios que son capitales departamentales; el resto de los municipios utiliza el SINCOM (Sistema de Contabilidad Municipal). Algunas entidades siguen usando los sistemas anteriores, como el SICOPRE (Sistema de Contabilidad y Presupuestos).

5. **Control y Evaluación** (*deberían ser periódicos, y también al final del año fiscal*) – a pesar de que la Ley 2042 de Administración Presupuestaria (1999) señala que las entidades públicas tienen que hacer una evaluación tanto física como financiera de la ejecución presupuestaria contra los objetivos definidos, en la práctica esta conexión no se hace y el presupuesto se utiliza solamente como un mecanismo para asignar recursos a la entidad.

La inversión pública en Bolivia se realiza en el marco del SNIP (Sistema Nacional de Inversión Pública) – un conjunto de reglas, herramientas y procedimientos para que las entidades del sector formulen, evalúen, prioricen, financien e implementen proyectos de inversión pública en el marco de los planes nacionales, departamentales y municipales.

Anexo 7. Baja ejecución de los recursos públicos en entidades públicas en el sector agrícola

ENTIDADES DESCONCENTRADAS:

1. Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad Alimentaria (SENASAG)

Es responsable por 3 programas, dos de los cuales son nacionales y uno implementado en 5 departamentos. La entidad implementa sus proyectos directamente y no a través de transferencias. El presupuesto ejecutado de SENASAG representa alrededor del 8% del presupuesto ejecutado total del MDRyT entre 2005 y 2008. El porcentaje del gasto efectivo (frente al presupuesto aprobado) es menor al 80%, con un nivel sumamente bajo en 2008 (56%). En los años 2005-2008, el presupuesto del SENASAG se ha incrementado en un 30% de 60 a 77 millones de bolivianos. En promedio, el 51% de los recursos del SENASAG viene del TGN, el resto de fuentes extranjeras y contrapartes locales (esta última fuente alcanza en promedio a un 14% del presupuesto total).

2. Fondo Nacional de Desarrollo Alternativo (FONADAL)

Tiene el objetivo de promover y apoyar el desarrollo alternativo y la sustitución de los cultivos de coca. El presupuesto ejecutado del FONADAL representa alrededor de un 3% del presupuesto ejecutado total del MDRyT entre 2005 y 2008. De manera similar al SENASAG, el porcentaje del presupuesto ejecutado es menor al 80%, con un nivel extremamente bajo en 2008 (57%). En los años 2005-2008, el presupuesto de FONADAL se ha incrementado en un 674% de 6 a 44 millones de bolivianos. La mayor parte del presupuesto de FONADAL viene de donaciones extranjeras, con un promedio del 12% en este período del TGN y el 18% de contrapartes locales.

3. Proyecto de Apoyo a la Seguridad Alimentaria (PASA)

Creado en 1997, este proyecto es financiado por la Unión Europea como un programa de apoyo al presupuesto sectorial. El objetivo del programa es promover, alentar y mejorar la disponibilidad, el acceso y el uso de alimentos para los sectores más pobres de la sociedad mediante financiamiento para proyectos de inversión. El Programa opera en los 9 departamentos de Bolivia. El PASA I (1997-2008) ha implementado 342 proyectos y el PASA II (2005-2010), 109 proyectos. Se convirtió en una entidad desconcentrada en 2007 y tiene un mandato nacional para seguridad alimentaria. Las inversiones son a través de transferencias – el 85% del monto del proyecto – y el restante 15% es un aporte contraparte local. La ejecución presupuestaria promedia del PASA en los años 2006-2009 fue del 49%.

ENTIDADES DESCENTRALIZADAS:

1. Centro de Investigación Agrícola Tropical (CIAT)

En los años 2005-2008, el presupuesto del CIAT ha aumentado en un 56% de 23 a 36 millones de bolivianos.

2. Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA)

Existe poca coordinación con el MDRyT en el proceso de formulación del presupuesto del INRA. La ejecución presupuestaria promedio para el INRA en los años 2005-2008 era de un 57%, en general por debajo del 70%. En este período, el presupuesto del INRA ha sido reducido en un 17%, de 155 a 128 millones de bolivianos. La mayor parte de los recursos del INRA son de fuentes extranjeras, con un promedio del 14% en este período del TGN y un 18% como contraparte local.

3. Instituto Nacional de Innovación Agropecuaria y Forestal (INIAF)

Fue creado en 2008 y empezó a operar en 2009. Tendrá apoyo de un proyecto del Banco Mundial que está en preparación en este momento.

4. Fondo Nacional de Desarrollo Forestal (FONABOSQUE)

5. Centro de Información y Documentación Agrícola de Bolivia (CIDAB)

En los años 2005-2008, el presupuesto de CIDAB ha aumentado en un 356% de 1 a 4 millones de bolivianos. La ejecución presupuestaria en 2008 alcanzó un 71%.

6. Autoridad de Bosques y Tierras (ABT)

Es una agencia nueva creada en 2009 en la que se han juntado la Superintendencia Agraria y la Superintendencia Forestal; tiene las funciones de las dos instancias para regular y controlar el uso de la tierra. En el período de 2005-2008, el presupuesto de la ABT se ha incrementado en un 43% de 42 a 60 millones de bolivianos. Del presupuesto aprobado para 2010 de 91 millones de bolivianos, el 94% está destinado a gastos corrientes y sólo el 7% a inversiones de capital.

7. Fondo de Desarrollo para los Pueblos Indígenas Originarios y Comunidades Campesinas (FDPPIOYCC)

Se apoya a esta entidad con el 5% de los recursos del IDH, con un presupuesto en 2010 de 228 millones de bolivianos, del cual el 46% está destinado a gastos corrientes.

Anexo 8. Relación del gasto ejecutado frente al gasto aprobado

Baja ejecución < 0.8; Sobreutilización > 1

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Agricultura													
Beni	0.7	0.6	0.8	0.9	0.8	1.0	0.7	1.2	1.0	0.8	2.0	1.7	19.4
Chuquisaca	0.7	0.9	1.0	1.2	0.9	0.9	0.5	0.9	1.3	0.8	0.7	0.6	0.6
Cochabamba	0.9	0.4	0.5	0.6	0.6	0.8	0.9	0.8	0.8	1.4	0.7	1.1	0.7
La Paz	0.4	0.4	0.4	0.3	1.4	2.2	0.7	0.9	0.9	0.6	0.7	0.9	1.3
Oruro	0.6	0.6	0.8	1.2	1.1	1.0	1.4	0.9	1.1	1.3	0.6	1.0	1.1
Pando	0.7	0.6	1.1	0.8	1.0	1.3	1.0	0.7	0.9	1.1	1.0	1.5	4.8
Potosí	1.6	0.8	0.8	0.8	0.7	0.8	0.7	0.5	1.2	0.9	0.9	0.9	0.6
Santa Cruz	0.5	1.1	1.2	0.5	0.6	1.1	0.8	0.6	0.8	0.9	0.7	0.9	4.5
Tarija	0.8	1.0	0.7	1.1	1.7	1.7	0.8	1.0	1.0	1.5	1.9	1.1	0.6
Promedio	0.8	0.7	0.8	0.8	1.0	1.2	0.8	0.8	1.0	1.0	1.0	1.1	3.7
Irrigación/Drenaje													
Beni										0.2			
Chuquisaca	0.5	0.8	0.3	0.9	1.5	0.6	0.2	0.3	1.5	0.9	0.5	0.4	0.3
Cochabamba	0.5	0.5	0.7	0.3	1.6	0.8	0.7	0.7	5.0	1.7	0.7	1.1	0.7
La Paz	0.1	0.7	0.3	0.0		0.0	0.5	0.1	0.4	0.6	0.5	1.7	2.1
Oruro	0.9	0.2	0.3	2.9	0.4		0.3	0.8	0.2	0.3	0.3	0.4	0.4
Pando											0.4		
Potosí	1.7	0.0	0.9	0.4	1.1	1.3	0.7	0.0	0.5	0.6	1.5	1.1	0.8
Santa Cruz		0.4	0.5	0.1	0.6	1.3	2.7	0.9	0.4	0.4	0.4	0.8	
Tarija	0.3	0.5	0.4	0.9	0.8	0.9	0.6	0.6	0.5	0.3	0.5	0.5	0.6
Promedio	0.7	0.4	0.5	0.8	1.0	0.8	0.8	0.5	1.2	0.6	0.6	0.9	0.8
Caminos vecinales													
Beni	0.8	0.3	2.1	1.1	1.1	1.3	1.1	1.1	0.9	2.6	4.3	2.8	21.6
Chuquisaca	0.7	0.9	0.4	2.8	1.5	0.8	1.5	1.6	1.1	0.7	0.6	0.8	0.5
Cochabamba	1.6	0.8	0.6	0.8	1.2	1.2	1.1	1.5	1.5	1.9	1.1	1.0	0.7
La Paz	0.7	0.6	0.9	0.8	0.9	1.3	0.6	1.2	0.9	0.8	1.1	1.1	1.2
Oruro	0.5	0.6	0.3	1.4	1.8	1.7	1.0	1.2	1.0	1.1	1.4	2.1	1.1
Pando	0.4	0.4	1.0	0.0	1.1	0.6	0.7	0.6	0.5	0.8	14.9	1.0	2.2
Potosí	0.9	0.3	0.4	0.5	1.1	1.4	1.8	1.0	1.6	1.0	0.6	1.1	1.1
Santa Cruz	0.6	0.6	1.1	0.9	1.0	2.5	3.5	1.3	0.6	0.7	0.8	0.8	2.6
Tarija	0.7	0.7	0.9	0.6	1.1	0.9	0.7	1.0	0.7	1.4	1.7	0.8	0.9
Promedio	0.8	0.6	0.9	1.0	1.2	1.3	1.3	1.2	1.0	1.2	2.9	1.3	3.5

Anexo 9. Distribución de frecuencias de la brecha entre el gasto aprobado y ejecutado a nivel municipal en 2008

Agricultura	
	Frecuencia
<0.05	284
0.05-0.1	3
0.1-0.15	3
0.15-0.2	3
0.2-0.25	3
0.25-0.3	3
0.3-0.35	0
0.35-0.4	2
0.4-0.45	1
0.45-0.5	1
0.5-0.55	0
0.55-0.6	0
0.6-0.65	0
0.65-0.7	0
0.7-0.75	0
0.75-0.8	0
0.8-0.85	0
0.85-0.9	0
0.9-0.95	0
>0.95	13
Total	**316**

Irrigación	
	Frecuencia
<0.05	214
0.05-0.1	1
0.1-0.15	0
0.15-0.2	1
0.2-0.25	0
0.25-0.3	0
0.3-0.35	0
0.35-0.4	2
0.4-0.45	2
0.45-0.5	1
0.5-0.55	1
0.55-0.6	1
0.6-0.65	1
0.65-0.7	1
0.7-0.75	0
0.75-0.8	1
0.8-0.85	1
0.85-0.9	0
0.9-0.95	1
>0.95	24
	252

Caminos	
	Frecuencia
<0.05	250
0.05-0.1	0
0.1-0.15	2
0.15-0.2	3
0.2-0.25	1
0.25-0.3	1
0.3-0.35	1
0.35-0.4	1
0.4-0.45	1
0.45-0.5	2
0.5-0.55	2
0.55-0.6	0
0.6-0.65	0
0.65-0.7	0
0.7-0.75	1
0.75-0.8	1
0.8-0.85	1
0.85-0.9	0
0.9-0.95	1
>0.95	47
	315

Anexo 10. Concentración espacial del gasto, por clasificación funcional y por departamento

	1996	2000	2005	2008
Agricultura				
Beni	0.7	2.7	4.0	9.2
Chuquisaca	10.7	7.5	7.7	6.3
Cochabamba	27.1	23.9	20.2	12.8
La Paz	2.6	8.0	4.3	4.0
Oruro	5.2	4.0	3.3	9.7
Pando	2.3	4.9	5.1	1.3
Potosí	16.0	11.5	10.9	2.6
Santa Cruz	21.5	5.5	22.9	24.0
Tarija	14.0	31.9	21.7	30.1
Total	100	100	100	100
Irrigación/Drenaje				
Beni				
Chuquisaca			0.1	
Cochabamba	16.7	3.7	51.6	6.1
La Paz	15.3	30.4	22.4	28.6
Oruro	5.9	0.5	1.3	3.8
Pando				
Potosí	49.4	13.0	1.8	14.8
Santa Cruz		45.7	3.2	4.2
Tarija	12.6	6.7	17.5	40.5
Total	100	100	100	100
Caminos vecinales				
Beni	5.1	4.4	3.7	5.9
Chuquisaca	10.0	13.5	2.5	3.8
Cochabamba	2.4	33.9	18.4	8.2
La Paz	28.7	18.1	14.7	16.0
Oruro	2.0	4.9	2.9	11.5
Pando	1.7	3.6	0.7	1.4
Potosí	7.1	5.6	0.9	22.0
Santa Cruz	31.0	11.3	9.9	7.2
Tarija	11.9	4.6	46.2	24.2
Total	100	100	100	100

Fuente: Base de datos APER

Anexo.11 Las leyes que rigen las reasignaciones de recursos en Bolivia que son relevantes para el sector agrícola y el desarrollo rural

Ley 1551, 1994 Participación Popular (PP)			
Tesoro	**Departamento**	**Municipio**	**Sector**
		Para los municipios con una población ≥ 5000 *Fuente:* • 20% del ingreso tributario nacional • 5% del ingreso tributario nacional para las universidades públicas *Asignación:* • 85% para inversión pública • 15% para gasto corriente	Caminos Micro Riego IyD para producción
Ley 1606, 1994 Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados (IEHD)			
Tesoro	**Departamento**	**Municipio**	**Sector**
75%	25% (Fondo de Compensación Departamental)		
Ley 1654, 1995 Descentralización Administrativa			
Tesoro	**Departamento**	**Municipio**	**Sector**
	Impuestos departamentales: • 85% para gastos de capital • 15% para gasto corriente **Recursos del Fondo de Compensación Departamental:** • 85% para gastos de capital • 15% para gasto corriente **25% del Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados:** • Sobre la base del 50% como f (número de población) y el 50% por partes iguales entre los departamentos • 85% para gastos de capital • 15% para gasto corriente **Transferencias nacionales (del TGN)** **Crédito interno y externo:** • 85% para gastos de capital **Corporaciones Nacionales de Desarrollo:** • 15% del gasto corriente		Programas de Inversión Pública Carreteras y caminos Riego y apoyo a la producción IyD y servicios de extensión
Ley 2235, 2001 Diálogo Nacional (DN)			
Tesoro	**Departamento**	**Municipio**	**Sector**
		Fondo de Inversión Productiva y Social *Fuente:* Cuenta Especial Diálogo con recursos del Programa Multilateral de Alivio de la Deuda *Asignación:* • 70% sobre la base de la fórmula de recálculo de la población de acuerdo con índices de pobreza • 30% dividido igualmente entre los 9 departamentos y distribuido a los municipios Para mancomunidades ≤ 5000 • 25% de financiamiento contraparte municipal Para mancomunidades ≥ 5000 • 75% de financiamiento contraparte municipal	Inversiones productivas Caminos Riego y electrificación Catastro Asistencia técnica Agricultura Gestión del riesgo de desastres

Ley 3058, 2005 Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH)			
Tesoro	**Departamento**	**Municipio**	**Sector**
Regalías: 6% de la producción nacional va al TGN	*Regalías:* • 11% de las regalías departamentales se destinan a los departamentos productores • 1% de la producción nacional se destina a Beni y Pando *Impuesto Directo:* • 32% (del cual el 4% se destina a los departamentos productores y el 2% a los departamentos no productores) *Patentes:* • 50% para los departamentos productores	*Patentes:* • 50% para los municipios productores	Caminos Riego Electrificación Acceso rural a financiamiento IyD y servicios de extensión

Ley 031, 2010 Autonomías y Descentralización				
Tesoro	**Departamento**	**Municipio**	**Autonomías**	**Sector**

Anexo 12. Selección de la muestra para el trabajo institucional a nivel municipal

La selección de la muestra se basa en los siguientes criterios: (i) La población sólo incluye municipios con al menos un 20 por ciento de población rural y municipios sin áreas forestales protegidas; (ii) Los 40 municipios incluidos en la muestra fueron distribuidos proporcionalmente entre las tres regiones de producción representativas en el país: altiplano (14), valles (14) y llanos (12); y (iii) La muestra en cada área geográfica fue seleccionada sobre la base de un marco de muestreo ordenado basado en población a fin de garantizar heterogeneidad — se seleccionó cada elemento k en el marco de los municipios ordenados por población, en que k es definido como la relación entre el número de municipios y el tamaño de la muestra en cada área geográfica, y el punto de partida se selecciona al azar entre las primeras observaciones k. Este procedimiento ha generado una muestra con estadísticas descriptivas similares como las observadas en la población restringida de municipios usados (Cuadro 1).

Cuadro 1. Estadísticas claves de la población y municipios de muestra

	Unidad de medida	Todos los municipios	Población restringida de los municipios	Muestra
Población	Habitantes	30054	14216	11338
Urbanización	% de la población	0.21	0.15	0.15
Densidad de población rural	Habitante por km^2	14.27	15.00	16.50
Años de escolaridad	Años	6.04	5.81	6.27
Consumo per cápita	Bolivianos	952	878	907
Densidad de caminos secundarios	km por km^2	0.05	0.05	0.14
Densidad de caminos primarios	km por km^2	0.03	0.03	0.02
Área	km^2	3246	3346	3132
Elevación	Metros sobre nivel del mar	2443	2495	2440
Temperatura	Centígrados	15.02	14.81	15.55
Precipitación	mm	83.43	82.53	73.43
Inclinación superior a 30º	% área	39.55	40.97	38.08
Gasto público per cápita	Bolivianos	61.66	59.97	60.92

Fuente: VAM, 2007