

## **BAJA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DEL SECTOR PÚBLICO EN COCHABAMBA**

Nelson Manzano  
Docente-Investigador IESE-UMSS

El Sector Público (SP) puede ser concebido como el conjunto de instituciones u organismos del Estado que regulan las decisiones “colectivas” de carácter político, económico, social y cultural, interviniendo en actividades económicas como consumidor y como productor. Así concebido, el SP en Bolivia incluye a un conjunto amplio de entidades -instituciones, organismos y empresas- estatales y gubernamentales a nivel nacional, departamental y municipal.

Las principales entidades del SP que operan actualmente en el Departamento de Cochabamba son la Gobernación Autónoma Departamental, los 47 Gobiernos Autónomos Municipales y la Universidad Mayor de San Simón. Según información del Vice Ministerio de Presupuesto y Contabilidad Fiscal estas 49 entidades tienen al 01 de diciembre de 2014 un presupuesto asignado de Bs. 7.743 millones (aproximadamente 33% del Producto Interno Bruto departamental). No obstante, el 59% de este monto corresponden a solo tres entidades, a decir: la Gobernación (con Bs. 1.611 millones), la Alcaldía de Cochabamba (con Bs. 1.834 millones) y la Universidad Pública (con Bs. 1.156 millones), que hacen un total presupuestario de Bs. 4.601 millones. Si a este monto añadimos el presupuesto de las seis restantes alcaldías metropolitanas: Quillacollo, Sacaba, Tiquipaya, Colcapirhua, Vinto y Sipe Sipe (Bs. 1.162 millones); el presupuesto total asciende a Bs. 5.766 millones.

En este marco, el desempeño económico-financiero del sector público, pero principalmente el desempeño de las tres entidades que se toman como ejemplo puede ser analizado de diferentes maneras, sin embargo, uno de los más utilizados es mediante el uso de “indicadores” de eficiencia y eficacia presupuestaria, tanto de ingresos como de gastos (que incluye la inversión o gastos de capital) y donde sobresale la “ejecución presupuestaria”, representada por el monto de recursos que fueron utilizados (gastos) del total de recursos disponibles (ingresos), durante un periodo de tiempo.

Por ello, aunque el desempeño de la gestión de una entidad pública se mide -en los hechos- por las obras que fueron ejecutadas y las demandas sociales que hubieron de ser satisfechas -además de la transparencia y celeridad con la que fueron ejecutados estos recursos- debido a la dificultad que se tiene para medir estos indicadores, la referida “ejecución presupuestaria” puede ser utilizada como una variable *proxi* adecuada y de fácil medición para evaluar el desempeño de la gestión pública.

Con base en información proporcionada por el Viceministerio de Presupuesto y Contabilidad Fiscal en 2013, la Gobernación Departamental, el Gobierno Municipal de Cochabamba y la UMSS tuvieron ejecuciones de gasto -respecto a sus presupuestos vigentes- del 66%, 78% y 55%, respectivamente y una ejecución total del 67%, que de inicio evidencia bajos desempeños presupuestarios, aunque estas mismas entidades tuvieron para el 01 de diciembre de 2014 una ejecución del 66%, 49% y 43%, respectivamente y una conjunta del 53%, cuyas proyecciones para fin de año, estiman -respecto al año anterior- una visible mejoría para el caso de la Gobernación, una probable mala gestión presupuestaria del Gobierno Municipal de Cochabamba y un persistente mal desempeño por parte de la UMSS. Al respecto, se observa que en 2014 los “fondos todavía no utilizados” por falta de ejecución presupuestaria en las citadas tres entidades públicas, hasta principios de diciembre representaron un valor conjunto de Bs. 1.020 millones (considerando solo sus presupuestos iniciales, es decir, sin tomar en cuenta recursos presupuestarios adicionales).

En este orden de cosas, la denominada cuenta “Caja y Bancos” de las citadas tres entidades públicas del departamento de Cochabamba, que acumula los recursos por concepto de Transferencias del TGN que no fueron ejecutados ni devengados (comprometidos financieramente) durante un periodo fiscal y que por lo mismo son depositados en cuentas fiscales a la espera de ser

activados en próximas gestiones, tuvo un valor acumulado hasta septiembre de 2014 de Bs. 2.157 millones (Bs. 619 millones en la Gobernación, Bs. 888 millones en la Alcaldía de Cochabamba y Bs. 650 millones en la UMSS). Para dimensionar esta magnitud se puede citar -por ejemplo- que en 2013 la inversión pública en infraestructura a nivel departamental fue de Bs. 761 millones, lo que significa que los referidos saldos en Caja y Bancos de estas tres entidades públicas, acumulados a septiembre de 2014, de ser hipotéticamente utilizados -en este momento- en infraestructura pública en un 75%, podrían fácilmente triplicar este monto a nivel departamental.

Sin embargo, a la fecha, no existen estudios que especifiquen cuales son los motivos por los que se estarían presentando tan bajos desempeños presupuestarios en estas tres entidades públicas cochabambinas. Sin embargo, se podrían citar -a manera de hipótesis de trabajo- al menos cinco factores por los que teóricamente no se estarían ejecutando en forma adecuada los recursos de entidades del sector público cochabambino que puede ser ampliada al sector público boliviano. Estas serían las siguientes:

- En primer lugar, el bajo desempeño presupuestario estaría influenciado por la *baja capacidad técnica, gerencial y ejecutiva* de los recursos humanos responsables de activar los recursos presupuestados durante el periodo fiscal, o en otras palabras, debido a la baja capacidad técnica para elaborar con anticipación los denominados Estudios de Identificación, de Pre-Inversión y los Estudios a Diseño Final o Estudios TESA (Técnico-Económico-Social y Ambiental), de modo que puedan ejecutarse a la brevedad posible.
- En segundo lugar, el bajo desempeño presupuestario se debería -a decir de los funcionarios de planificación y hacienda de entidades autónomas o descentralizadas- a la existencia de una *normativa excesivamente burocrática* en las instancias nacionales de aprobación de los procesos de gestión económico-financiera, principalmente en el Vice Ministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo, que estaría demorando excesivamente los tiempos de activación de ciertos recursos (proyectos).
- En tercer lugar, el bajo desempeño presupuestario estaría influenciado por la presencia de un flujo de *recursos adicionales* que permanentemente son asignados a los presupuestos de entidades públicas como las gobernaciones y las alcaldías, por concepto de recursos IDH (Impuesto Directo a los Hidrocarburos) y que se suman al presupuesto al menos en tres ocasiones durante el año, en los denominados “Reformulados Presupuestarios” y que por los cortos periodos de tiempo que normalmente quedan para la finalización del año, no pueden ser activados.
- En cuarto lugar, el bajo desempeño presupuestario estaría influenciado por la existencia -por parte de funcionarios y técnicos que asignan recursos para inversión- de un *temor a represalias jurídicas* o más propiamente “juicios” procedentes de la aplicación de la Ley Marcelo Quiroga Santa Cruz (Ley Anti Corrupción) que a decir de los mismos funcionarios es poco permisiva a la existencia de “errores” en los procedimientos administrativos de asignación y utilización de recursos públicos.
- Finalmente, el bajo desempeño presupuestario estaría influenciado por la ausencia de *control social* por parte de actores directos como son las Juntas Vecinales (ex OTBs) y que a partir de la Ley Nacional 341 de 2012 y la Ley Municipal 09 de 2013, dejan de ser los actores exclusivos de control social para compartir esta responsabilidad con organizaciones sociales sectoriales y sindicatos agrarios, además de comunidades y pueblos indígenas, que parecen no haber respondido -al menos hasta ahora- al desafío que ello involucraba en las tareas de elevación de las ejecuciones presupuestarias.

Para encarar el citado problema, es decir las baja ejecuciones presupuestarias del sector público en Cochabamba, se deben tomar medidas “urgentes” en los cinco ámbitos referidos, pero principalmente en los tres primeros; dado que las debilidades en recursos humanos, la alta burocratización de los procesos de utilización de fondos públicos y los reformulados presupuestarios, parecen ser los principales factores limitantes para una “asignación y ejecución óptima” de recursos públicos en el SP de Cochabamba, pero particularmente en las tres entidades públicas analizadas.