

UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y FINANCIERAS
CARRERA DE ECONOMÍA
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS



TESIS DE GRADO
MENCIÓN: GESTIÓN DE PROYECTOS Y PRESUPUESTO

**“LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL
PRESUPUESTO DE INVERSIÓN PÚBLICA DEL
SECTOR EDUCACIÓN”
BOLIVIA
2000-2016**

POSTULANTE: ALCOZER PAREDES, Gabriela Alejandra
TUTOR: M. Sc. TICONA GARCIA, Roberto
RELATOR: Lic. MARÍN IBAÑEZ, Rolando

La Paz-Bolivia
2017

Dedicatoria

A mis amados padres David y Rosmery los pilares fundamentales de mi vida quienes me han formado con principios y valores e impulsan cada uno de mis pasos.

A mis hermanos Daniela y Joaquin por ser luz de mi vida y compañeros eternos.

A mis abuelos Emiliano y Remedios que me guían desde el cielo; Juana y Cosme que me guían en vida.

Agradecimientos

A Dios nuestro creador por permitirme concluir con éxito mi carrera universitaria

A mi Tutor Lic. Roberto Ticona García quien con paciencia y dedicación fue guía y apoyo incondicional en cada una de las fases de investigación.

A mi Relator Lic. Rolando Marín Ibañez por su tiempo, colaboración y valiosos aportes para enriquecer el presente documento.

A Mauricio por su apoyo, confianza y colaboración.

A Miguel e Israel mis mejores amigos por creer en mí.

A la Sra. Julieta y Álvaro por la ayuda brindada.

RESUMEN

La investigación refiere a la Mención Gestión de Proyectos y Presupuesto, iniciándose en los Talleres de Tesis impartidos por la Dirección del Instituto de Investigaciones Económicas posteriormente se elabora el Perfil de Investigación Científica, concluyendo una segunda fase con la redacción del documento de Tesis compuesta por los Capítulos I, II, III y IV.

De esta manera se identifica como uno de los pilares más importantes en economía y para la sociedad a la educación, en la actualidad este Sector presenta diversos intentos de mejorar sus condiciones constituyéndose en un factor fundamental en la prosperidad económica de todo Estado, pero es un elemento que aún dificulta el desarrollo interno de Bolivia y en comparación con los países de la región.

Una de las herramientas para mejorar las condiciones del Sector Educación es mediante la Inversión Pública y los esfuerzos conjuntos la sociedad, que se realizan para el beneficio de los involucrados y para el progreso de los indicadores que explican la situación de la educación en Bolivia.

El objeto de investigación es la contribución de la descentralización en el Presupuesto de Inversión Pública del Sector Educación de Bolivia para ello se estudia, en base a la identificación de categorías y variables, teorías correspondientes al objeto de investigación que permitan contrastar con la evidencia empírica la validez de las mismas.

De 2000-2016 la descentralización se encuentra vigente, se hace una diferenciación de modelos económicos que rigen cada división del periodo de tiempo, evidenciándose la carencia de coordinación entre los gobiernos departamentales y gobiernos municipales con el Gobierno Central en el Sector Educación contradiciendo los objetivos de la descentralización que mediante leyes y normas define las atribuciones de las instituciones y de los niveles subnacionales.

La descentralización en el Sector Educación tiene la finalidad de mejorar las condiciones de la educación mediante la intervención y participación de todos los niveles de gobierno, quienes por su cercanía con la población conocen las necesidades prioritarias de su jurisdicción.

En la presente investigación se realiza un análisis de la contribución de la descentralización en el Sector Educación a los indicadores en educación como: Tasa de Asistencia Escolar, Alfabetismo y Establecimientos Educativos, indicadores de acceso y resultado que permiten realizar un análisis de la significancia de la ejecución del Presupuesto de Inversión Pública en el Sector Educación con la implementación de la descentralización y posteriormente evidenciar la hipótesis propuesta.

PRESENTACIÓN

La presente investigación propone el tema "LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL PRESUPUESTO DE INVERSIÓN PÚBLICA DEL SECTOR EDUCACIÓN" BOLIVIA; 2000-2016 el cual presenta el siguiente planteamiento del problema: la ineficiencia de la implementación de la descentralización en el Presupuesto de Inversión Pública del Sector Educación de Bolivia”.

El tema de investigación tiene como objetivo general determinar la contribución de la descentralización en el Presupuesto de Inversión Pública del Sector Educación.

El estudio de investigación está organizado en cuatro capítulos:

CAPÍTULO I: Influye la "Referencia Metodológica del tema de Investigación" que precisa la delimitación del tema, se especifica las categorías y variables económicas, y se plantea la identificación y planteamiento del problema, objetivos, hipótesis y la aplicación metodológica de investigación, además de aspectos conceptuales y fundamentos teóricos.

CAPÍTULO II: Fundamenta "Marco de Políticas, Normas e Institucional", que se relacionan e influyen sobre las categorías y variables económicas, incluye aspectos legales referentes al Sector Público y al Presupuesto de Inversión Pública y las políticas implementadas en temas de asignación y distribución del Presupuesto de Inversión Pública.

CAPÍTULO III: Desarrolla los "Factores Determinantes y Condicionantes del tema de Investigación", se describe, explica y compara entre dos periodos de estudio, Modelo de Economía de Mercado y Modelo de Economía Plural, a partir de variables económicas: Presupuesto de Inversión Pública programado y ejecutado del Sector Educación, ejecutado por tipo de financiamiento, ejecución por subsectores del Sector Educación y nivel de gobierno y finalmente la evolución de los indicadores de educación; que responden al problema de investigación sustentados por los objetivos y la verificación de la hipótesis.

CAPÍTULO IV: Sostiene las conclusiones y recomendaciones del tema de investigación y señala que la contribución de la descentralización en el presupuesto de Inversión Pública del Sector Educación no es significativa, posteriormente se presenta el aporte de la investigación en la Mención de Gestión de Proyectos y Presupuesto, que verifica la hipótesis, la evidencia teórica y las recomendaciones.

Contenido

RESUMEN	4
PRESENTACIÓN	6
1. CAPÍTULO I: REFERENCIA METODOLÓGICA DE INVESTIGACIÓN	14
1.1 DELIMITACIÓN DEL TEMA	14
1.1.1 <i>Delimitación Temporal</i>	14
1.1.2 <i>Delimitación General</i>	15
1.1.3 <i>Referencia Histórica</i>	16
1.2 RESTRICCIONES DE CATEGORÍAS Y VARIABLES ECONÓMICAS	17
1.2.1 <i>Categoría Económica y Social</i>	17
1.2.2 <i>Variables Económicas y Sociales</i>	17
1.3 PLANTEAMIENTO DEL OBJETO DE INVESTIGACIÓN.....	17
1.4 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	18
1.4.1 <i>Problematización</i>	18
1.5 IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA.....	22
1.6 JUSTIFICACIÓN DEL TEMA DE INVESTIGACIÓN.....	22
1.6.1 <i>Económica</i>	22
1.6.2 <i>Social</i>	23
1.6.3 <i>Institucional</i>	23
1.6.4 <i>Mención de Gestión de Proyectos y Presupuesto</i>	23
1.6.5 <i>Teórica</i>	24
1.7 PLANTEAMIENTO DE OBJETIVOS.....	24
1.7.1 <i>Objetivo General</i>	24
1.7.2 <i>Objetivos Específicos</i>	24
1.8 PLANTEAMIENTO DE HIPÓTESIS.....	25
1.9 APLICACIÓN METODOLÓGICA.....	25
1.10 MÉTODO DE INVESTIGACIÓN	25
1.11 TIPO DE INVESTIGACIÓN	25
1.12 FUENTES DE INFORMACIÓN	26
1.12.1 <i>Documental</i>	26
1.12.2 <i>Estadística</i>	26

1.12.3	<i>Teórica</i>	27
1.12.4	<i>Instrumentos de Investigación</i>	27
1.13	PROCESAMIENTO DE INFORMACIÓN	27
1.14	ANÁLISIS DE RESULTADOS	27
1.15	FUNDAMENTOS TEÓRICOS DE LA INVESTIGACIÓN.....	27
1.15.1	<i>Aspectos Conceptuales y Definiciones</i>	28
1.15.2	<i>Aspectos Teóricos de la Investigación</i>	33
2.	CAPÍTULO II: MARCO DE POLÍTICAS, NORMAS E INSTITUCIONAL	48
2.1	MARCO DE POLÍTICAS	48
2.1.1	<i>Primer periodo 2000-2005, Modelo de Economía de Mercado</i>	48
2.1.2	<i>Segundo periodo 2006-2016, Modelo de Economía Plural.</i>	53
2.2	MARCO NORMATIVO.....	57
2.2.1	<i>Primer periodo 2000-2006, Modelo de Economía de Mercado</i>	57
2.2.2	<i>Segundo periodo 2006-2016, Modelo de Economía Plural</i>	64
2.3	MARCO INSTITUCIONAL.....	71
2.3.1	<i>Ministerio de Economía y Finanzas Públicas</i>	71
2.3.2	<i>Ministerio de Educación</i>	71
2.3.3	<i>Ministerio de Planificación del Desarrollo</i>	72
2.3.4	<i>Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo</i>	73
3.	CAPITULO III: FACTORES DETERMINANTES Y CONDICIONANTES DEL TEMA DE INVESTIGACIÓN. 76	
3.1	ASPECTOS GENERALES	76
3.1.1	<i>Estado Plurinacional de Bolivia</i>	76
3.1.2	<i>Municipios</i>	78
3.1.3	<i>Presupuesto de Inversión Pública por Sectores</i>	79
3.1.4	<i>Sector Educación</i>	80
3.1.5	<i>Organización del Sistema Educativo 1994</i>	82
3.1.6	<i>Organización Curricular Plurinacional</i>	83
3.1.7	<i>Presupuesto de Inversión Pública del Sector Social de Bolivia</i>	84
3.2	PRESUPUESTO DE INVERSIÓN PÚBLICA DEL SECTOR EDUCACIÓN	88
3.3	PRESUPUESTO DE INVERSIÓN PÚBLICA EJECUTADO DEL SECTOR EDUCACIÓN POR TIPO DE FINANCIAMIENTO.....	95
3.4	PRESUPUESTO DE INVERSIÓN PÚBLICA EJECUTADA POR SUBSECTORES DEL SECTOR EDUCACIÓN Y NIVEL DE GOBIERNO.	101
3.4.1	<i>Nivel Central-Gobierno Central</i>	102

3.4.2	<i>Nivel Departamental-Gobiernos Departamentales</i>	105
3.4.3	<i>Nivel Local-Gobiernos Municipales</i>	108
3.5	INDICADORES DEL SECTOR EDUCACIÓN.....	115
3.5.1	<i>Tasa de Asistencia Escolar</i>	115
3.5.2	<i>Alfabetización</i>	116
3.5.3	<i>Establecimientos Educativos</i>	118
4.	CAPÍTULO IV: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	121
4.1	CONCLUSIÓN GENERAL.....	121
4.2	CONCLUSIONES ESPECÍFICAS.....	121
4.2.1	<i>Conclusión N°1</i>	121
4.2.2	<i>Conclusión N°2</i>	122
4.2.3	<i>Conclusión N°3</i>	123
4.2.4	<i>Conclusión N°4</i>	124
4.3	APORTE DE LA INVESTIGACIÓN A LA MENCIÓN.....	125
4.4	VERIFICACIÓN DE HIPÓTESIS.....	126
4.5	EVIDENCIA TEÓRICA.....	128
4.6	RECOMENDACIONES.....	128
4.6.1	<i>Recomendación General</i>	128
4.6.2	<i>Recomendación Específica 1</i>	128
4.6.3	<i>Recomendación Específica 2</i>	129
4.6.4	<i>Recomendación Específica 3</i>	129
4.6.5	<i>Recomendación Específica 4</i>	129
5.	BIBLIOGRAFÍA	130
6.	ANEXOS	133

ÍNDICE DE GRÁFICOS

<i>Gráfico N°1: Población por Departamentos de Bolivia, Censos 2001 y 2012; Tasa Media de Crecimiento Anual Intercensal.....</i>	<i>77</i>
<i>Gráfico N°2: Tasa de Asistencia Escolar de la Población de 6 a 19 años de edad, or Sexo, Censos 1992, 2001 y 2012 de Bolivia</i>	<i>78</i>
<i>Gráfico N°3: Presupuesto de Inversión Pública Ejecutado por Subsectores del Sector Social de Bolivia; 2000-2016</i>	<i>85</i>
<i>Gráfico N°4: Promedio de Inversión Pública Ejecutada por Subsectores del Sector Social de Bolivia; 2000-2016</i>	<i>87</i>
<i>Gráfico N°5: Presupuesto de Inversión Pública del Sector Educación de Bolivia; 2000-2016 (En Millones de Bs. y Porcentaje).....</i>	<i>90</i>
<i>Gráfico N°6: Comparación Promedio de Programación y Ejecución del Presupuesto de Inversión Pública del Sector Educación de Bolivia; 2000-2016.....</i>	<i>94</i>
<i>Gráfico N°7: Presupuesto de Inversión Pública Ejecutado del Sector Educación por Tipo de Financiamiento de Bolivia; 2000-2016.....</i>	<i>97</i>
<i>Gráfico N°8 Comparación del Presupuesto de Inversión Pública Ejecutado por Tipo de Financiamiento...</i>	<i>99</i>
<i>Gráfico N°9: Presupuesto de Inversión Pública Ejecutado por Nivel de Gobierno de Bolivia; 2000-2016.</i>	<i>101</i>
<i>Gráfico N°10: Presupuesto de Inversión Pública Ejecutado del Nivel Central por subsectores del Sector Educación de Bolivia.....</i>	<i>104</i>
<i>Gráfico N°11: Presupuesto de Inversión Pública Ejecutado del Nivel Departamental por subsectores del Sector Educación de Bolivia; 2000-2016</i>	<i>107</i>
<i>Gráfico N°12: Presupuesto de Inversión Pública Ejecutado del Nivel Local por subsectores del Sector Educación de Bolivia; 2000-2016</i>	<i>110</i>
<i>Gráfico N°13: Comparación del Presupuesto de Inversión Pública Ejecutado por Nivel de Gobierno y por Subsector del Sector Educación; 2000-2016.....</i>	<i>114</i>
<i>Gráfico N°14: Tasa de Asistencia Escolar por Municipio de Bolivia; 2012</i>	<i>115</i>
<i>Gráfico N°15: Tasa de Analfabetismo por Área y periodo censal</i>	<i>116</i>
<i>Gráfico N°16: Tasa de Analfabetismo por Municipio de Bolivia; 2012</i>	<i>117</i>
<i>Gráfico N°17: Número de Establecimientos Educativos por Departamentos de Bolivia; 2000-2016</i>	<i>118</i>
<i>Gráfico N°18: Número de Unidades Educativos por Departamentos de Bolivia; 2000-2016.....</i>	<i>119</i>
<i>Gráfico N°19: Presupuesto de Inversión Pública Ejecutado por Municipio Vs. Tasa de Asistencia Escolar</i>	<i>126</i>

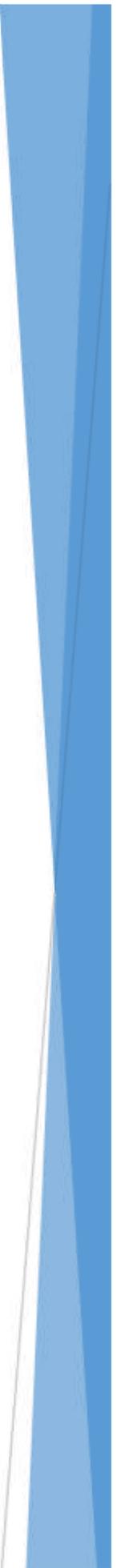
<i>Gráfico Nº20: Presupuesto de Inversión Pública Ejecutada en Infraestructura de Educación Vs. Unidades y Establecimientos Educativos;</i>	<i>127</i>
---	------------

ÍNDICE DE CUADROS

<i>Cuadro Nº1: Pilares del Plan General de Desarrollo Económico y Social- Pilar Equidad</i>	<i>48</i>
<i>Cuadro Nº2: Pilares del Plan General de Desarrollo Económico y Social-Pilar Institucionalidad</i>	<i>51</i>
<i>Cuadro Nº3: Pilares del Plan Nacional de Desarrollo “Bolivia Digna Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien”- Pilar Bolivia Digna</i>	<i>53</i>
<i>Cuadro Nº4: Pilares del Plan Nacional de Desarrollo “Bolivia Digna Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien”- Pilar Bolivia Democrática</i>	<i>55</i>
<i>Cuadro Nº5: Estructura Sectorial según el Clasificador Presupuestario.....</i>	<i>80</i>
<i>Cuadro Nº6: Estructura del Sistema Educativo Plurinacional</i>	<i>84</i>
<i>Cuadro Nº7: Resumen de Competencias del Nivel Central por Periodos.</i>	<i>103</i>
<i>Cuadro Nº8: Resumen de Competencias del Nivel Departamental por Periodos.....</i>	<i>106</i>
<i>Cuadro Nº9: Resumen de Competencias del Nivel Departamental por Periodos.....</i>	<i>109</i>

CAPÍTULO I

REFERENCIA METODOLÓGICA DE INVESTIGACIÓN



1. CAPÍTULO I: REFERENCIA METODOLÓGICA DE INVESTIGACIÓN

1.1 DELIMITACIÓN DEL TEMA

1.1.1 Delimitación Temporal

El periodo de análisis que comprende la investigación es a partir de los años 2000 hasta 2016, estableciendo 17 años de estudio que hacen posible el análisis de la descentralización en el Presupuesto de Inversión Pública del Sector Educación; mismo periodo que se subdivide de la siguiente manera.

1.1.1.1 Primer periodo 2000-2005, Modelo de Economía de Mercado.

En este periodo la economía boliviana se caracteriza por presentar un modelo económico de libre mercado, denominado *Modelo de Economía de Mercado* donde el Estado carece de intervención en la esfera productiva.

El MEFP denomina a este modelo como: Modelo Económico Neoliberal¹, donde el mercado es el asignador de recursos y el que corrige desequilibrios; además de considerarse un concentrador de ingresos y generador de sectores excluidos de la sociedad.

La descentralización educativa en Bolivia se inicia el año 1994 con la Reforma Educativa, que tiene por objetivo mejorar la calidad de la educación escolar, introducir la educación intercultural y bilingüe, y aumentar la cobertura de la educación pública priorizándose la educación primaria. El proceso está basado en el marco legal de la Participación Popular y se consolida a través de la Descentralización Administrativa y la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP).²

¹ Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, “Economía Plural”, publicación mensual. n°1. septiembre 2011. Pág. 11.

² Según: Torrez, J. y Pérez M. 2000. Contenido Social de la Reformas Estructurales en Bolivia.

1.1.1.2 Segundo periodo 2006-2016, Modelo de Economía Plural

Periodo caracterizado por el tránsito de una economía de libre mercado a una economía con amplia intervención del Estado, denominada *Modelo de Economía Plural*³, donde se establece nuevos lineamientos a través de la aprobación de la Nueva Constitución Política del Estado y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización promulgada en 2010; respecto del Sector Educación, en 2010 se implementa la Ley de Educación Avelino Siñani-Elizardo Pérez⁴, modificando el Sistema Educativo Nacional, que prioriza programas y proyectos específicos para lograr una educación participativa.

- **2011-2016**, Se plantea esta subdivisión por las características de los elementos que se analizan respecto a las condiciones de las inversiones en el Sector y la implementación de nuevas políticas dirigidas al Sector Educación.

Esta delimitación del periodo de tiempo entre 2000-2016 permite diferenciar los resultados generados por las políticas y normas implementadas entre ambos periodos para que el Presupuesto de Inversión Pública del Sector Educación y las mejoras de las condiciones de la población pertinente sean comparables.

1.1.2 Delimitación General

1.1.2.1 Espacial

La investigación se realiza en torno al nivel nacional del Estado Plurinacional de Bolivia, haciendo referencia a los niveles de gobierno del Estado (departamentos y municipios), de manera que se estudia la descentralización como un proceso compuesto.

³ IBID 1.

⁴ BOLIVIA. Ministerio de Educación. 2010. Ley de Educación N°070 Avelino Siñani-Elizardo Pérez.

1.1.2.2 Sectorial

La investigación se delimita en el Sector Fiscal, que se caracteriza por ocuparse de la distribución de los ingresos públicos, así como su uso, se considera pertinente que el tema de investigación se delimite en este campo de la economía para un mejor análisis del problema.

Se enmarca también en el estudio del Presupuesto de Inversión Pública del Sector Educación, respecto de las normas, leyes y el Sistema Educativo con sus reglamentaciones correspondientes como uno de los cuatro componentes del Sector Social de la economía.

1.1.2.3 Institucional

La investigación refiere una delimitación institucional de la siguiente manera:

- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.
- Ministerio de Planificación del Desarrollo
- Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo.
- Ministerio de Educación.

1.1.2.4 Delimitación de la Mención

La investigación se delimita en una de las menciones que brinda la Carrera de Economía con el Plan de Estudios 2012, el tema de investigación según la especialidad estudiada se refiere a la mención de Gestión de Proyectos y Presupuestos.

Permitiendo relacionar los instrumentos y contenidos de la mención con la realidad económica, en este caso el Presupuesto de Inversión Pública del Sector Educación en base a la descentralización.

1.1.3 Referencia Histórica

En base al tema de investigación se plantea referencia histórica que es utilizada para explicar algunos de los elementos y características propias del proceso de

descentralización en Bolivia, mismos que no se contemplan dentro del periodo de investigación puesto que son aspectos implementados en los años 1990-1996. Como ser:

- Ley 1551, Ley de Participación Popular
- Ley 1654, Ley de Descentralización Administrativa
- Normas Básicas del Sistema Nacional de Inversión Pública

1.2 RESTRICCIONES DE CATEGORÍAS Y VARIABLES ECONÓMICAS

1.2.1 Categoría Económica y Social

C.E. Presupuesto de Inversión Pública del Sector Educación

C.E.S Sector Educación

1.2.2 Variables Económicas y Sociales

V.E.1.1: Presupuesto de Inversión Pública Programado y Ejecutado del Sector Educación

V.E.1.2: Presupuesto de Inversión Pública Ejecutado por Tipo de Financiamiento.

V.E.1.3: Presupuesto de Inversión Pública Ejecutado por Subsectores del Sector Educación y Nivel de Gobierno

V.E.S.2.1: Indicadores del Sector Educación

1.3 PLANTEAMIENTO DEL OBJETO DE INVESTIGACIÓN

Con la revisión de información documental en línea con la identificación del tema de investigación, se determina el siguiente objeto de investigación:

LA CONTRIBUCIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL PRESUPUESTO DE INVERSIÓN PÚBLICA DEL SECTOR EDUCACIÓN DE BOLIVIA 2000-2016

El objeto de investigación, corresponde a la descentralización, aspecto económico que se incorpora con la intención de satisfacer las demandas de la población mediante la

intervención de los niveles del gobierno, quienes conocen a profundidad dichas necesidades según las características propias de cada región.

Se analiza el Presupuesto de Inversión Pública del correspondiente Sector, si bien se cuenta con recursos programados y ejecutados, la inversión ejecutada es la que realmente incide en la población. Y finalmente se toma como unidad de análisis el Sector Educación.

1.4 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1.4.1 Problematización

1.4.1.1 Problematización de Categoría Económica y Social

1.4.1.1.1 Presupuesto de Inversión Pública del Sector Educación

El Presupuesto de Inversión Pública se desagrega por sectores: productivo, social, infraestructura y multisectorial. Los distintos modelos económicos respecto del gobierno que los rige, establecen las prioridades de inversión en estos sectores. El Presupuesto de Inversión Pública determina la dirección de la inversión respecto de los sectores de los que se ocupa principalmente.

El Presupuesto de Inversión Pública del Sector Educación se constituye en un elemento importante de análisis respecto de los indicadores educativos, en medida que la Inversión Pública se expresa y funciona en el marco de los lineamientos establecidos por el MPD y los reglamentos correspondientes dirigidos a satisfacer las necesidades de la población.

Para una revisión y análisis de la evolución de la educación en Bolivia respecto de los efectos que ha generado el proceso de descentralización y su importancia en la mejora de los indicadores educativos, el Presupuesto de Inversión Pública del Sector Educación es el elemento vital para ello.

1.4.1.1.2 Sector Educación

La educación es un derecho humano, además de ser un pilar fundamental para la lucha contra la pobreza. Las reformas educativas que se han aplicado en América Latina han tenido una característica en particular que llamamos descentralización en el Sector de Educación. Se tiene los procesos exitosos como es el caso de Brasil, Colombia y Chile, y por otro lado experiencias desalentadoras en razón a la centralización característica de países de Centroamérica⁵

La Inversión Pública en el Sector Educación es un componente que determina si la descentralización educativa ha logrado el objetivo de generar mejores condiciones para la población en el Sector Educación mediante una mayor participación de los niveles de gobierno en articulación y coordinación con el nivel central para la satisfacción de necesidades.

1.4.1.2 Problematización de Variables Económicas y Sociales

1.4.1.2.1 Presupuesto de Inversión Pública Programado y Ejecutado del Sector Educación

El Sector Educación en muchas gestiones presenta porcentajes de ejecución superiores a la programación de los proyectos y en otros el porcentaje de ejecución alcanza menos del 60%, se evidencia la deficiencia técnica presente en el Sector. Los porcentajes de ejecución del Presupuesto de Inversión Pública han disminuido en los últimos años del periodo de investigación.

⁵ Basado en: NINA O. 2006. Educación Inicial, Primaria y Secundaria en el Marco de la Descentralización: Contexto y Perspectivas. 2 p.

1.4.1.2.2 Presupuesto de Inversión Pública Ejecutado por tipo de Financiamiento Interno y Externo

El objetivo de la descentralización es que los niveles de gobierno realicen inversiones dirigidas al beneficio de la sociedad, mismas que deben ser financiados por recursos propios de los respectivos niveles. Entonces es necesario abordar el Presupuesto de Inversión Pública ejecutado por tipo de financiamiento interno y externo puesto que la economía boliviana para el primer periodo ejecuta proyectos en educación principalmente con financiamiento externo, constituido por donaciones, préstamos y transferencias; en otras gestiones se observa dependencia de recursos generados por las exportaciones de productos tradicionales.

1.4.1.2.3 Presupuesto de Inversión Pública Ejecutado por subsectores del Sector Educación y Nivel de Gobierno

Los niveles de gobierno se dividen en: Central, Departamental y Municipal; que son los encargados de inversiones sociales correspondientes a sus atribuciones establecidas en la Constitución Política del Estado y leyes correspondientes.

Surge la problemática de indagar sobre el porcentaje de ejecución de cada nivel de gobierno en el Sector Educación y si cada uno de ellos genera resultados eficientes respecto de las necesidades de la población a las que responde.

Dentro del Sector Educación, se establecen subsectores en los que se invierte para mejorar sus condiciones, comprendidos en⁶:

- Educación Formal
- Educación no Formal
- Infraestructura

⁶ BOLIVIA. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. 2016. Clasificadores Presupuestarios 2016. pp. 128-129.

- Multiprograma
- Otros

En Bolivia las inversiones destinadas al Sector Educación en los diferentes subsectores se comprometen a responder las necesidades de la población más vulnerable y con necesidades prioritarias; y no simplemente a una suerte de políticas sin consideraciones previas, respetando siempre las atribuciones establecidas bajo normativas correspondientes.

1.4.1.2.4 Indicadores del Sector Educación

Los indicadores correspondientes en este Sector han sido considerados bajo la óptica de los indicadores de desarrollo económico⁷. Los cuales permiten el análisis del impacto que ha generado la Inversión Pública en el Sector Educación.

- *Tasa de Asistencia Escolar*

La TAE en Bolivia la mayoría de los municipios cuentan con una tasa de asistencia escolar mayor al 70%, sin embargo es en las ciudades principales existe un número alarmante de niños en edad escolar que no asisten a la escuela, según el INESAD El Alto (38.475 niños entre 6 y 19 años que no están asistiendo); Santa Cruz de la Sierra (37.881); La Paz (32.172); Cochabamba (22.231); Oruro (15.259); Tarija (10.807); Sacaba (9.905); Riberalta (8.702); Potosí (7.822); y Sucre (6.928).

- *Analfabetismo*

El analfabetismo en Bolivia se ha reducido en los último 20 años, sin embargo, es en el área rural donde existe una mayor proporción de analfabetos respecto del área urbana, de los cuales la población más afectada son las mujeres.⁸

⁷ Planteados por el Doctor en Economía: Rolando Morales Anaya, en su Libro: El Desarrollo Visto desde El Sur

⁸ Según: Plan Iberoamericano de Alfabetización y Educación Básica de Personas Adultas-Informe de Bolivia

Los distintos gobiernos han tenido como un objetivo la reducción de la tasa de analfabetismo, así cada uno de estos ha implementado políticas para hacer de esta una realidad.

Es importante el análisis de este indicador en el subsector de Educación No Formal, específicamente en la Educación Alternativa y Especial. Asimismo, analizar si las inversiones públicas realizadas en el Sector Educación bajo este subsector generan resultados en el indicador de principal acción.

- *Establecimientos y Unidades Educativas*

Permite medir los impactos de la Inversión Pública en infraestructura educativa; el problema del número de unidades educativas radica principalmente en las áreas rurales, donde las distancias hacia las unidades educativas son muy grandes, fenómeno que dificulta que los niños y niñas del área afectada puedan asistir a sus clases de manera regular.

Por consiguiente, se ven afectados los diversos indicadores del Sector y más importante aún, se ven afectados los niños y niñas que no pueden recibir educación generándose un retraso social y posibles brechas de capacidades laborales.

1.5 IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

De esta manera se identifica el siguiente problema:

“LA INEFICIENCIA DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN
EN EL SECTOR EDUCACIÓN DE BOLIVIA”

1.6 JUSTIFICACIÓN DEL TEMA DE INVESTIGACIÓN

1.6.1 Económica

Al hablar de Inversión Pública en Bolivia y el papel que desempeña en el Sector Social de la economía y principalmente el Sector Educación, es necesario tomar en cuenta la

descentralización, proceso que se inicia en Bolivia en el año 1994 que promueve una justa y mejor administración de los recursos públicos con el fin de que los niveles territoriales puedan manejar los recursos en función a la necesidad de la población y en articulación con el Gobierno Central.

El Presupuesto de Inversión Pública es una estimación de los recursos a ser demandados por los distintos niveles de gobierno, sin embargo, muchas veces no es significativamente ejecutado o no tiene una estructura de programación coherente con la ejecución. En los informes económicos del Estado generalmente se utiliza el Presupuesto de Inversión Pública programado solamente, sin tomar en cuenta la importancia vital del porcentaje de ejecución.

1.6.2 Social

La educación es uno de los sectores con mayores necesidades en Bolivia, el proceso de descentralización concretamente amplía el número de proyectos que responde a las diversas necesidades brindando así mejores condiciones para la población. Pero a la vez es necesario conocer si este proceso efectivamente es un generador de mejores condiciones para el Sector Educación mediante el Presupuesto de Inversión Pública del Sector o simplemente es el resultado de políticas sociales de corto plazo.

1.6.3 Institucional

El Estado por medio del Ministerio de Educación controla, regula, norma, las actividades en el Sistema Educativo Nacional. Mientras que el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas conjuntamente con el Ministerio de Planificación del Desarrollo se encargan principalmente de los mecanismos e instrumentos respecto de la Inversión Pública que se realiza en beneficio de la sociedad. En este sentido es necesario verificar los resultados que generen estas entidades y si estas son fehacientemente de impacto en la sociedad.

1.6.4 Mención de Gestión de Proyectos y Presupuesto

La mención de Gestión de Proyectos y Presupuesto hace énfasis en el análisis de los proyectos en cuanto a su elaboración, evaluación, programación, ejecución vinculados a

los presupuestos públicos tanto como privados, y propiamente el análisis de su impacto en la sociedad respecto de las necesidades.

Es importante estudiar los beneficios sociales que genera Inversión Pública dentro del Sector Educación, mediante instrumentos estudiados en la mención como ser, el ciclo de vida de los proyectos, Presupuesto de Inversión Pública y desarrollo local y regional.

1.6.5 Teórica

La descentralización como un mecanismo de mejorar las condiciones de vida de la sociedad está ligado al Presupuesto de Inversión Pública, por medio de una correcta distribución y mejor administración de los recursos públicos, que permita atender y satisfacer las necesidades primordiales de la población en educación.

Es necesario indagar si la teoría se aplica o aproxima a la realidad económica y social de Bolivia, si efectivamente la descentralización del Presupuesto de Inversión Pública genera influencia y/o contribución a las mejoras del Sector Educación.

1.7 PLANTEAMIENTO DE OBJETIVOS

1.7.1 Objetivo General

- Determinar la contribución de la descentralización del Presupuesto de Inversión Pública en el Sector Educación.

1.7.2 Objetivos Específicos

- Comparar el Presupuesto de Inversión Pública programado y ejecutado del Sector Educación.
- Identificar el comportamiento del Presupuesto de Inversión Pública ejecutado por tipo de financiamiento
- Diferenciar el Presupuesto de Inversión Pública ejecutado por subsectores del Sector Educación y Nivel de Gobierno
- Contrastar la evolución de los indicadores del Sector Educación

1.8 PLANTEAMIENTO DE HIPÓTESIS

LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL PRESUPUESTO DE INVERSIÓN PÚBLICA
NO CONTRIBUYE SIGNIFICATIVAMENTE AL SECTOR EDUCACIÓN.

1.9 APLICACIÓN METODOLÓGICA

La metodología que se emplea en la investigación se basa en la información disponible para el Sector Educación, de esta manera se indaga en el tipo de investigación que se adecue al campo de estudio, en tanto a su delimitación teórica, así como empírica.

1.10 MÉTODO DE INVESTIGACIÓN

El enfoque de la investigación adopta una *metodología deductiva*⁹, en la cual se parte de aspectos generales a ser analizados; en este caso la descentralización del Presupuesto de Inversión Pública; para llegar a una concepción particular o hipótesis; la contribución al Sector Educación; basada en las inferencias que permiten transitar de los enunciados universales a enunciados particulares.

1.11 TIPO DE INVESTIGACIÓN

El tipo de investigación es *cuantitativa, longitudinal, explicativa, y descriptiva*¹⁰. *Cuantitativa*, porque se centra en la construcción de estadísticas y cifras para explicar las variables; la secuencia temporal es *Longitudinal*, las variables se recogen en tiempos diferentes; *Descriptiva*, se describe las variables observadas relacionadas; *explicativa* ya que en el proceso de investigación se compara los resultados de la descentralización y las diversas leyes en la materia, se comprueba la hipótesis enunciada y de tal manera se pueda contribuir al conocimiento científico.

⁹ MENDOZA W. 2013. Guía para Elaborar y Desarrollar un Proyecto de Investigación. CIES. pp. 8-49.

¹⁰ IBID 9.

1.12 FUENTES DE INFORMACIÓN

La fuente de Información a la que se acude es secundaria; información que es recopilada de instituciones públicas.

1.12.1 Documental.

Se basa en la revisión de los documentos realizados en base a la problemática del Sector por lo cual se acude a información de:

- UDAPE
- CEPAL
- Fundación Milenio
- INESAD
- INE
- Revista El Economista
- Fundación Jubileo
- PNUD

1.12.2 Estadística

Se basa en la amplia revisión de información estadística publicada por ministerios, viceministerios y fundaciones, específicamente:

- INE
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN.
- MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO
- VICEMINISTERIO DE INVERSIÓN PÚBLICA Y FINANCIAMIENTO INTERNO
- UDAPE

1.12.3 Teórica

Surge de la revisión de teorías relacionadas al tema de investigación conjuntamente con las categorías y variables identificadas respecto del objeto de investigación. De esta manera se plantea:

- Teoría del Sector Público
- Teoría del Ciclo de Vida del Proyecto
- Teoría de la Economía de la Educación

1.12.4 Instrumentos de Investigación

El instrumento utilizado es la Estadística Descriptiva, que hace posible el análisis de los resultados e indicadores que son publicados respecto del Sector Educación.

1.13 PROCESAMIENTO DE INFORMACIÓN

En base a la información disponible para la investigación, se desarrolla un análisis estadístico descriptivo, comprendido este por el uso de instrumentos como tendencias, gráficas, promedios, porcentajes y correlaciones.

1.14 ANÁLISIS DE RESULTADOS

En función de los resultados obtenidos con los instrumentos establecidos en anteriores puntos se establece la *descripción* de los resultados y la *explicación* de los mismos en cuanto a los aspectos históricos y contextuales de los resultados observados, así mismo se realiza la *comparación* de los periodos de tiempo. Posteriormente se elaboran conclusiones, que a la vez son utilizadas en la determinación de la hipótesis como aceptada o rechazada, y finalmente se elabora recomendaciones respecto al tema de investigación.

1.15 FUNDAMENTOS TEÓRICOS DE LA INVESTIGACIÓN

Los estudios realizados en descentralización en América Latina son varios, sin embargo, este tipo de estudios tratan la descentralización como tal, sin diferenciar su impacto por sectores. Existen estudios empíricos de la descentralización educativa en Bolivia que

otorgan a la investigación una base sólida en estos términos, pero actualizar dicha información en un sentido económico serio es un desafío latente.

1.15.1 Aspectos Conceptuales y Definiciones

1.15.1.1 Presupuesto de Inversión Pública

El Presupuesto de Inversión Pública es el conjunto de recursos asignados para la realización de los proyectos del Programa de Inversión Pública, que deben ser incorporadas en los presupuestos institucionales de cada entidad pública y en el PGN para cada gestión fiscal. Sólo forman parte del Presupuesto de Inversión Pública los proyectos del Programa de Inversión Pública que cuenten con financiamiento asegurado.¹¹

El Presupuesto constituye un instrumento de Planificación y Operación de actividades, destinado a satisfacer necesidades de bienes y servicios que requiere la población en función a la demanda social.

La intervención del Estado en la economía, permite producir y proveer bienes y servicios sociales públicos mediante la realización de inversiones destinado la formación bruta de capital fijo, a través de la provisión Presupuestaria mediante el gobierno, el Estado adopta un rol dual en el Sistema Económico Plural, transformándose en un agente económico productor de bienes y servicios para el mercado; Bienes y Servicios Sociales; Infraestructura Productiva y Social.¹²

¹¹ BOLIVIA. Ministerio de Hacienda. 2003. Sistema Nacional de Inversión Pública (Normas Básicas) Pág. 3. Art. 12.

¹² TICONA, R. 2014. El Proyecto del Presupuesto General del Estado 2014 en el Bienestar de la Economía Plural. pp. 11-16.

1.15.1.2 Inversión Pública

Se entiende por Inversión Pública todo gasto de recursos de origen público destinado a incrementar, mejorar o reponer las capacidades físicas, humanas, culturales, ambientales, económicas y sociales del Estado para la producción de bienes y/o servicios¹³

1.15.1.3 Programa de Inversión Pública¹⁴

Se entiende por Programa de Inversión Pública al conjunto de Proyectos de inversión que reúnen las condiciones establecidas por el SNIP, ordenados de acuerdo a las prioridades definidas por los planes de desarrollo nacional, departamental o municipal, según corresponda.

El Programa de Inversión Pública está conformado por el Presupuesto de Inversión Pública que comprende proyectos financiados, y el Programa de Requerimientos de Financiamiento. El Programa de Inversión Pública puede ser organizado en forma sectorial, regional o institucional, y su horizonte de duración es plurianual y depende de la duración de los proyectos que lo conforman.

1.15.1.4 Recursos Internos y Externos

Los Recursos internos son todos aquellos con los que cuenta la entidad (regalías, transferencias del TGN, IDH, recursos propios, etc.) un proyecto puede ser ejecutado en su totalidad con estos recursos¹⁵.

¹³ BOLIVIA. Ministerio de Planificación del Desarrollo. 2012. Reglamento Específico del Sistema Nacional de Inversión Pública. 18 de diciembre de 2012. 5p.

¹⁴ BOLIVIA. Ministerio de Hacienda. 2003. Sistema Nacional de Inversión Pública (Normas Básicas). Art. 12. 3p.

¹⁵ Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo. 2017. (en línea) <http://www.vipfe.gob.bo> (Consulta 20 de junio de 2017)

Por otra parte, los Recursos externos: provienen a través de créditos o donaciones y se constituyen en el financiamiento que completa el total del dinero para la ejecución del proyecto¹⁶.

1.15.1.5 Educación

Según las Naciones Unidas, la educación es un derecho humano fundamental al que todos los niños deberían tener acceso. La Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, establece en el Art. 77 que “la educación es una función suprema y primera responsabilidad financiera del Estado, teniendo la obligación indeclinable de sostenerla, garantizarla y gestionarla”. Toda persona tiene derecho a “recibir educación en todos los niveles de manera universal, productiva, gratuita, integral e intercultural, sin discriminación”.

A pesar de haberse registrado en el país avances considerables en la cobertura del servicio de educación. Bolivia presenta aún rezagos en el nivel educativo alcanzado por la población, deficiencias en la capacidad y calidad del sistema educativo, así como brechas por el origen étnico y niveles socioeconómicos que repercuten en sus niveles educativos¹⁷.

1.15.1.6 Tasa de Asistencia Escolar

La tasa de asistencia escolar expresa el porcentaje de personas de un determinado grupo de edad o sexo que, de acuerdo al censo o al conteo intercensal, asisten a algún establecimiento de enseñanza escolar del Sistema Educativo Nacional. A diferencia de las tasas de cobertura neta y bruta, que utilizan datos provenientes de dos fuentes distintas, a saber, las estadísticas educativas y las proyecciones de población, la tasa de asistencia

¹⁶ IBID 15.

¹⁷ ANDERSEN, L. BRANISA, B. y CANELAS, S. 2016. El ABC del Desarrollo en Bolivia. Fundación INESAD: La Paz-Bolivia. pp. 63-67.

escolar utiliza sólo fuentes censales. El indicador provee una medida de la asistencia a algún centro escolar la cual es una de las primeras condiciones para garantizar la educación básica obligatoria entre la población joven. Los valores del indicador son resultado de varios factores entre los que destacan dos: la disponibilidad de centros escolares cercanos a la población y la ponderación que hace la sociedad y en especial los padres y los escolares sobre la valía de la educación. Fundamentalmente la primera variable es responsabilidad principal del SEN mientras que la segunda depende conjuntamente de los esfuerzos del gobierno y la sociedad

Fórmula:

$$TAE_n = \frac{PA_I}{PT_I} * 100$$

Donde:

TAE_n: Tasa de Asistencia Escolar en el periodo *n*.

PA_I: Población con edades en el intervalo I que asiste a la escuela.

PT_I: Población total con edades en el intervalo I

I: Intervalo de edades.

n: tiempo.

1.15.1.7 Tasa de Analfabetismo

El analfabetismo es definido como la incapacidad que posee un ser humano para realizar las operaciones básicas de leer y escribir. Se argumenta que el analfabetismo es el resultado de la falta de educación y si bien el porcentaje de la población mundial aún con analfabetismo ampliamente menor a otras, aún existen numerosas sociedades y comunidades que cuentan con gran parte de analfabetos en su población.

Este indicador está expresado como porcentaje y se calcula dividiendo la población de 15 años y más que no sabe leer y escribir entre la población total de 15 años y más, multiplicado por 100.

Fórmula:

$$TA_t = \frac{E_{t,l,n}}{P_{tn}}$$

Donde:

TA_t: Tasa de analfabetismo en el periodo *t*.

E_{t,l,n}: Población de 15 años en adelante *n* que no saben leer y escribir *l* en un periodo determinado *t*.

P_{t,n}: Población total de 15 años en adelante *n* en un periodo determinado *t*.

t: Periodo de cálculo del indicador.

En Bolivia la tasa de analfabetismo es calculada en los periodos censales principalmente, es a partir del 2011 con la Encuesta Continua de Hogares, que se tienen datos de este indicador de 2011 hasta 2016.

1.15.1.8 Establecimientos Educativos

Conocido popularmente como escuela, el cual tiene como misión impartir educación y enseñanza a quienes asisten al mismo. Los alumnos, tal como se llaman a aquellos que acuden en la búsqueda del saber, recibirán de sus profesores o maestros en estos establecimientos la educación básica, media y superior que necesitan para poder desempeñarse con efectividad y contar con posibilidades en sus vidas.

1.15.1.9 Unidades Educativas

Las unidades educativas constituyen centros de formación integral para el educando, donde se desarrollan los procesos de enseñanza y aprendizaje a partir de una planificación participativa elaborada por el director, docentes, alumnos y padres de familia. Las unidades educativas cuentan con un espacio físico, recursos humanos y materiales, organizados estructuralmente en ámbitos administrativos, pedagógicos y de participación con el objeto de prestar servicios escolares.

1.15.1.10 Descentralización

La descentralización se puede definir en términos generales como un proceso de transferencias de competencias y recursos desde la administración nacional o central de un determinado Estado, hacia las administraciones sub-nacionales¹⁸.

1.15.2 Aspectos Teóricos de la Investigación

1.15.2.1 Teoría de las funciones del sector público

Es importante el hecho que el mecanismo de mercado por sí solo no puede realizar todas las funciones económicas. La política pública es necesaria para: guiar, corregir y complementar al mercado en algunos aspectos.¹⁹

Musgrave determina que son tres las funciones que el Estado debe desarrollar²⁰:

- *Función de Asignación*: Es la provisión de bienes sociales o el proceso por el que el uso total de los recursos se divide entre bienes privados y sociales, y por el que se elige la combinación de bienes sociales.

- Bienes Sociales y fallo del Mercado

El mecanismo de mercado está bien adaptado a la provisión de bienes privados. Se basa en el intercambio y éste se puede producir únicamente cuando existe un título exclusivo de la propiedad que se va a intercambiar, Sin embargo, en el caso de los bienes sociales, sería ineficaz excluir a un consumidor de la participación en los beneficios, ya que esta participación no reduce el consumo de otro; los beneficios de bienes públicos no se transforman en derechos de propiedad de individuos concretos, y el mercado no puede funcionar.

¹⁸ CEPAL. 1993. Descentralización Fiscal: Marco conceptual. Santiago de Chile.

¹⁹ Musgrave Richard A., “Hacienda Pública Teórica Y Aplicada” (5ª Edición), 1999, Editorial Mc Graw-Hill, Capítulo 1 Las Funciones Fiscales: Una Panorámica Pág. 6.

²⁰ IBID-19. 8p.

- *Función de Distribución:* La función de distribución, es el ajuste de la distribución de la renta y la riqueza para asegurar su adecuación a lo que la sociedad considera un estado “equitativo” o “justo” de distribución.

La distribución mediante el mercado supone un grado sustancial de desigualdad, especialmente en la distribución de la renta del capital; y aunque los puntos de vista acerca de la justa distribución difieren, la mayor parte coincidiría en la necesidad de algún ajuste, aunque solo fuera establecer un nivel mínimo en el extremo inferior de la escala.²¹

- *Función de Estabilización:* La función de estabilización, se utiliza la política presupuestaria como un medio de mantener un alto nivel de empleo, un grado razonable de estabilidad de los precios y una tasa apropiada de crecimiento económico que considere los efectos sobre el comercio internacional y la balanza de pagos.

1.15.2.2 Teoría del papel del Estado en la Economía

El papel que desempeña un gobierno en la Economía se extiende más allá de la política fiscal; la política gubernamental abarca las políticas monetarias y cambiarias. Varios de los aspectos de la Política Fiscal son determinados por el Presupuesto del gobierno, que establece el ingreso y los egresos del Sector Público en un periodo en particular.²²

Las fuentes más importantes de ingresos públicos son los distintos tipos de impuestos aplicados en la economía. Estos impuestos pueden clasificarse en tres categorías amplias: *los impuestos a la renta de personas y empresas*, que incluyen el impuesto previsional sobre los salarios; los impuestos al gasto, incluyen el impuesto a la compraventa, los impuestos específicos y los aranceles a las importaciones; y los

²¹ IBID- 20. 11p.

²² LARRAIN B. SACH. 2002. Macroeconomía En La Economía Global. 2º Edición., Editorial Pearson Education S.A. Cap. 15, El Gobierno Y El Ahorro Nacional. 509p.

impuestos a la propiedad, que abarca gravámenes a casas y edificios, terrenos agrícolas y residenciales, y herencias.²³

Otra fuente de ingresos del sector público son las utilidades de las empresas y agencias estatales que venden bienes y servicios. Aunque las empresas públicas no tienen mayor importancia cuantitativa en la mayoría de los países de alto ingreso, si la tienen en los países en desarrollo. En muchos países en desarrollo ricos en recursos, los ingresos de las empresas productoras de recursos de propiedad estatal suelen representar una proporción sustancial de los ingresos públicos.²⁴

El Gasto Público también puede agruparse en cuatro categorías: *a) Consumo de Gobierno*, este incluye los salarios que el gobierno paga a los empleados públicos, así como el pago de bienes y servicios adquiridos para el consumo corriente. *b) Inversión de Gobierno*, incluye una variedad de formas de gasto de capital, tales como la construcción de caminos y puertos. *c) Transferencias al sector privado*, que incluye las pensiones de retiro, el seguro de desempleo, beneficios de bienestar.²⁵

1.15.2.3 Teoría de la Descentralización

La descentralización se puede definir en términos generales como un proceso de transferencias de competencias y recursos desde la administración nacional o central de un determinado Estado, hacia las administraciones subnacionales: estatales y municipales en los países federales, y regionales y locales en los países constitucionalmente unitarios. En este contexto, la descentralización de las finanzas públicas requiere como condición previa que el país sea dividido territorialmente en unidades inferiores o menores, cada una

²³ IBID 22. pp. 510-511

²⁴ IBID 22. 511p.

²⁵ IBID 22, 511p.

con sus correspondientes gobiernos regionales y/o locales y estrechamente relacionados con la unidad superior o gobierno central.²⁶

Como Finot²⁷ establece, la descentralización desde un punto de vista económico es básicamente una reforma de la gestión pública dirigida a reducir ineficiencias en los procesos de asignación. Desde esta óptica propone la siguiente clasificación:

- *Descentralización Política:* transferencia de competencias de decisión (sobre gasto y financiamiento) para la provisión de bienes públicos desde Gobiernos Centrales a procesos políticos subnacionales. La transferencia de competencias podría dirigirse tanto a organizaciones del Estado como a organizaciones sociales que también realizan funciones de provisión.
- *Descentralización Política del Gasto:* Tráferencia de competencias de decisión sobre gasto público, pero no sobre el aporte local con que se financiará ese gasto.
- *Descentralización Operativa:* Transferencia de competencias de decisión sobre operación de provisión a administraciones territoriales, o a administraciones funcionales del mismo nivel. La delegación sería una forma de descentralización operativa territorial.
- *Descentralización Económica:* Transferencia de procesos productivos referidos a la provisión de bienes públicos, a la competencia económica.

²⁶ Gabriel Aghón.1993. Descentralización Fiscal Marco conceptual, Serie de Política Fiscal, Santiago de Chile, Naciones Unidas Comisión Económica para América Latina y el Caribe. 8 p.

²⁷ Ivan Finot, 2002 Descentralización y participación en América Latina: Una mirada desde la economía, Revista de la CEPAL 78, diciembre, 142 p.

1.15.2.3.1 Descentralización Fiscal

La Descentralización fiscal nace con el “Federalismo Fiscal”²⁸, nombre que se le dio a la consideración de la existencia de niveles de decisión de ingresos y gastos públicos dentro de las finanzas públicas; literatura económica que surge después de la finalización de la Segunda Guerra Mundial.

Según Oates, la teoría del Federalismo Fiscal tiene por objeto el estudio las funciones económicas que deben desarrollar los distintos niveles de gobierno y los instrumentos fiscales apropiados para desarrollar dichas tareas, con el objetivo de lograr una provisión y financiación eficiente de bienes públicos.

De igual manera, se debe aclarar que el Federalismo Fiscal no está necesariamente vinculado a una determinada forma de Estado y supone diferentes niveles de gobierno, donde lo local no alude sólo al municipio, sino a cualquier división territorial diferente al centro. Entre esos distintos niveles de gobierno se distribuyen las competencias fiscales.

A partir del Teorema de Oates en la práctica se dan generalmente varias alternativas de transferir funciones y/o responsabilidades en materia de ingresos y gastos de los niveles centrales a los niveles subnacionales²⁹

1ª Asociada a la idea central de promover procesos de descentralización en ambos agregados fiscales: gasto e ingresos público, esta consiste en dejar que el nivel subnacional (regional y local) decida libremente acerca del monto y la calidad del gasto público en que ha de incurrir y los ingresos que recaudará.

2ª Ligada a mantener un cierto criterio restrictivo y/o limitado del dinamismo que pueden generar estos procesos y de cierta prevención para el manejo de los efectos no

²⁸ SOLÁNS, E. 1977. Federalismo Fiscal: un campo moderno con raíz centenaria. En: Wallace. Federalismo Fiscal. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.

²⁹ AGHÓN G. 1993. Descentralización Fiscal Marco conceptual, Serie de Política Fiscal, Santiago de Chile, Naciones Unidas Comisión Económica para América Latina y el Caribe. pp. 9-12

deseados que pueden generarse desde una perspectiva central o nacional. Por tanto, ésta consiste en fijar límites estrictos entre los niveles de Gobierno y dejar que las jurisdicciones de los niveles territoriales actúen como lo deseen, siempre que permanezcan dentro de esos límites.

3ª Quizás además de defender los esquemas centralistas de la gestión pública ve con buenos ojos una mayor centralidad del gasto público y del orden tributario, a través de una mayor restricción de las atribuciones de los Gobiernos descentralizados en materia de gastos o ingresos fiscales.

Un extremo en el cual no existiría descentralización fiscal, sería que el Gobierno Central decidiera acerca del monto y la calidad del gasto público en que ha de incurrir, los ingresos que han de recaudar los niveles subnacionales y el modo de emplear sus transferencias, de esta manera se puede ver que la política fiscal descentralizada se restringe a las diversas maneras de decidir cómo gastar ese dinero.

Es importante considerar que el Gobierno descentralizado alcanza un mayor grado de competencia financiera cuando puede influir de alguna manera en las transferencias que va a recibir. Pero, de nuevo, ello depende totalmente del sistema con arreglo al cual se suministran las transferencias.

Si consideramos, por una parte, el derecho que tiene el Gobierno descentralizado de terminar sus propios gastos y fuentes de financiamiento y, por otra, la restricción de sus atribuciones mediante límites estrechos fijados por el Gobierno Central, estamos indudablemente en presencia de una amplia gama de combinaciones de sistemas fiscales intergubernamentales y, por consiguiente, de posibles procesos de descentralización fiscal.

Sobre las anteriores consideraciones se tiene en la actualidad una amplia literatura y discusión, resaltándose sin duda en el marco analítico, los aportes que hacen la teoría del escogimiento fiscal (Public Choice) y el federalismo fiscal en el modelaje económico de los Gobiernos Subnacionales y la descentralización. En este sentido, adquieren singular importancia dos modelos analíticos:

1) El modelo “principal-agente” (a principal-agent model), donde el nivel central del Gobierno es el “principal”, tiene una amplia intervención y/o control sobre las decisiones de programas que son realizados por los Gobiernos Subnacionales o agentes”. Asimismo, reconoce que la ejecución descentralizada, constituye una estrategia que promueve la eficiencia en la asignación y provisión de bienes públicos locales.

En un modelo de “principal-agente” adquieren singular importancia el uso de las transferencias intergubernamentales como instrumento para promover la orientación del gasto hacia determinados sectores y la ejecución efectiva de un programa del gasto público. Asimismo, la estructura impositiva al igual que el acceso al endeudamiento deben estar generalmente en concordancia y/o consistencia con las políticas macroeconómicas.

Este modelo tiende a presentarse en los países latinoamericanos con sistemas unitarios de Gobierno, pese a los esfuerzos de una mayor autonomía local en materia de gastos e ingresos, que paralelamente vienen dándose en los procesos de reforma del Estado.

2) El modelo de “escogimiento fiscal” local (local fiscal choice model), donde se otorga un aumento significativo de competencias y/o responsabilidades en materia de gastos e ingresos a los Gobiernos Locales o subnacionales. Las localidades obtienen buena parte de sus ingresos de sus propios contribuyentes.

La existencia de un mayor grado de autonomía en la toma de decisiones que afectan de manera directa la calidad de vida de una comunidad se fundamenta en un proceso de elecciones, en el cual se delega la responsabilidad al electorado. Sin duda esto refuerza la transparencia presupuestal y el sentido de responsabilidad ante los ciudadanos (“accountability”).

En la realidad ninguno de estos dos modelos de comportamiento de los Gobiernos subnacionales se da en una forma pura y separada, por el contrario, se observa en los países latinoamericanos una combinación de elementos de ambos modelos.

También se plantea que el modelo “principal-agente” presenta una mayor efectividad en el diseño y aplicación de políticas tendientes a reducir la pobreza en que se encuentran amplios sectores de la población. Por otra parte, el modelo de “escogimiento fiscal” local en teoría ofrece mejores posibilidades de promover eficiencia en la asignación y provisión de bienes públicos eminentes locales y refuerza a su vez el sentido de responsabilidad (“accountability”) sobre el gasto local.

Aghón³⁰ indica que la *descentralización fiscal* ocurre cuando las competencias fiscales (ingresos y gastos públicos) se desplazan del nivel superior o central hacia el inferior o subnacional y constituye por lo general un proceso dirigido desde el nivel central. De modo que la concesión de cierta independencia administrativa a las autoridades locales no se considera generalmente como descentralización fiscal, y puede entenderse más como un proceso de desconcentración.

Sin embargo, Bardhan³¹ afirma que en los países en desarrollo los procesos tendientes hacia la descentralización fiscal han tenido como sustento la teoría económica del Federalismo Fiscal. En sentido similar, Montecinos³² sostiene que el Federalismo Fiscal fue el fundamento teórico de la descentralización fiscal en América Latina.

Los principales elementos para la teoría del federalismo fiscal son: la definición de las funciones fiscales de los diferentes niveles de gobierno, la revelación de preferencias por parte de los residentes de los distintos niveles de gobierno, el manejo del tamaño óptimo de cada nivel de gobierno, los instrumentos fiscales de los gobiernos locales, recursos tributarios propios, transferencias provenientes del gobierno central.

³⁰ AGHÓN G. 1993. Descentralización Fiscal Marco conceptual, Serie de Política Fiscal, Santiago de Chile, Naciones Unidas Comisión Económica para América Latina y el Caribe. 8 p.

³¹ BARDHAN P. 2002. Decentralization the government and development. The Journal of economics perspectives Vol.16 No.4. pp. 185-205.

³² MONTECINOS E. 2005. Los estudios de Descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática. Revista Eure, Vol.31 No.93, pp. 73-88

1.15.2.4 Teoría del Ciclo de Vida del Proyecto

El proyecto surge como respuesta a una “idea” que busca la solución de un problema. Los hermanos Sapag Chain³³, reconocen al ciclo de vida del proyecto como el proceso cíclico, el cual está comprendido en cuatro grandes etapas:

- a) **Idea:** Es la etapa en la que se realiza un diagnóstico que identifica distintas vías de solución; a la vez identifica una oportunidad de negocio.
- b) **Pre inversión:** Se realizan los distintos estudios de viabilidad que involucran diferentes niveles de profundidad en cuanto a calidad y cantidad, de información disponible para la toma de decisiones. Se elaboran tres estudios de viabilidad:
 - a. **Perfil:** Estudio inicial, elaborado a partir de la información existente; busca determinar si existe alguna razón que justifique el abandono de una idea antes que se destine recursos.
 - b. **Pre factibilidad:** Es un estudio de viabilidad que profundiza la investigación, definiendo la aproximación de las variables referidas al mercado, a las alternativas técnicas de producción y a la capacidad financiera de los inversionistas.
 - c. **Factibilidad:** Este estudio constituye el paso final de la etapa de Pre-inversión; procura optimizar todos los aspectos que dependen de una decisión de tipo económico.
- c) **Inversión:** Fase de movilización de recursos humanos, financieros y físicos con el fin de garantizar los medios idóneos para el cumplimiento del objetivo social; esta etapa se subdivide en a) Diseño y b) Ejecución.
- d) **Operación:** Corresponde a una actividad permanente y rutinaria, es decir es la puesta en marcha del proyecto.

³³ SAPAG CHAIN N. SAPAG CHAIN R. 2008. Preparación y Evaluación de Proyectos. 5° EDICIÓN. (MC GRAW HILL) CAP. I, pp. 1, 2-21-25.

Sin embargo, Karen Mokate³⁴ define a un proyecto de inversión como un paquete discreto de inversiones, insumos y actividades; para lograr beneficios en términos de aumento y producción; mejorando la calidad de vida de un grupo de beneficiarios dentro de un determinado periodo de tiempo. El ciclo de vida del proyecto comprende tres etapas:

- a) Etapa de formulación:** Tiene por objeto delinear y planear los objetivos y la iniciativa que se propone analizar y delimitar aspectos técnicos, financieros, institucionales y logísticos de su gestión. Esta etapa se compone de cuatro fases:
 - a.** Identificación: Define los objetivos que se propone lograr, de acuerdo con las necesidades detectadas.
 - b.** Perfil: Formulación inicial de alternativas con el fin de comenzar un análisis, verificando que cumplan con los objetivos finales establecidos.
 - c.** Pre factibilidad: Progresar sobre el análisis de las alternativas identificadas, reduciendo la incertidumbre y mejorando la calidad de información.
 - d.** Factibilidad: Busca generar una decisión definitiva sobre la realización del proyecto y la definición detalla de los aspectos técnicos.
- b) Etapa de Gestión:** Etapa comprendida entre el momento en que se inicia la inversión y el momento en que se deja de operar el proyecto. Comprende dos fases: a) Diseños definitivos del proyecto, b) y montaje y operación.
- c) Etapa Ex Post:** Etapa posterior a la ejecución del proyecto. Tiene como fin documentar la experiencia del proyecto y determinar hasta donde

³⁴ MOKATE, K. 2004. Evaluación Financiera de Proyectos de Inversión. Segunda Edición 2004, Ediciones Uniandes, CAP. I. pp. 1-18.

este ha funcionado según lo programado y en qué medida ha cumplido sus objetivos.

Por otro lado, las Normas Básicas del Sistema Nacional de Inversión Pública³⁵, dentro del ciclo de los Proyectos de Inversión Pública, se identifican las siguientes fases, que son las siguientes:

- a) Fase de Pre inversión: Abarca todos los estudios que se deben realizar sobre un Proyecto de Inversión Pública, desde que el mismo es identificado a nivel de idea en los Planes de Desarrollo de los distintos niveles institucionales, hasta que se toma la decisión de su ejecución, postergación o abandono.
- b) Fase de Ejecución: Comprende desde la decisión de ejecutar el Proyecto de Inversión Pública y se extiende hasta que se termina su implementación y el mismo está en condiciones de iniciar su operación. En esta fase se deben elaborar los términos de referencia para concretar la ejecución, realizar la programación física y financiera de la ejecución y ejecutar físicamente el proyecto.
- c) Fase de Operación: Comprende las acciones relativas al funcionamiento del proyecto, a efectos de que el mismo genere los beneficios identificados y estimados durante la fase de pre inversión.

³⁵ BOLIVIA. Ministerio de Planificación del Desarrollo, Reglamento Específico del Sistema Nacional de Inversión Pública. Art. 16.

1.15.2.5 Teoría de la Economía de la Educación

Para Salas M.³⁶ el financiamiento de la educación ha cambiado, porque no se concibe como hace algunos años. Las dificultades económicas han mostrado que la relación entre crecimiento económico y la formación no era tan inalterable como se pensaba.

Ahora se tratan de analizar las políticas públicas de educación, identificar y anticipar los problemas a los que se enfrentan los sistemas de enseñanza, definir soluciones concertadas entre todos los actores implicados en la producción y utilización de la educación y revisar periódicamente la puesta en práctica de las políticas.

La financiación de la educación busca asegurar un equilibrio social y estructural. Así, los países deben asumir las siguientes posiciones:

- ✓ Ampliar el acceso a educación de las clases más bajas.
- ✓ Disminuir brechas regionales en el acceso a la enseñanza.
- ✓ Incrementar la participación de mujeres en la educación.
- ✓ Disminuir la deserción escolar por abandono y repetición.

La financiación de la educación busca asegurar un equilibrio social y estructural. Así, los países deben asumir las siguientes posiciones:

- ✓ La eficiencia
- ✓ La mejora de la relación calidad-coste
- ✓ La equidad
- ✓ La igualdad de acceso (canalización de recursos)
- ✓ La igualdad de calidad, y
- ✓ La recuperación del coste.

³⁶ SALAS M. 2009. Economía de la Educación-UNED. Pp. 49-50

Según Psacharapoulos,³⁷ la calidad de la educación (Expresado mediante el Grado de Inversión Estatal), es un factor estratégico fundamental para aportar al desarrollo del capital humano. La OCDE³⁸ define la educación de calidad como aquella que "asegura a todos los jóvenes la adquisición de los conocimientos, capacidades, destrezas y actitudes necesarias para equipararles para la vida adulta".

La eficacia está en hacer progresar a todos los alumnos a partir de su entorno educativo, es decir si el estudiante no tiene las condiciones de acceso a una buena infraestructura, material didáctico, enseñanza, etc. la calidad de la educación que recibe este alumno es muy baja.

Desde la esfera de los valores, un sistema educativo de calidad se caracteriza por su capacidad para:

- ✓ Ser accesible a todos los ciudadanos.
- ✓ Facilitar los recursos personales, organizativos y materiales, ajustados a las necesidades de cada alumno para que todos puedan tener las oportunidades su progreso académico y personal.
- ✓ Promover cambio e innovación en la institución escolar y en las aulas.
- ✓ Promover la participación activa del alumnado, tanto en el aprendizaje como en la vida de la institución, en un marco de valores donde TODOS se sientan respetados y valorados como personas.
- ✓ Lograr la participación de las familias e insertarse en la comunidad.
- ✓ Estimular y facilitar el desarrollo y el bienestar del profesorado y de los estudiantes.

³⁷ PSACHARAPOULOS. 1985. La calidad en la educación, y en especial la pública, se encuentra determinada por el grado de inversión estatal

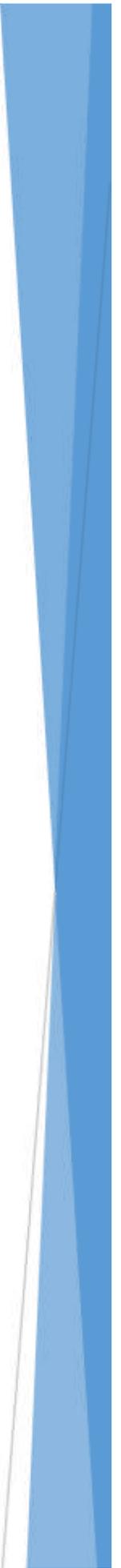
³⁸ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

Los Factores que determinan la calidad en los Centros de enseñanza:

- ✓ **Los recursos materiales o físicos disponibles:** Las infraestructuras, instalaciones, equipos, materiales didácticos, aulas de clase, biblioteca, laboratorios, patio, instalaciones deportivas, mobiliario, recursos educativos, desayuno escolar.
- ✓ **Los recursos humanos:** nivel científico y didáctico del profesorado, experiencia y actitudes del personal en general, capacidad de trabajar en equipo, ratios alumnos/profesor, tiempo de dedicación. Los servicios y las actuaciones que realizan las personas son los que determinan la calidad de toda organización.
- ✓ **La dirección y gestión administrativa y académica del centro:** labor directiva, organización, funcionamiento de los servicios, relaciones humanas, coordinación y control.
- ✓ **Aspectos pedagógicos:** Evaluación inicial de los alumnos, adecuación de los objetivos y los contenidos, tratamiento de la diversidad, metodología.

CAPÍTULO II

MARCO DE POLÍTICAS, NORMAS E INSTITUCIONAL



2. CAPÍTULO II: MARCO DE POLÍTICAS, NORMAS E INSTITUCIONAL

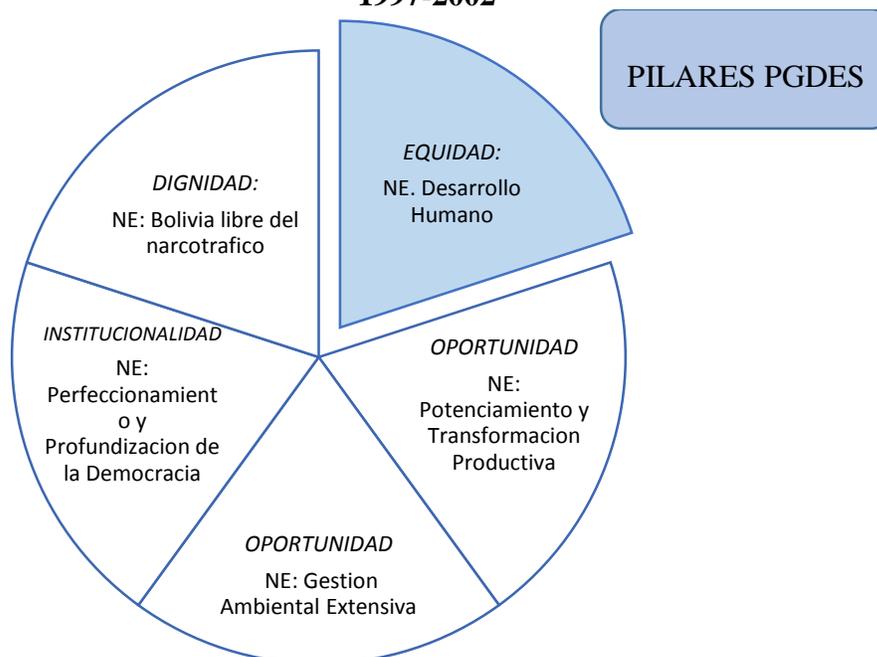
2.1 MARCO DE POLÍTICAS

En función a los planes de desarrollo implementados en el periodo de investigación se revisa las principales políticas aplicadas en torno a la descentralización vinculada al Sector Educación.

2.1.1 Primer periodo 2000-2005, Modelo de Economía de Mercado

2.1.1.1 Política Nacional de Educación

Cuadro N°1: Pilares del Plan General de Desarrollo Económico y Social- Pilar Equidad 1997-2002



En el marco del periodo establecido se implementa el PGDES donde establece el Pilar Equidad³⁹, caracterizado en el núcleo estratégico DESARROLLO HUMANO, en el cual se plantea mejorar las condiciones de vida de la población, en particular de aquella que se

³⁹ BOLIVIA. Ministerio de Planificación para el Desarrollo. Plan General de Desarrollo Económico y Social 1997-2002, Pte. Hugo Banzer Suarez. 76 p.

encuentra en condición de pobreza, creando igualdad de oportunidades para acceder a mayores niveles de ingreso que permitan cubrir las necesidades básicas.

Los objetivos en educación son: *la ampliación de oportunidades* para formar y capacitar el potencial humano con que cuenta el país incrementando la población económicamente activa calificada y el acceso a la educación.

A este propósito se plantea dos acuerdos nacionales⁴⁰:

- El Pacto Nacional por la Infancia y sus Derechos
- La Alianza por el Potenciamiento Humano

Ambos con el propósito de impacto en la niñez; el primero con la intención de concentrar todas las fuerzas vivas de la sociedad para unir recursos y esfuerzos orientados a garantizar condiciones favorables en *educación*; el segundo respectivo enfatiza la *educación*, que propugna un conjunto de políticas que tienden a garantizar una formación técnica adecuada.

De esta manera se establecen políticas orientadas a la educación inicial, educación primaria y la educación y formación técnica.

2.1.1.1.1 Educación Inicial.⁴¹

Implica brindar atención integral a niñas y niños de 0 a 5 años. Para viabilizar la educación inicial es importante ampliar la cobertura y mejorar la calidad de este servicio, en este sentido las Prefecturas y los Gobiernos Municipales recibirán capacitación, asistencia técnica y apoyo financiero del Programa Nacional de Atención a Niñas y Niños menores de seis años (PAN).

⁴⁰ IBID. 39 Pág. 40.

⁴¹ IBID. 39 Pág.41.

2.1.1.1.2 Educación Primaria (6 a 13 años).⁴²

Las políticas implementadas en este nivel educativo proporcionan a los estudiantes elementos que permiten afianzar su identidad cultural, mejorar la calidad de la educación y extender la cobertura a toda la población en edad escolar permitiendo desarrollar habilidades y destrezas acordes al desarrollo tecnológico actual y futuro⁴³. De acuerdo con lo establecido se implementan las políticas de:

- *Mejoramiento de calidad Educativa*, con la transformación curricular⁴⁴ y el fortalecimiento institucional, en marco de las leyes de Participación Popular y Descentralización Administrativa cuyo propósito es la mayor participación municipal y del núcleo social de los niños, niñas y adolescentes.
- *Ampliación de la cobertura en la educación primaria*, orientada a incrementar la matriculación, facilitar el acceso, garantizar la permanencia y contribuir al incremento de estudiantes graduados en el nivel primario, coadyuvando a reducir las tasas de analfabetismo, repetición y deserción escolar⁴⁵.

2.1.1.1.3 Educación y Formación Técnica.⁴⁶

Es importante dotar a los jóvenes de instrumentos para desarrollar sus aptitudes que les permitan participar en igualdad de condiciones en el mercado de trabajo como mano de obra calificada. En este sentido la principal política implementada es la de:

⁴² IBID. 39 Pág. 86-90.

⁴³ Pretende coadyuvar el incremento de la productividad agrícola e industrial.

⁴⁴ De acuerdo a las necesidades socioculturales de la región.

⁴⁵ Con la participación de organismos de la participación popular

⁴⁶ IBID. 39.

- *Fortalecimiento de la Educación Técnica*, que establece acciones para la capacitación técnica de los jóvenes, otorgándoles aptitudes prácticas a ser utilizadas en el mercado laboral.

2.1.1.2 Políticas de Descentralización.

Cuadro N°2: Pilares del Plan General de Desarrollo Económico y Social-Pilar Institucionalidad 1997-2002



Dentro del Plan General de Desarrollo Económico y Social (PGDES) que se había revisado anteriormente, ahora se aborda el Pilar de Institucionalidad⁴⁷ donde se apoya el proceso de descentralización, con un núcleo estratégico PERFECCIONAMIENTO Y PROFUNDIZACIÓN DE LA DEMOCRACIA⁴⁸. Cuya política en el campo de estudio busca: la profundización del proceso de descentralización administrativa y de participación popular.

⁴⁷ IBID. 39 pp. 105-106

⁴⁸ IBID. 39

La reforma del Estado que se ejecuta en el marco del proceso democrático requiere la profundización de los procesos de descentralización administrativa y de participación popular para contribuir al desarrollo nacional, departamental y municipal.

El instrumento para lograr estos objetivos es la implementación del Sistema Nacional de Planificación (SISPLAN)⁴⁹, como ser:

- *Definición de las competencias entre los tres niveles del Estado*⁵⁰. Para lograr una eficiente gestión institucional que no vulnere procesos y asuma competencias ajenas, utilice racionalmente los escasos recursos administrativos, técnicos, financieros y las capacidades humanas y genere espacios equitativos de participación ciudadana, es fundamental que se defina claramente, las competencias entre los tres niveles del Estado, así como los mecanismos y procedimientos, para su efectiva articulación.

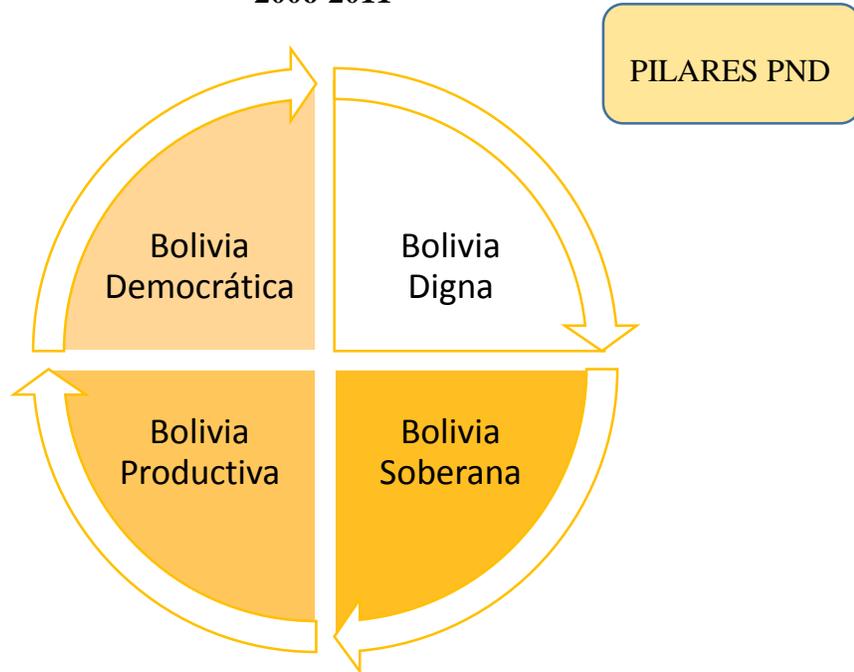
Se concordarán, revisarán, complementarán y/o reglamentarán las disposiciones legales y normas referidas a la Municipalización, Participación Popular, Descentralización y Organizaciones del Poder Ejecutivo. Para lograr un mayor desarrollo, integración y coherencia normativa en lo referente a competencias privativas, transferidas, delegadas y concurrentes, de los niveles de administración nacional, departamental y municipal, así como las interacciones entre los tres niveles del Estado. Para el caso se aplicará, el concepto de subsidiariedad, que establece que ningún órgano del nivel superior podrá asumir atribuciones que puedan ser llevadas a cabo por los órganos de menor jerarquía.

⁴⁹ IBID. 39

⁵⁰ IBID. 39

2.1.2 Segundo periodo 2006-2016, Modelo de Economía Plural.

Cuadro N°3: Pilares del Plan Nacional de Desarrollo “Bolivia Digna Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien”- Pilar Bolivia Digna 2006-2011



En el correspondiente periodo se destaca el Plan Nacional de Desarrollo “Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien” 2006-2011.⁵¹ Dentro del cual se identifica los pilares de: *Bolivia Digna* y *Bolivia Democrática*, que permiten el estudio de la descentralización y del Sector Educación. De esta manera se observa:

2.1.2.1 Sectores Generadores de Activos Sociales

El Sector Educación se ve incorporado en el pilar de *Bolivia Digna*, cuyo objetivo es la erradicación de la pobreza y la inequidad, de manera de lograr un patrón equitativo de distribución y/o redistribución de ingresos, riqueza y oportunidades. Está conformada por

⁵¹ BOLIVIA. Ministerio de Planificación del Desarrollo. Plan Nacional de Desarrollo “Bolivia Digna Soberana, Productiva y Democrática para VIVIR BIEN” (2006 – 2011). viii p.

los sectores generadores de activos y condiciones sociales; y por la política, estrategias y programas intersectoriales de Protección Social y Desarrollo Integral Comunitario⁵².

Donde se establecen las siguientes deficiencias: la falta de igualdad de oportunidades, relacionadas al *acceso, permanencia y calidad* en el sistema educativo nacional, la desvinculación entre la educación y el sector productivo, la cual no guarda relación con el ámbito científico, tecnológico, cultural y político.⁵³

2.1.2.1.1 Transformación del Sistema Educativo⁵⁴

Bajo la estrategia refundar la educación se busca promover la participación de todos los actores sociales, en el marco de una democracia inclusiva, que posibilite identificar plenamente las necesidades de las regiones del país, para el diseño y gestión de políticas educativas que sustenten el Nuevo Pacto Social, para precisamente, refundar la educación boliviana.

2.1.2.1.2 Educación de calidad que priorice la igualdad de oportunidades⁵⁵

Mediante esta política, se busca generar igualdad de oportunidades educativas para la población discriminada, excluida y explotada, democratizando el acceso y la permanencia de la educación, con programas, acciones y tareas que faciliten la inserción de los sectores sociales desfavorecidos, y garantizando su movilidad a otras modalidades del sistema formativo, facilitando así la continuidad de su formación.

Con la estrategia de promoción de la educación equitativa y de calidad se ampliará la cobertura de las áreas rurales y peri urbanas de manera prioritaria, para que se facilite el acceso y la permanencia de mujeres, jóvenes, adultos e indígenas, a través de la dotación

⁵² IBID 51.

⁵³ IBID 52. 52 p.

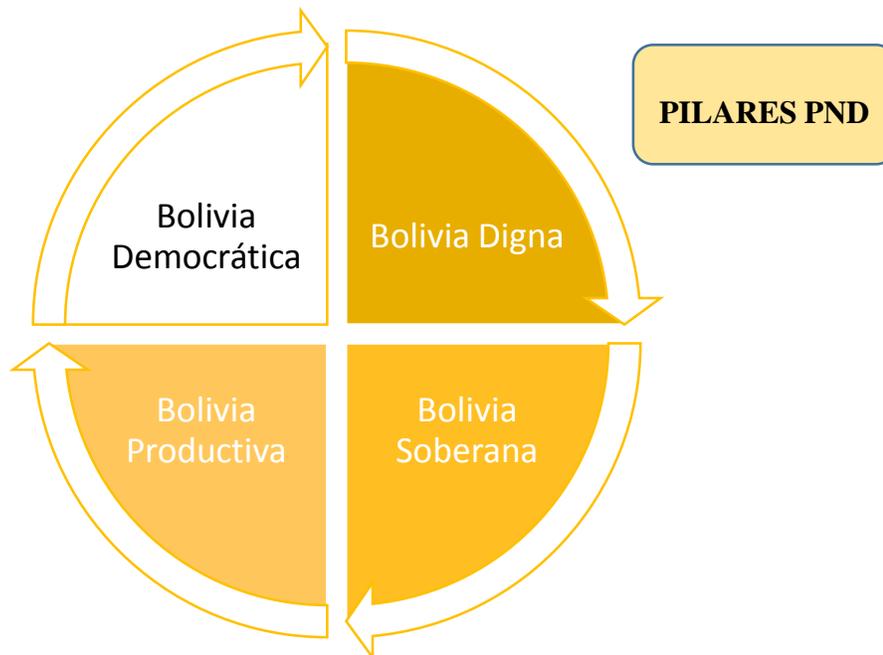
⁵⁴ IBID 51.

⁵⁵ IBID 51. 53 p.

de recursos pedagógicos, equipamiento, recursos humanos capacitados y sobre todo para desarrollar competencias productivas en coordinación con otros sectores.

2.1.2.2 Sectores que Consolidan y Profundizan la Democracia⁵⁶

Cuadro N°4: Pilares del Plan Nacional de Desarrollo “Bolivia Digna Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien”- Pilar Bolivia Democrática 2006-2011



La decisión de profundizar la descentralización y la transparencia de la gestión pública y privada fortalece y consolida la democracia, la legitima y renueva hasta llegar a diversas estructuras de la sociedad con la respectiva rendición de cuentas.

⁵⁶ IBID 51.

2.1.2.2.1 Descentralización⁵⁷

Un elemento importante dentro de la descentralización es la propuesta de *planificación participativa* y el reforzamiento de la conciencia ciudadana sobre el rol de la autoridad en la atención de las necesidades de la población.

En este sentido se considera pertinente el modelo económico social basado en:

- La profundización de la descentralización política y administrativa del Estado boliviano en un proceso de relación y armonía entre población, territorio y estructura de poder, que amerita un ordenamiento territorial que supere las deficiencias del actual.
- Solo se puede profundizar este proceso, en la medida en que se fortalezcan, consoliden y desarrollen los Gobiernos Municipales Autónomos, como condición para avanzar a otros niveles.

2.1.2.3 Transformación⁵⁸ (2010-2015)

En el *eje de Transformación Económica* encontramos la educación (junto la salud), constituyéndose en la piedra angular del desarrollo, siendo decisiva para la superación de desigualdades económicas.

La inversión en el ciudadano debe contemplar e impulsar formación del ser humano como agente del desarrollo personal, familiar, local y nacional. Además, se establece que las políticas públicas no serán aisladas y se iniciaran con la promoción en niveles básicos o primarios evitando la deserción, abarcaran el ciclo medio donde se formara al individuo dotándole herramientas para incorporarse a la vida productiva, además, fomentando formación continua de técnicos y profesionales.

⁵⁷ IBID 52. Pp. 86-87.

⁵⁸ Plan de Gobierno 2010-2015 "Primero Bolivia y sus Ciudadanos" Presidencia Evo Morales Ayma Pg. 15

La educación representa la columna vertebral de la Transformación nacional, vamos a lograr que la mujer y el hombre boliviano tengan acceso irrestricto a la formación técnica y académica, con el fin de potenciar sus posibilidades, alcanzar conocimientos que puedan situarlo en un plano de igualdad en términos de oportunidades. En la Bolivia Horizontal a construir, todos somos iguales, sin distinción alguna.

En tanto a la Descentralización, contemplada en el *eje de Transformación Autonómica* en el cual establece premisas de acción en base a la profundización de las autonomías:

- El ciudadano más cerca de su autoridad, de modo que puedan tener estrecha relación resolviendo de manera inmediata, u obteniendo de la misma manera, las ventajas que puedan favorecer a su actividad
- Sustitución de la Inversión Pública por la inversión en el ciudadano, en tanto la pública no sea esencial para el progreso del hombre y la mujer boliviana.

2.2 MARCO NORMATIVO

2.2.1 Primer periodo 2000-2006, Modelo de Economía de Mercado

2.2.1.1 Constitución Política de Bolivia de 1967

La educación es la más alta función del Estado, y, en ejercicio de esta función, deberá fomentar la cultura del pueblo. Se garantiza la libertad de enseñanza bajo la tuición del Estado. La educación fiscal gratuita y se la imparte sobre la base de la escuela unificada y democrática. En el ciclo primario es obligatoria⁵⁹.

⁵⁹ Constitución Política de Bolivia de 1967 Art. 177

El Estado promoverá la educación vocacional y la enseñanza profesional técnica orientándola en función del desarrollo económico y la soberanía del país⁶⁰. La alfabetización es una necesidad social a la que deben contribuir todos los habitantes⁶¹.

El Estado también reconoció la educación de áreas rurales como educación campesina donde establecía que es función del Estado la súper vigilancia e impulso de la alfabetización y educación del campesino en los ciclos: fundamental, técnico y profesional, de acuerdo a los planes y programas de desarrollo rural, fomentando su acceso a la cultura en todas sus manifestaciones⁶².

2.2.1.2 Distribución de Recursos

2.2.1.2.1 Ley de Participación Popular

Ley de Participación Popular⁶³, tuvo por fin acercar al Estado a la población boliviana y crear el marco legal y los mecanismos para la participación ciudadana en la toma de decisiones. Asimismo, fortaleció los instrumentos políticos y económicos necesarios para perfeccionar la democracia representativa facilitando la participación ciudadana a hombres y mujeres por igual. Además:

- Creó los municipios como unidades de administración territorial basada en las secciones de provincia, incrementado su número total a 327.
- Elevó del 10% al 20% el porcentaje de recursos a ser distribuidos entre los municipios.
- Transfirió a las municipalidades la infraestructura educativa y la responsabilidad de proporcionar mantenimiento y suministros escolares.

⁶⁰ IBID 59 Art. 178

⁶¹ IBID 59 Art. 179.

⁶² IBID 59 Art. 174

⁶³ BOLIVIA. Ley N°1551. (Ley de Participación Popular. La Paz 20 de abril de 1994).

- Estableció canales de participación ciudadana reconociendo a las organizaciones indígenas y a las comunidades tradicionales y fijando sus derechos en cuanto a la ratificación o el cambio de las autoridades educativas.
- Estableció Juntas Escolares para nivel de gobierno y estableció los Consejos Educativos de los Pueblos Originarios.

2.2.1.2.2 Ley de Descentralización Administrativa

Ley de Descentralización Administrativa⁶⁴, , tiene el objeto de definir la estructura del poder ejecutivo a nivel departamental, delegar responsabilidades del Gobierno Central a las Prefecturas y establecer los recursos económicos a ser transferidos y los mecanismos de asignación; persigue como objetivos:

- Desarrollar una nueva lógica de gestión pública para acercar las decisiones sobre la solución de los problemas a la población.
- Articular el territorio y las instancias de administración del Estado, mejorando y fortaleciendo la eficiencia y la eficacia de la Administración Pública.
- Establecer el régimen de recursos económicos y financieros departamentales definiendo la estructura del poder Ejecutivo a nivel Departamental.
- Introduce el segundo nivel de administración en las prefecturas departamentales a través de los Servicios Departamentales de Educación (SEDUCA).

2.2.1.2.3 Ley del Diálogo 2000

La Ley del Diálogo Nacional 2000⁶⁵, establece lineamientos básicos para la gestión de la Estrategia de Reducción de la Pobreza que guiarán las acciones del Estado para promover un crecimiento equitativo y la reducción de la pobreza; define criterios de distribución de

⁶⁴ BOLIVIA. Ley N°1665 (Ley de Descentralización Administrativa. La Paz. 28 de julio de 1995).

⁶⁵ BOLIVIA. Ley N°2235 (Ley de Diálogo 2000. La Paz. 31 de julio de 2001). pp. 1-5

recursos provenientes del programa de Alivio de la deuda externa multilateral, destinados a los programas de reducción de la pobreza

Se constituye el Fondo Solidario Municipal en Educación Escolar y Salud Pública, con el propósito de cubrir el déficit de ítems acumulados hasta el año 2001, del personal docente del servicio de educación escolar pública y también para la salud pública, que contará con aportes anuales de los recursos provenientes del Programa Ampliado de Alivio a la Deuda, siendo apropiados por los Ministerios de Educación, Cultura y Deporte, Salud y Previsión Social.

Una vez realizada la aprobación de recursos para el Fondo Solidario Municipal, se procederá a la asignación de recursos de la Cuenta Especial Diálogo 2000 a las municipalidades del país (70% de los recursos de Alivio a la Deuda HIPC II), distribuidos para el Sector Educación de la siguiente manera:

20% para mejoramiento de la calidad de servicios de educación escolar pública, según la población escolarizada de municipio, oficialmente registrada en el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

- Equipamiento escolar que incluye equipos y sistemas de informática.
- Adquisición de materiales.
- Mantenimiento de infraestructura escolar.
- Dotación de incentivos a programas que eviten la deserción escolar primaria.

2.2.1.2.4 Regulación del Sector Público

Las Normas Básicas del SNIP⁶⁶ son un conjunto de normas, instrumentos y procedimientos comunes, como un instrumento de guía en las entidades del Sector Público

⁶⁶ Normas Básicas del Sistema Nacional de Inversión Pública, aprobada con Resolución Suprema N°216768. Art. 1

(incluidas las municipalidades y universidades), que formulan, evalúan, priorizan, financian y ejecutan proyectos de Inversión Pública constituyéndose en las mejores opciones desde el punto de vista económico y social

Objetivos del Sistema Nacional de Inversión Pública⁶⁷:

- Eficiente asignación y administración de los recursos públicos destinados a la inversión, maximizando sus beneficios socioeconómicos.
- Metodologías, parámetros y criterios en la formulación, evaluación y ejecución de proyectos.
- Elaborar procedimientos en proyectos de Inversión Pública, para acceder a fuentes de financiamiento interno y externo.

Se ratifica al SNIP como órgano rector de la gestión en Inversión Pública, regula los Sistemas de Administración y Control y relaciona con los Sistemas Nacionales de Planificación (SISPLAN) e Inversión Pública (SNIP)⁶⁸. Se relaciona con los Sistemas Nacionales de Planificación para definir estrategias y políticas públicas que serán ejecutadas por los Sistemas de Administración y Control.

El funcionamiento anual de los sistemas de: Programación de Operaciones, Organización Administrativa, Presupuesto, Tesorería y Crédito Público, los Sistemas Nacionales de Planificación e Inversión Pública, compatibilizan e integran los objetivos, planes estratégicos de cada entidad y los Proyectos de Inversión Pública que deben ser ejecutados, con los planes de mediano y largo plazo, la política monetaria, los ingresos alcanzados y el financiamiento disponible.

⁶⁷ IBID 66. Art 2.

⁶⁸ BOLIVIA. Ministerio de Hacienda. Ley N°1178. (Ley de Administración y Control Gubernamentales. (La Paz. 20 de julio de 1990)

2.2.1.3 Reforma Educativa

Según la Ley de Reforma Educativa⁶⁹, la Educación Boliviana se estructura sobre las siguientes bases fundamentales:

- Es la más alta función del Estado y tiene la obligación de sostenerla, dirigirla y controlarla, a través de un sistema escolar.
- Es universal, gratuita en todos los establecimientos fiscales y obligatorios en el nivel Primario.
- Es integral, activa, progresista y científica, porque responde a las necesidades de aprendizaje de los educandos y promotora de la justicia, la solidaridad y la equidad social.

El fin de la Educación Boliviana es: Formar integralmente al hombre y mujer boliviano, estimulando el armonioso desarrollo de todas sus potencialidades, en función de los intereses de la colectividad.

Los objetivos y políticas del Sistema Educativo Nacional⁷⁰ son:

- Garantizar la sólida y permanente formación de los Recursos Humanos, a través de instrumentos dinámicos.
- Organizar un Sistema Educativo Nacional capaz de renovarse y de mejorar su calidad permanentemente para satisfacer las necesidades de aprendizaje e incorporar las innovaciones tecnológicas y científicas.
- Mejorar la calidad y la eficiencia de la educación, haciéndola pertinente a las necesidades de la comunidad, garantizando la igualdad de los derechos de hombres y mujeres.

⁶⁹ BOLIVIA. Ministerio de Educación y Culturas. Ley N°1565. (Ley de Reforma Educativa del 7 de julio de 1994)

⁷⁰ IBID 69. Art. 3.

- Apoyar la transformación institucional y curricular de la educación superior.

2.2.1.3.1 Estructura del Sistema Educativo Nacional⁷¹

- **Participación Popular:** determina los niveles de organización de la comunidad, para su participación en la Educación.
- **Organización Curricular:** define las áreas, niveles y modalidades de educación. La Estructura de Formación Curricular comprende dos áreas; Educación Formal organizada para toda la población y Educación Alternativa, para atender a quienes no pueden desarrollar su educación en el Área Formal.
 - La educación Formal en los niveles pre-escolar, primario, secundario y el nivel superior. Abarca a nivel nacional, departamental, distrital, subdistrital, de núcleos y de unidades educativas.
 - La Educación Alternativa estará orientada a completar la formación de las personas y posibilitar el acceso a la educación a los que, por razones de edad, condiciones físicas y mentales no han iniciado o concluido sus estudios en la Educación Formal. Estará compuesta por la Educación de Adultos, la Educación Permanente y la Educación Especial. Abarca a nivel nacional y departamental.
 - **Administración Curricular:** determina los grados de responsabilidad en la administración de las actividades educativas.
 - **Servicios Técnicos Pedagógicos y Administración de Recursos** atiende los requerimientos de las anteriores estructuras del sistema y organiza las unidades de apoyo administrativo y técnico pedagógico.

⁷¹ IBID 69. Art. 4.

2.2.1.3.2 Financiamiento de Los Niveles Pre-Escolar, Primario, Secundario y del Área de Educación Alternativa⁷²

El Estado atiende los niveles pre-escolar, primario, secundario y el área de educación alternativa de los establecimientos fiscales del Sistema Educativo Nacional y de las entidades que hubieran de las siguientes fuentes: el Tesoro General de la Nación, los Tesoros Municipales y el Presupuesto de Inversión Pública.

El Tesoro General de la Nación sostendrá el funcionamiento de los niveles pre-escolar, primario, secundario y del área de educación alternativa con recursos destinados a los gastos corrientes en pagos al personal docente y administrativo de las unidades educativas.

Los Tesoros Municipales financiarán la contratación, reposición y mantenimiento de la infraestructura, del equipamiento mobiliario y del material didáctico de los establecimientos educativos públicos de los niveles pre-escolar, primario, secundario y del área de educación alternativa en el ámbito de su jurisdicción.

2.2.2 Segundo periodo 2006-2016, Modelo de Economía Plural

2.2.2.1 Nueva Constitución Política del Estado (NCPE)

A partir de la implementación del Modelo de Economía Plural, se establece las funciones del Estado en la economía y aspectos de política fiscal⁷³ según la NCPE:

- La administración económica y financiera del Estado en todas las entidades públicas se rige por su presupuesto.

⁷² IBID 69. 46-48

⁷³ BOLIVIA. Nueva Constitución Política del Estado, Art. 316 y 321.

- Las asignaciones atenderán especialmente a la educación, la salud, la alimentación, la vivienda y el desarrollo productivo.

La Nueva Constitución Política del Estado, atribuye mayor importancia al Sector Educación⁷⁴.

- Toda persona tiene derecho a recibir educación en todos los niveles de manera universal, productiva, gratuita, integral e intercultural, sin discriminación.
- La educación constituye una función suprema y primera responsabilidad financiera del Estado, que tiene la obligación indeclinable de sostenerla, garantizarla y gestionarla.
- El Estado y la sociedad tienen el deber de erradicar el analfabetismo a través de Programas acordes con la realidad cultural y lingüística de la población.
- El Estado tiene como máximo valor al ser humano y asegurará el desarrollo mediante la redistribución equitativa de los excedentes económicos en políticas sociales, de salud, educación, cultura, y en la reinversión en desarrollo económico productivo.

2.2.2.1.1 Educación y Descentralización

La Nueva Constitución Política del Estado establece lineamientos de las competencias de la educación con respecto a los distintos niveles de autonomía:

- Son competencias exclusivas de nivel central del Estado: Políticas del sistema de educación y salud.⁷⁵
- Las siguientes competencias se ejercerán de forma concurrente por el nivel central del Estado y las entidades autónomas: Gestión del sistema de salud y educación.

⁷⁴ IBID. Art.17, 77, 80, 81, 84.

⁷⁵ IBID. 74. Art. 298

Por tanto, la educación aparece como una competencia concurrente y exclusiva del gobierno central.

2.2.2.1.2 Ley Marco de Autonomías y Descentralización⁷⁶

La Ley Marco de Autonomías señala con relación a la competencia de educación:

- La distribución de competencias entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas en materia de educación deberá ser regulada por una ley especial, al constituirse la educación en la función suprema y primera responsabilidad del Estado, siendo esta unitaria, pública y universal, por lo tanto, tiene la obligación de garantizarla y establecer las políticas. La gestión del Sistema de Educación es concurrente con las entidades territoriales autónomas⁷⁷.
- La ley especial en materia de educación regulará el desarrollo curricular descolonizador tomando en cuenta las características espirituales, territoriales, lingüísticas, culturales, sociales, económicas y políticas en cada entidad territorial autónoma.
- Las relaciones y responsabilidades entre las entidades vinculadas al Sector Educación se sujetarán al marco legal vigente, anterior a la promulgación de la presente ley.

⁷⁶ BOLIVIA. Ley N°031. (Ley Marco de Autonomías y Descentralización- Andres Ibañez de Santa Cruz. 19 de julio de 2010)

⁷⁷ De acuerdo al Numeral 2 del párrafo II del artículo 299 de la Constitución Política del Estado

2.2.2.2 Revolución Educativa y Nueva Ley de Educación Abelino Siñani-Elizardo Pérez

En el actual Modelo de Economía Plural, en 2010 se implementa la Ley de La Educación “Avelino Siñani - Elizardo Pérez” (Ley N°070)⁷⁸, que señala a la educación como un derecho fundamental y establece los siguientes mandatos y criterios:

- Toda persona tiene derecho a recibir educación en todos los niveles de manera universal, productiva, gratuita, integral e intercultural, sin discriminación.
- El Estado y la sociedad tienen tuición plena sobre el sistema educativo, que comprende la educación regular, la alternativa y especial, y la educación superior de formación profesional.
- La educación es obligatoria hasta el bachillerato.
- La educación fiscal es gratuita en todos sus niveles hasta el superior.

Este Sistema Educativo se crea con el objetivo⁷⁹:

- Desarrollar políticas educativas que promuevan el acceso y la permanencia de personas con necesidades educativas asociadas a discapacidad en el sistema educativo y sensibilizar a la sociedad sobre su atención integral, sin discriminación alguna.
- Implementar políticas y programas de alfabetización y postalfabetización integral de carácter intracultural, intercultural y plurilingüe, de formación para personas jóvenes y adultas que posibiliten la continuidad de sus estudios hasta el nivel de educación superior, de procesos de educación permanente orientados a la

⁷⁸ BOLIVIA. Ministerio de Educación. Ley de Educación N°070 (Avelino Siñani - Elizardo Pérez. La Paz, 20 de diciembre de 2010).

⁷⁹BOLIVIA. Ministerio de Educación. Ley de Educación N°070 (Avelino Siñani - Elizardo Pérez. La Paz, 20 de diciembre de 2010). Art. 5

formación integral, el pensamiento crítico y la acción transformadora de la sociedad.

2.2.2.2.1 Estructura del Sistema Educativo Plurinacional⁸⁰

Esta nueva estructura comprende:

- Subsistema de Educación Regular.
- Subsistema de Educación Alternativa y Especial.
- Subsistema de Educación Superior de Formación Profesional.

Subsistema de Educación Regular: Es la educación sistemática, normada, obligatoria y procesual que se brinda a todas las niñas, niños, adolescentes y jóvenes, desde la Educación Inicial en Familia Comunitaria hasta el bachillerato, permite su desarrollo integral, brinda la oportunidad de continuidad en la educación superior de formación profesional y su proyección en el ámbito productivo.

Subsistema de Educación Alternativa y Especial: Destinada a atender necesidades y expectativas educativas de personas, familias, comunidades y organizaciones que requieren dar continuidad a sus estudios o que precisan formación permanente en y para la vida. Se desarrolla en el marco de los enfoques de la Educación Popular y Comunitaria, Educación Inclusiva y Educación a lo largo de la vida, priorizando a la población en situación de exclusión, marginación o discriminación.

La Educación Alternativa comprende las acciones destinadas a jóvenes y adultos que requieren continuar sus estudios; de acuerdo a sus necesidades y expectativas de vida y de

⁸⁰ BOLIVIA. Ministerio de Educación. Ley de Educación N°070 (Avelino Siñani - Elizardo Pérez. La Paz, 20 de diciembre de 2010). Art 8

su entorno social, mediante procesos educativos sistemáticos e integrales, con el mismo nivel de calidad, pertinencia y equiparación de condiciones que en el Subsistema Regular.

La Educación Especial comprende las acciones destinadas a promover y consolidar la educación inclusiva para personas con discapacidad, personas con dificultades en el aprendizaje y personas con talento extraordinario en el Sistema Educativo Plurinacional.

Subsistema de Educación Superior de Formación Profesional: para la formación profesional, de recuperación, generación y recreación de conocimientos y saberes, expresada en el desarrollo de la ciencia, la tecnología, la investigación y la innovación, que responde a las necesidades y demandas sociales, económicas, productivas y culturales de la sociedad y del Estado Plurinacional.

El Sistema Educativo Plurinacional será financiado por el Estado Plurinacional, a través de recursos del Tesoro General del Estado y de las entidades territoriales autónomas, según corresponda y acorde a la Ley del Presupuesto General.

2.2.2.3 Normativa de Inversión Pública en Educación

El Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) constituye un marco normativo y conjunto de metodologías, recursos, principios y procedimientos comunes para todas las entidades del sector público, mediante los cuales se relacionan y coordinan entre sí para formular, evaluar, priorizar, financiar y ejecutar los proyectos de Inversión Pública que, en mérito del Plan Nacional de Desarrollo (PND) constituyan las opciones más convenientes desde el punto de vista económico y social⁸¹

El objetivo del Reglamento, es establecer los procedimientos que se deben ejecutar en el Ministerio de Educación y Culturas (MEC) como Entidad Ejecutora del sector

⁸¹ BOLIVIA. Ministerio de Educación y Culturas. Reglamento Específico del Sistema Nacional de Inversión Pública del. 3p.

público, para optimizar el funcionamiento del Sistema Nacional de Inversión Pública en el MEC.

Tiene como objetivos específicos los siguientes:

- Lograr una eficiente asignación y administración de los recursos públicos destinados a la inversión del sector de educación, maximizando sus beneficios socioeconómicos.
- Establecer los procedimientos por los cuales los proyectos educativos de Inversión Pública, accedan a las fuentes de financiamiento interno y externo, y se incorporarán el Presupuesto General de la Nación.
- Establecer los procedimientos para el cofinanciamiento de los proyectos educativos de Inversión Pública entre el MEC, Gobierno Central, las Prefecturas, Gobiernos Municipales y otras entidades del sector público y privado.
- Asegurar una permanente coordinación y complementación entre el SNIP, el SISPLAN y los otros sistemas establecidos en la Ley 1178.⁸²

Los niveles que considera el SNIP según el clasificador del Sector Público son:

- *Nacional*, Comprende a todos los Ministerios, las Entidades Descentralizadas empresas públicas y otros que canalizan recursos para la investigación sectorial.
- *Departamental*, Los cuales comprende las Gobernaciones Departamentales Autonómicas y sus entidades dependientes.
- *Municipal*, Comprende todos los Gobiernos Municipales

⁸² IBID 81. 4p.

2.3 MARCO INSTITUCIONAL

2.3.1 Ministerio de Economía y Finanzas Públicas

El Ministerio de Economía y Finanzas Públicas tiene la misión de consolidar y profundizar el Modelo Económico Social Comunitario Productivo, basado en la concepción del Vivir Bien, a través de la formulación e implementación de políticas macroeconómicas soberanas que preserven la estabilidad como patrimonio de la población boliviana, y promuevan la equidad económica y social; en el marco de una gestión pública acorde con los principios y valores del nuevo Estado Plurinacional⁸³

Entre las atribuciones del Ministerio de Economía y Finanzas y Públicas, se tiene las siguientes⁸⁴:

- Formular las políticas macroeconómicas en el marco del Plan General de Desarrollo Económico y Social.
- Elaborar y proponer planes, políticas, estrategias y proveimientos de endeudamiento nacional y subnacional en el marco del Plan de Endeudamiento-PNE y el Programa Anual de Endeudamiento-PAE.
- Normar, fiscalizar y controlar a las entidades que otorgan prestaciones y/o realizan actividades de seguridad social de largo plazo.

2.3.2 Ministerio de Educación

Se encarga de diseñar, implementar y ejecutar políticas, estrategias educativas inclusivas, equitativas, interculturales, plurilingües, científicas, técnica - tecnológica, de calidad, con

⁸³ Misión y Visión del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Disponible en <http://www.economiayfinanzas.gob.bo>

⁸⁴ BOLIVIA. D.S. N°29894, Estructura organizativa del Poder Ejecutivo del Estado Plurinacional. 2009. Art. 52. Pág. 26-27.

participación social desde el ámbito territorial, comunitario productivo y descolonizador a través del Sistema Educativo Plurinacional

El Estado Plurinacional, a través del Ministerio de Educación, ejerce tuición sobre la administración y gestión del Sistema Educativo Plurinacional. Las Universidades Públicas y Autónomas se encuentran amparadas por lo establecido en la Constitución Política del Estado.⁸⁵

2.3.3 Ministerio de Planificación del Desarrollo

Es un gestor y articulador de los objetivos del desarrollo del Vivir Bien, que apoya a las entidades del Estado en la planificación de la gestión pública plurinacional, aplicando políticas, estrategias e instrumentos de planificación integral estatal, inversión pública y financiamiento, fortaleciendo el rol del Estado y de los actores de la economía plural.⁸⁶

Las atribuciones del Ministerio de Planificación del Desarrollo, son las siguientes⁸⁷:

- Coordinar la formulación de las políticas y estrategias de desarrollo productivo, social, cultural y política en los ámbitos previstos por el Sistema de Planificación Integral Estatal para el desarrollo.
- Elaborar políticas presupuestarias de mediano y largo plazo sobre la base de los planes nacional, sectorial, intersectorial y territorial, en coordinación con los demás ministerios y otras entidades, y para el logro del Plan de Desarrollo Económico Social.
- Plantear y coordinar la ejecución de políticas y estrategias de erradicación de la pobreza y extrema pobreza, así como de otros Planes Estratégicos Nacional e

⁸⁵ Ley de Educación N°070 (Avelino Siñani - Elizardo Pérez. La Paz, 20 de diciembre de 2010). Art. 71

⁸⁶ Misión, Visión y Objetivos Institucionales del Ministerio de Planificación del Desarrollo. Disponible en: <http://www.planificacion.gob.bo>.

⁸⁷ IBID-86 Art. 46. Pág. 22-23.

Intersectoriales, en interacción, con Entidades Territoriales Autónomas y Descentralizadas, Organizaciones Sociales, Comunitarias y Productivas.

2.3.4 Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo

El Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo pretende coadyuvar a la gestión de la inversión pública, promoviendo la elaboración de estudios de Pre-inversión con calidad, como un medio de apalancamiento de recursos financieros que contribuyan al crecimiento y desarrollo económico y social con equidad del Estado Plurinacional⁸⁸.

Sus funciones y atribuciones son:

- Diseñar las políticas de inversión y financiamiento para el desarrollo con participación y consulta con los actores económicos y sociales.
- Proponer, a las instancias correspondientes, políticas y estrategias de inversión pública y financiamiento según los lineamientos del Plan de Desarrollo Económico y Social.
- Formular programas de Preinversión sectorial y territorial, en coordinación con las entidades públicas.
- Realizar el seguimiento a los procesos de adquisiciones y contrataciones y a la ejecución de los mismos, efectuados por las entidades beneficiarias, en el marco de los convenios de financiamiento.
- Capacitar en procesos de adquisiciones y contrataciones de bienes, servicios y servicios de consultoría a las entidades beneficiarias de recursos de financiamiento externo.
- Realizar el seguimiento y evaluación del Presupuesto de Inversión Pública, así como de los convenios de financiamiento externo, en coordinación con

⁸⁸ Información Institucional del Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIFPE) . Disponible en: <http://www.vipfe.gob.bo>.

ministerios, Universidades, Entidades Territoriales Autónomas y Descentralizadas y todas aquellas estatales que ejecutan inversión pública.



CAPÍTULO III

**FACTORES DETERMINANTES Y
CONDICIONANTES DEL TEMA DE
INVESTIGACIÓN.**

3. CAPITULO III: FACTORES DETERMINANTES Y CONDICIONANTES DEL TEMA DE INVESTIGACIÓN.

3.1 ASPECTOS GENERALES

3.1.1 Estado Plurinacional de Bolivia

El Estado Plurinacional de Bolivia, se halla estructurado política y administrativamente en 9 departamentos. La Constitución Política del Estado⁸⁹ establece que Bolivia se organiza territorialmente en departamentos, provincias, municipios, territorios indígena originario y campesino. Actualmente cuenta con 10.027.254 habitantes y cuenta con una extensión territorial de 1.098.581 km².⁹⁰

En el Gráfico N°1 se observa las características de la población en Bolivia por departamentos según los Censos Poblacionales de 2001 y 2012 reflejando que para 2001 los departamentos de La Paz y Santa Cruz sobrepasaban los dos millones de personas, mientras Cochabamba registraba 1,4 millones. En 2012, La Paz supera a Santa Cruz con 61.582, manteniéndose como el departamento más poblado del país.⁹¹

La Tasa Media de Crecimiento Intercensal (TMCI), expresa el ritmo de crecimiento de la población en promedio anual, dentro del parámetro de dos periodos censales, entre 2001 y 2012. La proporción constante en que la población aumenta o disminuye cada año en un periodo determinado. Según el INE⁹², Bolivia expresa una TMCI en el último período 2001-2012 de 1,7 por ciento, reflejando una disminución de un punto porcentual, de manera que la TMCI de 1992-2001 es de 2,7 por ciento.

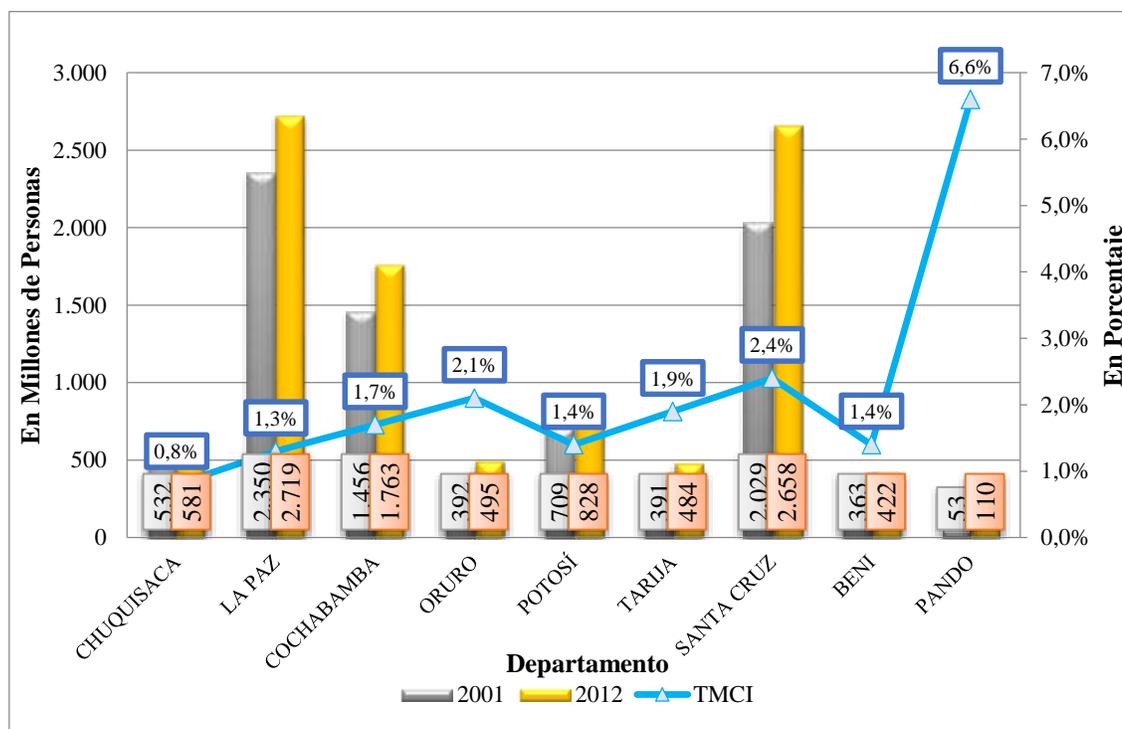
⁸⁹ Constitución Política del Estado 2009- art. 269

⁹⁰ Instituto Nacional de Estadística- Censo 2012

⁹¹ Instituto Nacional de Estadística. 2015. Características de la Población. UNFPA. 13 p.

⁹² Instituto Nacional de Estadística. 2015. Características de la Población. UNFPA. Pp. 17-18.

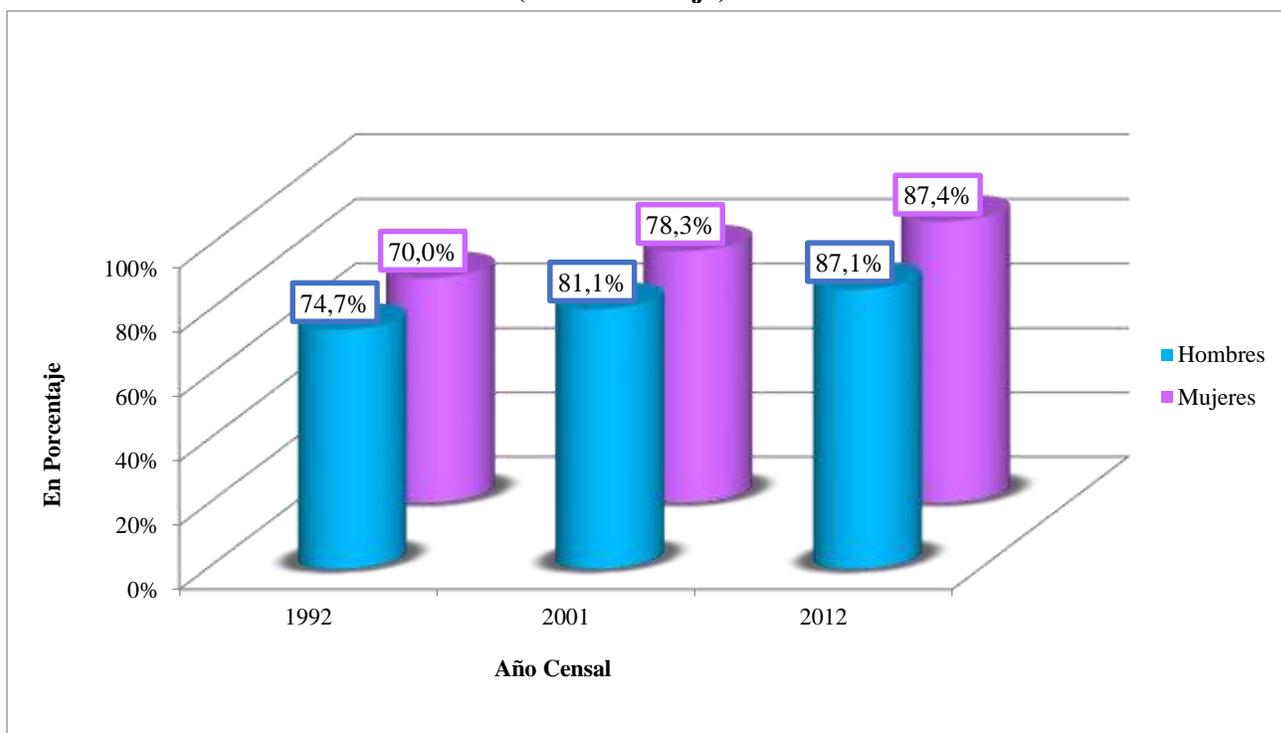
Gráfico N°1: Población por Departamentos de Bolivia, Censos 2001 y 2012; Tasa Media de Crecimiento Anual Intercensal (Millones de Personas y Porcentaje)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística
Elaboración Propia

En el Gráfico N°2 se expone la Tasa de Asistencia Escolar de la Población de 6 a 19 años de edad por sexo según tres años censales, observamos un incremento de la población de mujeres que asisten a un establecimiento educativo; principalmente en el período 1992-2012, la Tasa de Asistencia Escolar por sexo presenta un incremento de 81,1 a 87,1 por ciento para los hombres y de 78,3 a 87,4 por ciento para las mujeres. Para el Censo 2012, la diferencia de 0,3 puntos porcentuales es significativa para mujeres.

Gráfico N°2: Tasa de Asistencia Escolar de la Población de 6 a 19 años de edad, or Sexo, Censos 1992, 2001 y 2012 de Bolivia (En Porcentaje)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística
Elaboración Propia

3.1.2 Municipios

Los municipios bolivianos fueron creados por la Ley de Participación Popular. Hasta 1994 año de creación de dicha ley sólo había 24 municipios en todo el territorio, cada uno perteneciente a distintos departamentos.

Con esto también se introdujo reformas importantes en el régimen municipal como funciones y atribuciones mayores para los municipios y, sobre todo, mecanismos legales para la participación ciudadana en el control de la gestión municipal y la planificación.

El proceso de descentralización en Bolivia ha generado que la población haya decidido ejercer el derecho a la autonomía, hecho que se expresa en la creación de municipios. Bajo la vigencia de Ley de Participación Popular, hasta el año 2001 cuenta con 327 municipios. Entre 2005 y 2009 se han creado otros 10 municipios, en el año 2012

se amplía el número a 339 municipios registrados, según datos del Censo Poblacional del mismo año.

Los municipios de nueva creación son: Villa Charcas, Chua Cocani, Huariana, Santiago de Huata, Huatajata, Humanata, Escoma, Alto Beni, Cocapata, Shinahota, Chuquihuata, Qhochas,

3.1.3 Presupuesto de Inversión Pública por Sectores

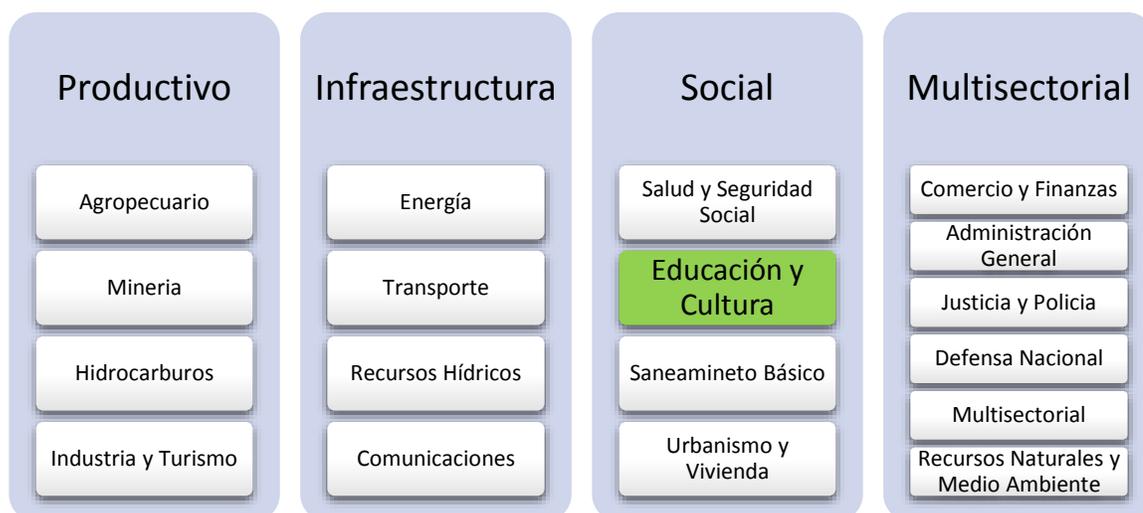
En cada gestión Fiscal es aprobado el Clasificador Presupuestario, el cual es de cumplimiento obligatorio en todas las entidades del sector público, que permiten la formulación, modificación y registro de la ejecución presupuestaria según resoluciones del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, en él se especifica la Clasificación por Sectores Económicos.⁹³

La estructura sectorial según el Clasificador Presupuestario 2016 se define por cuatro sectores que son: Productivo, Infraestructura, Social y Multisectorial; cada uno con subsectores se observan en el Cuadro N°6. La investigación se centra en el subsector Educación, identificado dentro del Sector Social.

Cada uno de los subsectores lleva un código y una sigla correspondientes, que facilitan su registro en el sistema informático que realizan las empresas públicas. En el caso específico del Sector Educación, tiene el código 9.

⁹³ Según el Clasificador Presupuestario 2016.

Cuadro N°5: Estructura Sectorial según el Clasificador Presupuestario



Fuente: Clasificador Presupuestario 2016
Elaboración Propia

3.1.4 Sector Educación

La educación es una prioridad en Bolivia desde su fundación, aunque no cuenta con un verdadero desarrollo del Sector por diversas razones como el financiamiento y la amplia diversidad cultural que presenta.

Es en los inicios de la República, donde Simón Bolívar encomendó a su maestro Simón Rodríguez lo que llamó Plan de Enseñanza para toda la República y que se aplicó durante el gobierno de Sucre con la creación de escuelas gratuitas para pobres, indigentes y huérfanos de guerra⁹⁴. En consecuencia, muchas escuelas se han beneficiado de la Inversión Pública municipal en educación en ese entonces.

La Revolución de 1952 también marca un hito importante en los sectores sociales, en el caso del Sector Educación con la reforma del derecho universal a la educación como

⁹⁴ GALINDO, M. 2011. Los Desafíos de la Educación en el Proceso Autonómico Boliviano. La Paz: Embajada Real de Dinamarca. 33p.

uno de los resultados de las luchas sociales por cambiar la estructura bajo la que se regía la República de Bolivia.

Los principales propósitos planteados en educación se han enmarcado en orientarla a satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje, interculturalidad y bilingüismo. Misma que se descontextualizó de la realidad educativa que se vivía en Bolivia, aplicando así una educación de orientación individualista, modernizadora y globalizadora.

En julio de 1994 se aprueba la Ley de Reforma Educativa, que deberá regir la nueva educación. Sin embargo, esta ley no alcanzó a satisfacer todas las necesidades de la población, se reconoce su logro en construir un “tronco común curricular”, con preeminencia para el nivel primario, con el apoyo de expertos internacionales, en un proceso que duró diez años y una inversión millonaria.⁹⁵

El año 2006 se promovieron dos medidas que dieron lugar al inicio a la Revolución Educativa: primero, se creó por D.S. N°28725 la Comisión Nacional de la Nueva Ley Educativa Boliviana y que reemplazó al Consejo Nacional de Educación. Esta comisión fue la encargada de redactar un documento de consenso sobre las nuevas políticas educativas, cuyos resultados fueron presentados y trabajados en el II Congreso Nacional de Educación realizado en la ciudad de Sucre, donde participaron 33 organizaciones e instituciones nacionales de la sociedad civil. A partir de la gestión 2007, se posibilitó que la Asamblea Constituyente dé curso a la Revolución Educativa en todos sus niveles y modalidades.

El Modelo Educativo implementado tiene sustento jurídico en la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, el Plan Nacional de Desarrollo y la Ley de

⁹⁵ <http://www.RedacciónInformeEspecial@Opinion.com.bo> | 11/03/2012 “Historia de la Educación Republicana a la Plurinacional” [consulta: 20 agosto 2017]

Educación “Avelino Siñani – Elizardo Pérez”, y orienta el desarrollo de una educación en sus distintas dimensiones.⁹⁶

3.1.5 Organización del Sistema Educativo 1994⁹⁷

La Ley de Reforma Educativa señala implícitamente que el sistema educativo ha pasado de la perspectiva de la administración a la de la gestión. Bajo esta nueva visión, la gestión educativa depende de los actores involucrados, como padres de familia, maestros, autoridades municipales, entre otros. Estos nuevos actores tienen competencias de gestión con la responsabilidad de conducir, planificar y ejecutar un plan educativo. Previamente al PRE⁹⁸, la gestión educativa tenía una visión autoritaria o verticalista.

Los actores involucrados en la gestión educativa pueden diferenciar en dos grupos, en el primer grupo están los actores producto de la Participación Social, los padres de familias y las autoridades municipales; el segundo grupo comprende las instancias del Poder Ejecutivo, el Ministerio de Educación y las instituciones departamentales, distritales y escolares. La idea central de contar con este tipo de sistema educativo es fomentar la participación social y comunitaria en la gestión educativa, en la definición del currículo diversificado y en el calendario escolar, generar permanentes intercambios, trabajo conjunto y acelerar el proceso de descentralización de la administración educativa hasta el ámbito donde se desenvuelve la escuela.

Considerando que la gestión educativa tiene tres dimensiones: central, municipal y participativa. Cada una de estas dimensiones tiene un papel importante; por tanto, el mal desempeño de una de estas dimensiones obstaculiza el trabajo de las otras dimensiones. En general, durante los años de experiencia de reforma educativa, se evidencia la falta de

⁹⁶ En base a la Ley Abelino Siñani-Elizardo Pérez.

⁹⁷ NINA O. 2005. Gestión Educativo: Dimensión Institucional, Municipal y Participación Social. Serie de Documentos de Documentos sobre Desarrollo pp. 4-5.

⁹⁸ Programa de Reforma Educativa

coordinación entre estas dimensiones, que probablemente incidieron en el desempeño del PRE.

La educación se divide en dos áreas que son: *educación formal*, dirigida para toda la población, y la *educación alternativa*, que tiene la función de atender a quienes no pueden desarrollar, por diversas razones, su educación en el área formal. Para ambas áreas existen varias modalidades de educación: *modalidad de aprendizaje*, que es regular para los alumnos sin dificultades de aprendizaje, y *modalidad especial* cuando existen dificultades especiales de aprendizaje; *modalidad de lengua*, que es monolingüe cuando la enseñanza es en idioma castellano y se aprende algún idioma originario, y bilingüe cuando la enseñanza es en idioma originario como primera lengua y en español como segunda; *modalidad de docencia*, unidocente con un solo docente guía para diversas actividades de aprendizaje, y pluridocente con el apoyo de un equipo de docentes guía; y *modalidad de atención*, presencial con asistencia regular a cursos de aprendizaje, y a distancia con el apoyo de medios de comunicación, envío de materiales y asistencia de monitores.

3.1.6 Organización Curricular Plurinacional

La principal intención de cambiar el sistema educativo era lograr cambios en el sistema de enseñanza boliviano implantado, los proyectos debían contemplar la necesidad de construir nuevos organismos de representación. Se buscaba que las organizaciones sociales y los pueblos fueran los protagonistas de la nueva ley, en línea a los sectores populares.

La educación debía ser laica, pluralista y gratuita. A partir de la Reforma se volvía obligatoria la educación hasta el bachillerato y no sólo para primaria, como había sido hasta entonces.

En el Cuadro N°6 se desglosa la Estructura del Sistema Educativo Plurinacional, compuesto por tres subsistemas que definen diferentes ámbitos y áreas.

Cuadro N°6: Estructura del Sistema Educativo Plurinacional



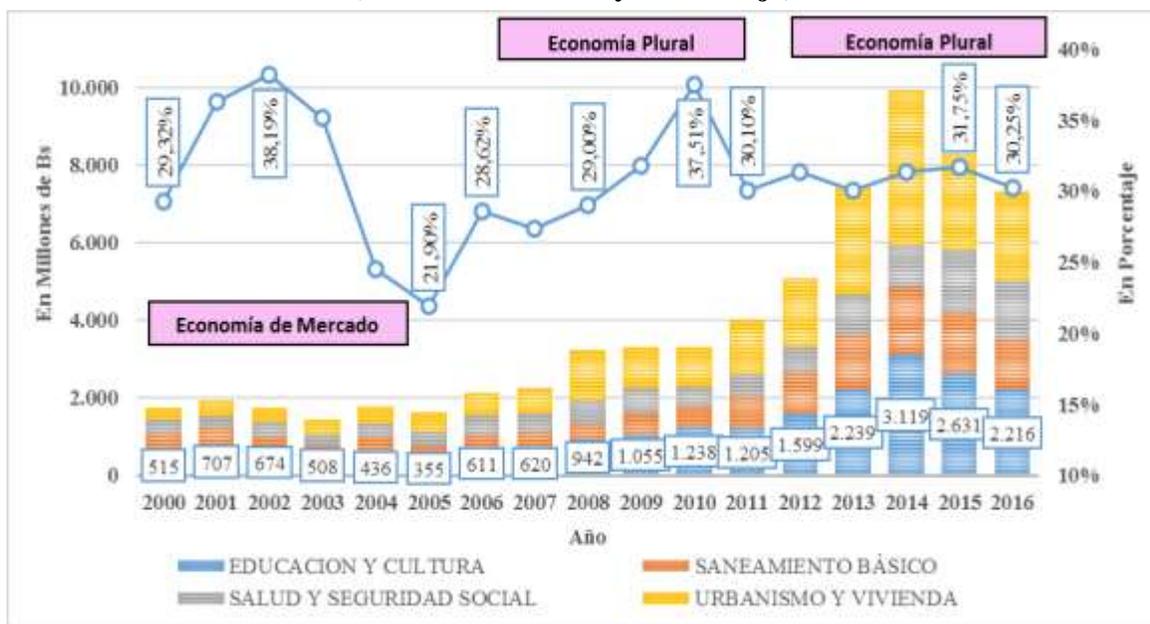
Fuente: Ministerio de Educación

3.1.7 Presupuesto de Inversión Pública del Sector Social de Bolivia

El Presupuesto de Inversión Pública se divide por sectores que son: Productivo, Infraestructura, Social y Multisectorial; y a la vez cada uno de ellos se subdivide en subsectores, que en caso del Sector Social se subdivide en Educación, Salud, Urbanismo y Vivienda y Saneamiento Básico. La investigación se centra en el análisis del Sector Educación, en este sentido es necesario observar su comportamiento en el periodo de estudio permitiendo analizar de una manera global su comportamiento respecto de otros subsectores.

En el Gráfico N°3 se observa dentro del Sector Social, el subsector que tiene mayor participación en cuanto a la ejecución del Presupuesto de Inversión Pública, es el Sector Urbanismo y Vivienda, explicado por los bastos proyectos de infraestructura urbana que se observan en Bolivia. En cuanto a la educación se puede apreciar un comportamiento general ascendente de la Inversión Pública en el Sector.

**Gráfico N°3: Presupuesto de Inversión Pública Ejecutado por Subsectores del Sector Social de Bolivia; 2000-2016
(En Millones de Bs y Porcentaje)**



Fuente: Viceministerio de Inversión Pública-Bolivia y Financiamiento Externo
Elaboración Propia

Para el primer periodo de Economía de Mercado se observa que en la gestión 2000, el Sector Educación y Cultura⁹⁹, cuenta con una inversión ejecutada de Bs 514.798.156 que equivalen al 29,32% de ejecución del total de proyectos del Sector Social, en el año 2005 Bs 355.236.999 siendo un 21,90% de participación; estableciéndose como el año de menor ejecución en educación y cultura en términos monetarios y menor porcentaje de participación en el Sector Social.

Correspondiente al segundo periodo de Economía Plural, a partir del año 2006 se observa un incremento de la inversión ejecutada ascendiendo a Bs. 610.554.040, se evidencia una tendencia positiva hasta el año 2014. Para 2010 se observa un incremento sustancial de la inversión en el Sector de Bs. 1.238.395.082 que representa el 37,51% de

⁹⁹ El Sector Educación y Cultura engloba lo que es inversión ejecutada a nivel global, con universidades y cultura.

la ejecución de proyectos del Sector Social. En adelante el comportamiento ascendente es sostenido hasta el año 2014 con Bs. 3.119.393.232 que representan el 31,41%.

Posteriormente para los años 2015 y 2016 la Inversión Pública ejecutada en el Sector Social ha descendido, si bien el Sector Educación aun presenta porcentajes similares de participación, es necesario recalcar que la inversión en términos monetarios ha disminuido notablemente.

Para el año 2015 la Inversión Pública ejecutada ha disminuido en Bs. 487.996.438 respecto al 2014 y para 2016 ha disminuido de similar forma en Bs. 415.047.590 respecto del año 2015 (Ver Anexo N°1).

**Tabla N°1: Inversión Pública Ejecutada del Sector Social
(En Bs.)**

SECTOR	1° Periodo	2° Periodo			1° Periodo	2° Periodo	
	ACUMULADO			PROMEDIO			
	2000-2005	2006-2011	2012-2016	2000-2005	2006-2011	2012-2016	
EDUCACION Y CULTURA	3.195.104.223	5.670.643.135	11.805.256.301	532.517.371	945.107.189	2.361.051.260	
SANEAMIENTO BÁSICO	2.600.203.737	3.277.164.441	7.060.774.414	433.367.289	546.194.073	1.412.154.883	
SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL	2.059.876.154	3.306.484.313	5.888.277.324	343.312.692	551.080.719	1.177.655.465	
URBANISMO Y VIVIENDA	2.457.540.703	6.012.322.166	13.332.257.194	409.590.117	1.002.053.694	2.666.451.439	

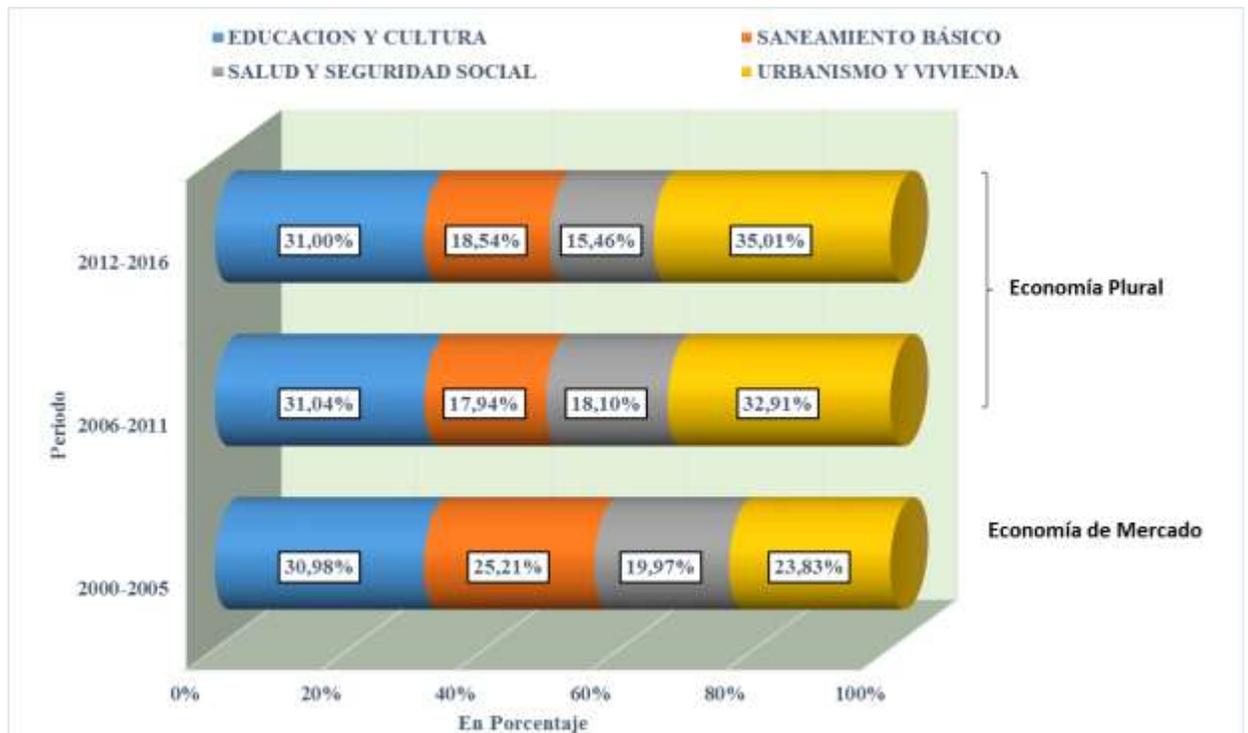
Fuente: Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo
Elaboración Propia

En la Tabla N°1 se realiza una comparación entre periodos, se evidencia que en el primer periodo 2000-2005 con el Modelo de Economía de Mercado, el Sector Educación es el Sector con más inversión ejecutada en comparación a los demás sectores representando Bs. 3.195.104.223; y cuyo promedio de inversión en este periodo es de Bs. 532.517.189. Respecto al segundo periodo identificado como el Modelo de Economía Plural, entre 2006-2011 se cuenta con una inversión acumulada de Bs. 5.670.643.135, siendo el segundo sector en el que más se invierte antecedido por urbanismo y vivienda; en cuanto a la inversión promedio del correspondiente se tiene Bs. 945.107.189.

En cuanto a 2012-2016 del Modelo de Economía Plural, se observa un comportamiento ascendente de la inversión ejecutada en el Sector Educación con Bs.

11.805.256.301 determinándose como el periodo en que se ejecuta más en términos monetarios. La inversión ejecutada promedio es de Bs. 2.361.051.260 de igual manera representando el periodo con mayor inversión ejecutada en promedio.

Gráfico N°4: Promedio de Inversión Pública Ejecutada por Subsectores del Sector Social de Bolivia; 2000-2016 (En Porcentaje)



Fuente: Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo
Elaboración Propia

En el Gráfico N°4 se observa que, en comparación de periodos, el Sector Social no presenta cambios sustanciales; en el Sector Educación solo se incrementa un punto porcentual del Modelo de Economía de Mercado al Modelo de Economía Plural. (Ver Anexo N°2).

Es importante mencionar que el incremento del Presupuesto de Inversión Pública ejecutado en los distintos sectores de 2005 a 2010, se relaciona con el IDH y las políticas

que acompañan al mismo. En cuanto al IDH¹⁰⁰, los municipios destinan estos recursos al Sector Educación, entre otros establecidos por ley, consignados al fortalecimiento de la gestión municipal; promoción al acceso y permanencia escolar; provisión de infraestructura, procesos pedagógicos y equipamiento para mejorar la calidad y promover la equidad de la educación escolar; y distribución y conservación de los materiales educativos producidos por el Ministerio de Educación; servicios de alimentación complementaria escolar; transporte escolar; incentivos.

Una de las políticas más importantes en materia de educación es el Bono Juancito Pinto implementado en el año 2006¹⁰¹ mismo que está orientado a fomentar el acceso y permanencia escolar a partir de una transferencia a los hogares condicionada a la matriculación y permanencia de sus hijos en la escuela.

3.2 PRESUPUESTO DE INVERSIÓN PÚBLICA DEL SECTOR EDUCACIÓN

El Sector Educación se organiza mediante lo establecido en el Clasificador Presupuestario, cuya estructura ha cambiado en el transcurso del tiempo, la característica más importante es el desglose de algunos subsectores.

El Clasificador expresa cinco subsectores del Sector Educación, que son: *Infraestructura de Educación*, identifica los proyectos de construcción y equipamiento de escuelas, colegios e instituciones de educación superior, alternativa y especial; *Educación Formal*, hace referencia a los proyectos implementados en ámbitos de las escuelas, institutos, universidades, módulos; *La Educación No Formal*, identifican aquellos proyectos dirigidos a la población que por algún motivo no pudieron acceder a la educación regular; *Multiprograma Educación*, con proyectos dirigidos a la investigación

¹⁰⁰ La Ley de Hidrocarburos N°3058 establece que todos los beneficiarios (incluyendo gobiernos subnacionales y otros) destinan los recursos recibidos por Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) para los sectores de educación, salud y caminos, desarrollo productivo y todo lo que contribuya a la generación de fuentes de trabajo.

¹⁰¹ YÁÑEZ, ERNESTO. 2012. El impacto del Bono Juancito Pinto: Un análisis a partir de microsimulaciones. Revista Latinoamericana de Desarrollo Económico (17):75-112

en educación y otros programas de apoyo al sector; y por ultimo *Otros Educación*, haciendo referencia a los proyectos no incluidos en los anteriores.

En la Tabla N°2 observamos la clasificación de proyectos según el Clasificador Presupuestario, los mismos se encuentran organizados por subsectores del Sector Educación, según a su finalidad.

Tabla N°2: Proyectos por subsectores del Sector Educación según Clasificador Presupuestario 2016

EDUCACIÓN-09	
1. INFRAESTRUCTURA DE EDUCACIÓN	<ul style="list-style-type: none">• 01 Construcción y Equipamiento de Escuelas y Colegios• 02 Construcción y Equipamiento de Centros de Educación No Formal• 03 Infraestructura de Educación Superior• 04 Otra Infraestructura Educativa• 05 Construcción y Equipamiento en Educación Alternativa• 06 Construcción y Equipamiento en educación Especial
2. EDUCACIÓN FORMAL	<ul style="list-style-type: none">• 01 Educación Básica• 02 Educación Superior• 03 Formación Docente• 04 Formación Educacional• 05 Asistencia Educativa• 06 Desarrollo Curricular Educación No Formal
3. EDUCACIÓN NO FORMAL	<ul style="list-style-type: none">• 01 Alfabetización• 02 Educación Popular• 03 Formación De Mano De Obra• 04 Desarrollo Curricular Educación No Regular• 05 Post Alfabetización
4. MULTIPROGRAMA EDUCACIÓN	<ul style="list-style-type: none">• 01 Multiprograma• 02 Investigación Educación
5 OTROS EDUCACIÓN	<ul style="list-style-type: none">• 01 Otros• 02 Promoción de la Educación Integral• 03 Investigación e Innovación Educativa• 04 Tecnologías de Información y Comunicación en Educación

Fuente: Clasificador Presupuestario 2016
Elaboración Propia

El Sector Educación hasta 2014 se encuentra vinculado con el Sector Cultura, hasta entonces se divide en 6 subsectores, de los cuales cinco son de educación y uno de cultura, el último se excluye tomando en cuenta que la investigación está enmarcada plenamente en el Sector Educación.

En el Gráfico N°5 se observa la evolución de la programación y ejecución del Presupuesto de Inversión Pública del Sector Educación, para el primer periodo de Modelo de Economía de Mercado en el año 2000 la inversión ejecutada alcanza a Bs 513 millones y una ejecución porcentual de 94,55%, se destaca que, para los años 2001, 2002, 2004 y 2005 el porcentaje de ejecución supera su programación, pero el año 2003 presenta una ejecución mínima con tan solo el 76,79%, el punto más bajo respecto del periodo. Sin embargo, la inversión ejecutada no presenta incrementos significativos en todo el periodo. (Ver Anexo N°3)

El año 2005 presenta un elemento importante, la inversión ejecutada es Bs. 347 millones cuyo porcentaje de ejecución es de 141,28% estableciéndose como el punto más alto en porcentaje de ejecución, pero el más bajo en el periodo de análisis en términos monetarios.

Gráfico N°5: Presupuesto de Inversión Pública del Sector Educación de Bolivia; 2000-2016 (En Millones de Bs. y Porcentaje)



Fuente: Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo
Elaboración Propia

En la gestión 2006 la inversión ejecutada es de Bs. 602 millones con una ejecución del presupuesto de inversión del 94,04%. El año 2008 presenta una de las ejecuciones presupuestarias más baja de todo el segundo periodo de Economía Plural seguido de la que presenta el año 2016.

Se destaca que la ejecución del Presupuesto de Inversión Pública tiene un comportamiento cíclico correspondiente al periodo de Modelo de Economía de Mercado y la primera parte del Modelo de Economía Plural. Por último, la ejecución del Presupuesto de Inversión Pública del año 2011 hasta 2016 tiene un comportamiento estático, pero el porcentaje de ejecución no supera el 65% en este periodo de tiempo.

La inversión ejecutada en el Sector Educación presenta un incremento general en términos monetarios, para el primer periodo se observa una importante inversión en los años 2001 y 2002, explicado por los recursos provenientes de fuentes externas mayoritariamente de créditos, así como las donaciones para el Sector.

En la Constitución Política del Estado de 1967 se establece a la educación como la más alta función del Estado, además se plantea la educación fiscal gratuita y obligatoria hasta el ciclo primario. Los principales proyectos en este periodo fueron dirigidos a:

- Construcción y Equipamiento de Escuelas y Colegios
- Formación Docente
- Multiprograma Educación

Para 2001 se promulga la Ley del Dialogo 2000, donde los municipios perciben el 70% de los recursos de Alivio a la Deuda HIPC II en favor de la educación y otros sectores identificados como prioritarios para erradicar la pobreza en el país, por el cual se cuenta

con el 20% para mejorar la calidad de los servicios en educación pública en base a la población escolarizada de cada uno de los municipios.¹⁰²

La Reforma Educativa se encuentra vigente para este periodo, conjuntamente con la Ley de Participación Popular permiten que la educación sea un sector participativo e integral. Sin embargo, la Reforma Educativa no alcanzó los resultados que proponía ya que se hizo un excesivo énfasis en la educación primaria provocando gran asimetría en el tratamiento integral de la Reforma y en el desarrollo de los otros niveles del sistema educativo, particularmente el inicial y el secundario.

Por otra parte, hubo conflictos desde su inicio que no se supo superar, particularmente con el gremio del magisterio¹⁰³, que se opuso radicalmente casi todo el periodo analizado a innovar y actualizar los métodos y contenidos de enseñanza. Por otra parte, los problemas coyunturales especialmente los del año 2003, también han generado efectos negativos en el Sector.

Para el segundo periodo, desde 2006 a 2011 existe un incremento de inversión, el Sector Educación se encuentra dentro de gastos elegibles de la distribución de los recursos del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), comenzando la gestión 2006, se aprecia un crecimiento en la Inversión del Sector, misma que es ejecutada por los municipios.

Desde el 2006 el Gobierno Central reforzó la Política Social dirigida a mejorar la calidad de vida de la población boliviana con énfasis en sectores de mayor vulnerabilidad destinando fuertes flujos de recursos a sectores de educación, salud, protección y vivienda, fundamentalmente. En el caso específico de educación con la implementación del Bono Juancito Pinto.

¹⁰² Según lo establecido en la Ley de Diálogo Nacional 2000

¹⁰³ BEJARANO M, SALAZAR M. y NINA O. 2006. Rol y Potencialidades de la descentralización en educación – Bolivia. En: Mesa de Trabajo en Educación: se constituyó el año 2005, Bolivia, Embajada del Reino de los Países Bajos, Terre des Hommes de Holanda, Plan Internacional Inc. Bolivia, SNV- Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo y UNICEF, pp. 30-49.

A partir de esta gestión se crean las condiciones necesarias para promover un cambio en el Sistema Educativo Nacional, se realizan dos acciones que dieron lugar al inicio de la revolución educativa:

Primero se crea, por decreto, la Comisión Nacional de la Nueva Ley Educativa Boliviana. Esta comisión redacta un documento de las nuevas políticas educativas que es presentado al II Congreso Nacional de Educación; del resultado de ambas acciones históricas emerge el proyecto de Ley de Educación Avelino Siñani-Elizardo Pérez, que posteriormente es aprobada e implementada¹⁰⁴.

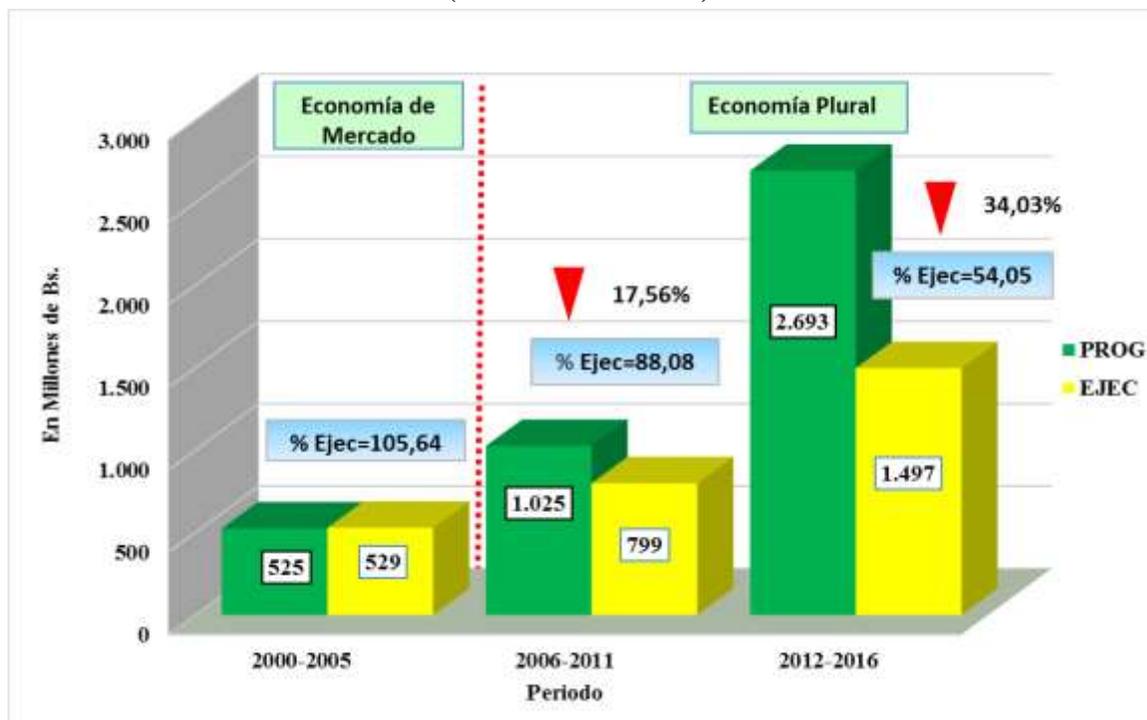
Con la implementación de la ley mencionada se hace obligatoria la educación hasta el bachillerato y también hace énfasis como objetivos a la educación alternativa y especial.

El descenso de inversión ejecutada de 2015 y 2016 se produce por las reducciones presupuestarias que se han generado en los niveles institucionales, principalmente aquellos que percibían recursos por fuentes externas, quienes son los actores principales en cuanto al Sector Educación. Otro elemento que ha influido en estos dos años es el cambio de autoridades, generando la discontinuidad de los proyectos en educación, principalmente en los municipios¹⁰⁵.

¹⁰⁴ En Base a: [http://Redacción Informe especial@Opinion.com.bo](http://Redacción%20Informe%20especial@Opinion.com.bo) | 11/03/2012 "Historia de la Educación Republicana a la Plurinacional" [Consulta: 26 septiembre 2017]

¹⁰⁵ 2016. FAM Admite Baja Ejecución Presupuestaria en los 339 Municipios". AGENCIA DE NOTICIAS FIDES (ANF). La Paz. Bolivia. Visita en página web.

Gráfico N°6: Comparación Promedio de Programación y Ejecución del Presupuesto de Inversión Pública del Sector Educación de Bolivia; 2000-2016
(En Millones de Bs)



Fuente: Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo
Elaboración Propia

Durante el periodo 2000-2005 de Economía de Mercado la programación y ejecución del Presupuesto de Inversión Pública en promedio fue de Bs. 525 millones y Bs. 529 millones respectivamente, con un porcentaje de ejecución de 105,64%. Para el periodo de 2006-2011 se presenta un incremento promedio de la programación del Presupuesto de Inversión Pública que asciende a Bs. 1.025 millones y una ejecución de Bs. 799 millones representando una ejecución porcentual de 88,08% de su presupuesto; mientras que para el periodo 2012-2016 en promedio se presenta una programación de Bs. 2.693 millones y ejecución de Bs. 1.497 millones, representando una ejecución porcentual de 54,05%.

En el Gráfico N°6 se evidencia para el periodo de investigación, en general, no se cumple con el Ciclo de Vida de los Proyectos para el Sector Educación establecidos por

la teoría de la misma¹⁰⁶ y por las Normas del Sistema Nacional de Inversión Pública conjuntamente a sus reglamentos. Es importante destacar que, si bien se incrementa la inversión en términos monetarios respecto de la programación del Presupuesto de Inversión Pública, la ejecución presenta porcentajes decrecientes. (Ver Anexo N°3) mostrando una vez más los problemas que generan los constantes cambios de autoridades municipales y la discontinuidad de los proyectos de inversión. Al mismo tiempo se evidencia el incumplimiento de metas propuestas por el PGDES, en medida que los esfuerzos se han concentrado en la educación primaria.

3.3 PRESUPUESTO DE INVERSIÓN PÚBLICA EJECUTADO DEL SECTOR EDUCACIÓN POR TIPO DE FINANCIAMIENTO.

Según el Clasificador Presupuestario, existen 21 fuentes de financiamiento que hacen posible la realización de los Proyectos de Inversión, estos se clasifican en fuentes de financiamiento internos y externos.

Los recursos internos son reconocidos como aquellos con los que cuenta la entidad (Regalías, Transferencias del TGN, IDH, Recursos Propios, etc.) y los Recursos Externos provienen a través de Créditos o Donaciones y se constituyen en financiamiento que completa el total del dinero para la ejecución del proyecto. El gasto total en educación incluye tanto el financiamiento interno como el externo. El interno se compromete al sector público y al privado; el externo contempla todas las funciones de la cooperación internacional, ya sea a cargo del endeudamiento o donaciones¹⁰⁷

El Clasificador Presupuestario permite identificar fuentes y organismos de financiamiento expresados de manera general que utiliza el Sector Educación, como ser:

- Fuentes de Financiamiento

¹⁰⁶ Teoría del Ciclo de Vida de Proyectos establecidos por Karen Mokate y N. Sapag Chain

¹⁰⁷ MINISTERIO DE EDUCACIÓN-OEI. Sistemas Educativos Nacionales – Bolivia, Financiamiento de la Educación Boliviana.

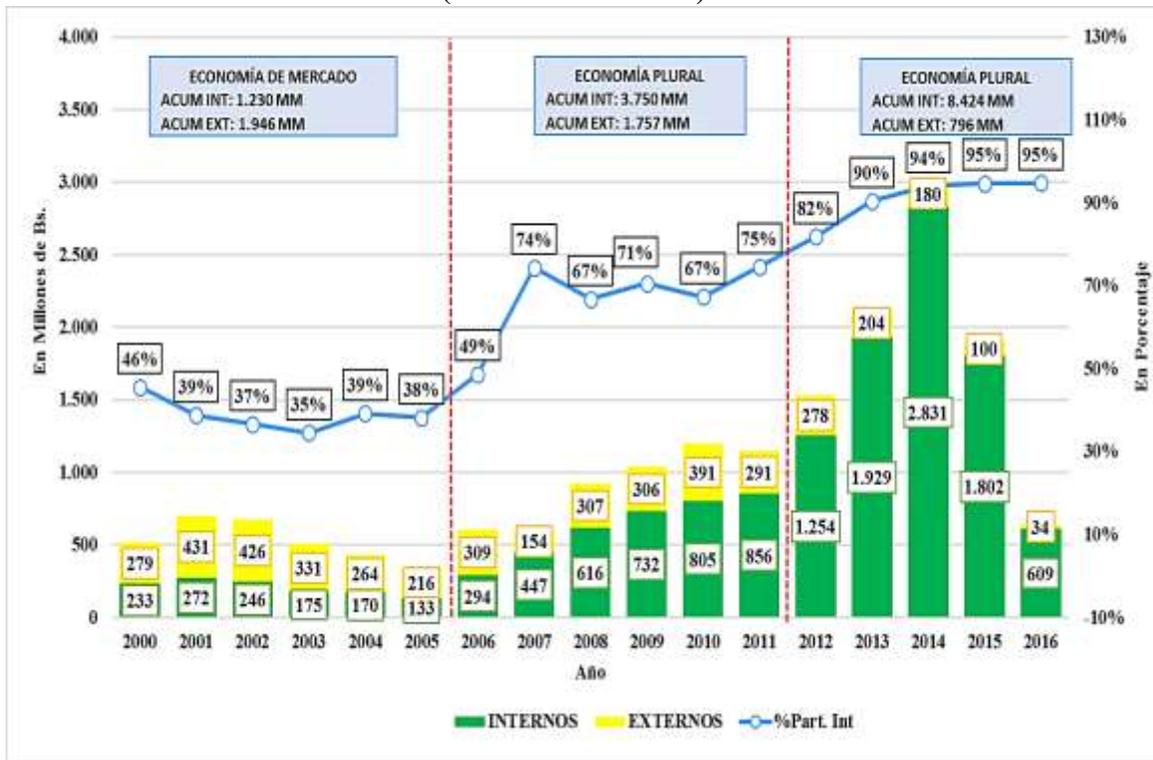
- Tesoro General de La Nación
- Transferencias Tesoro General de La Nación
- T.G.N. Otros Ingresos
- Transferencias T.G.N. Otros Ingresos
- Recursos Específicos
- Transferencias de Recursos Específicos
- Prestamos de Recursos Específicos
- Crédito Externo
- Transferencias de Crédito Externo
- Donación Externa
- Transferencias de Donación Externa

El Clasificador también reconoce organismos financiadores como internos y externos que están asociados a las Fuentes de Financiamiento. En el caso del Sector Educación provienen de los siguientes Organismos Financiadores:

- Organismos Financiadores Internos
 - Tesoro General de la Nación
 - Tesoro General de la Nación - Papeles
 - Fondo de Compensación Recursos Contravalor
 - Coparticipación IEHD
 - Coparticipación Municipal
 - Impuesto Directo a los Hidrocarburos
 - Regalías
 - Recursos Propios
- Organismos Financiadores Externos
 - Donaciones
 - Donaciones HIPC II
 - Crédito Externo

El comportamiento del Presupuesto de Inversión Pública ejecutado por tipo de financiamiento expone un cambio estructural en cuanto a la fuente de financiamiento con la que se hace posible la inversión en el Sector Educación.

Gráfico N°7: Presupuesto de Inversión Pública Ejecutado del Sector Educación por Tipo de Financiamiento de Bolivia; 2000-2016
(En Millones de Bs)



Fuente: Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo
Elaboración Propia

Se observa en el Gráfico N°7 la importante participación que ha adquirido el financiamiento de los proyectos de fuente interna a lo largo del periodo de investigación, principalmente se observa en el primer periodo de Economía de Mercado, que los proyectos del sector se financiaban con los dos tipos de fuentes, pero con predominancia de fuentes externas; pues para este periodo se tiene una inversión ejecutada acumulada con recursos internos de Bs. 1.230 millones y una inversión ejecutada acumulada con recursos externos de Bs. 1.946 millones.

Para el Segundo periodo de Modelo de Economía Plural, se contempla un ascenso de la ejecución con recursos internos, alcanzando una inversión acumulada para el sub

periodo de 2006 a 2011 de Bs. 3.750 millones con financiamiento interno y una ejecución acumulada con financiamiento externo de Bs. 1.757 millones.

Para 2012-2016, se sostiene e incrementa la ejecución en términos del financiamiento interno, que alcanza una inversión ejecutada acumulada de Bs. 8.424 millones, mientras que la inversión ejecutada acumulada con financiamiento externo solo alcanza Bs.796 millones, considerándose como el periodo de menor ejecución con financiamiento externo. (Ver Anexo N°4).

Para el primer periodo de Economía de Mercado 2000-2005, existe una predominancia del financiamiento de los proyectos de educación con fuentes externas, aquellas caracterizadas como donaciones o créditos hacia el sector cuyos montos debían ser solo y exclusivamente para el proyecto financiado. El Financiamiento de recursos internos fue mayor en el año 2001, por el incremento de los recursos provenientes del TGN a los departamentos.

Es a partir de 2006 que el financiamiento interno adquiere mayor participación con 48,8% del total del Presupuesto de Inversión Pública del Sector Educación, y esta participación incrementa en todo el periodo de la Economía Plural.

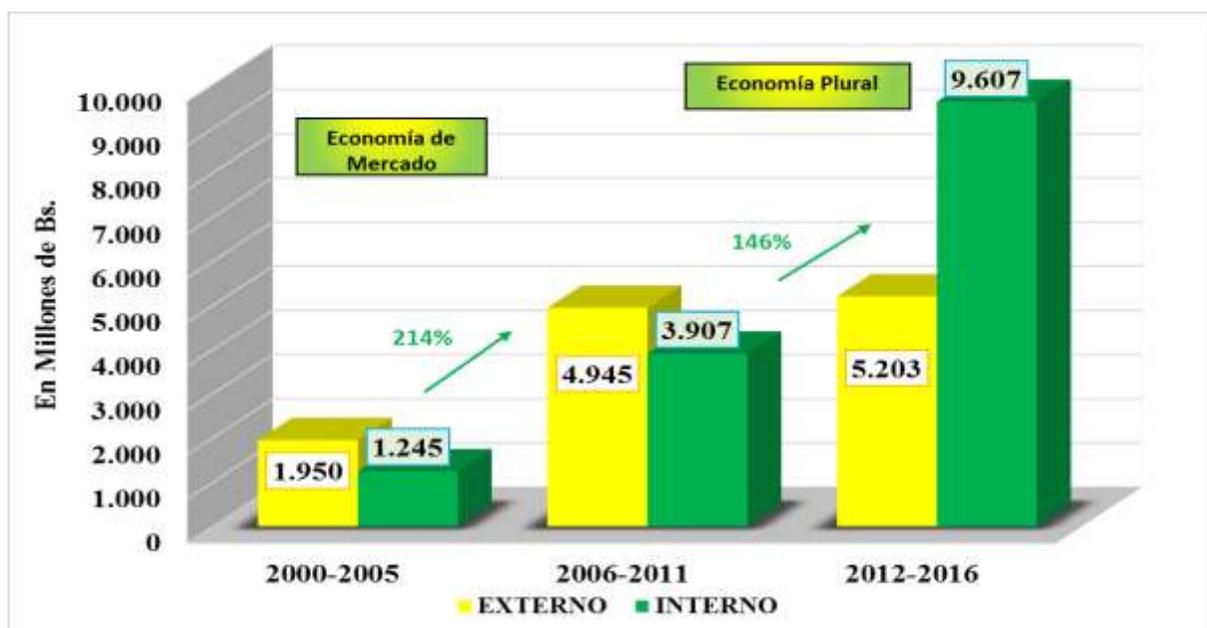
Esta notable evolución del financiamiento interno se dio gracias a los recursos provenientes del IDH que se incrementan por la Nacionalización de los Hidrocarburos, con algunas variaciones. Las principales fuentes internas de financiamiento son: Transferencias del TGN, IDH y Recursos por Participación Popular.

Si bien estas fuentes se han visto ampliamente incrementadas hasta el año 2014, año en que se registra la mayor inversión ejecutada en el sector, la reducción de los precios internacionales provocó un declive importante del IDH¹⁰⁸; el año 2015 la reducción fue de 29%, para el 2016 se calculó en 33%.

¹⁰⁸ FUNDACIÓN JUBILEO. 2017. A 12 años del IDH Más Gasto que Inversión. 39 p.

A este efecto se atribuye que la inversión ejecutada en el Sector presente un declive para los años 2015 y 2016, ya que una de las principales fuentes de inversión son los recursos IDH, de estos recursos, los gobiernos municipales son los que mayor parte de estos destinan a inversión en el Sector Educación.

Gráfico N°8 Comparación del Presupuesto de Inversión Pública Ejecutado por Tipo de Financiamiento (En Millones de Bs.)



Fuente: Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo
Elaboración Propia

Como se puede observar en el Gráfico N°8, el financiamiento interno revela mayor importancia en la ejecución del Presupuesto de Inversión Pública del Sector Educación en el periodo de estudio. Para el primer periodo se observa una inversión ejecutada acumulada de Bs. 1.245 millones con financiamiento interno, Bs. 3.907 millones y Bs. 9.607 millones para los periodos de 2006-2011 y 2012-2016 respectivamente.

Sin embargo la composición de estos recursos internos según organismos financiadores expresan que para el primer periodo el Tesoro General de la Nación representaba el 40% del total reduciendo su participación en el segundo periodo con el 8%, de los años 2006 al 2016 el 61% de la ejecución presupuestaria para educación son provenientes de los recursos por Impuesto Directo a los Hidrocarburos, cuando en el

primer periodo represento el 2%, las Regalías se mantuvieron en ambos periodos con el 12%. Como se observa en la Tabla N°3.

Tabla N°3
Fuente de Financiamiento según Recursos Internos-Bolivia

ORGANISMO DE FINANCIAMIENTO	1° PERIODO	2° PERIODO
NN	0%	1%
OTPRO	6%	2%
RECESPMUN	0%	3%
RECON	4%	1%
REG	12%	12%
TGN	40%	8%
TGN-CT	28%	6%
TGN-FCOMP	4%	0%
TGN-IDH	2%	61%
TGN-IEHD	3%	0%
TGN-P	3%	0%
TGN-PP	0%	4%
TOTAL	100%	100%

Fuente: Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo

La existencia de un alto porcentaje de ejecución con financiamiento interno, expresa dependencia de los ingresos que se generan por la exportación de productos tradicionales y no así por recursos propios de los niveles de gobierno. La teoría indica que la descentralización debe seguir un curso de independencia del gobierno central, a que la dependencia financiera de los niveles de Gobierno representa un obstáculo para desarrollarse como tal.¹⁰⁹

En cuanto a las normas, se establece que los recursos tanto del IDH como recursos HIPC II deben estar destinados al Sector Educación principalmente para satisfacer las necesidades de la población más vulnerable en línea con la política del PND que plantea la igualdad de oportunidades, es evidente que se cumple en términos de que quienes

¹⁰⁹ FAO. 2004. Descentralización e Impuesto Predial Rural.

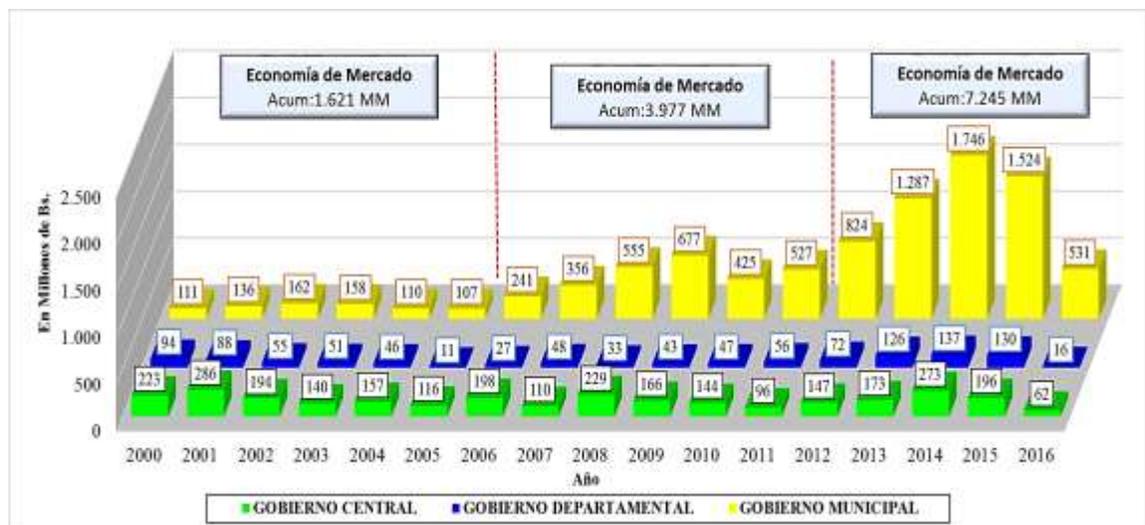
reciben mayores recursos para ejecutar proyectos en educación son los gobiernos municipales, sin embargo continua la dependencia de recursos generados por el sector externo.

3.4 PRESUPUESTO DE INVERSIÓN PÚBLICA EJECUTADA POR SUBSECTORES DEL SECTOR EDUCACIÓN Y NIVEL DE GOBIERNO.

Las competencias que se establecen en el Sector Educación son definidas por la Constitución Política del Estado y leyes en materia, como ser la Ley de Participación Popular, Ley de Descentralización Administrativa, Ley Marco de Autonomías, Decretos vigentes en los periodos de gobierno. Al mismo tiempo se determina también los objetivos que se persiguen con la planificación y bajo los cuales está orientada la Inversión Pública de los distintos tipos de administración territorial, decretos supremos y Reformas Educativas también están normadas por los Planes de Desarrollo.

En el Gráfico N°9 se observa la evolución de la Inversión Pública ejecutada en el Sector Educación por niveles de gobierno, destacándose los gobiernos municipales, como el nivel que ha adquirido mayor participación en el Sector.

Gráfico N°9: Presupuesto de Inversión Pública Ejecutado por Nivel de Gobierno de Bolivia; 2000-2016 (En Millones de Bs)



Fuente: Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo
Elaboración Propia

La Ley de Participación Popular, Ley de Descentralización Administrativa, y Ley Marco de Autonomías implementan una ampliación de competencias, así como recursos para este nivel, característica que se aborda posteriormente. En tanto al Gobierno Central y gobiernos departamentales, se concibe que estos disminuyen su inversión en el Sector para la finalización del periodo de investigación, observando una inversión de Bs.62 Millones y Bs. 16 Millones respectivamente para 2016, montos muy disminuidos respecto del comportamiento del periodo de investigación (Ver Anexo N°5).

Según Lizárraga¹¹⁰ para la mejor administración del sistema educativo el modelo de descentralización boliviano además de transferir competencias (y recursos), transfiere responsabilidades concretas a organizaciones de la sociedad civil; de manera que la educación sea un sector participativo para la población.

En este sentido se estudian los tres principales niveles de gobierno: Nivel Central, Nivel Departamental (gobiernos departamentales) y Nivel Local (gobiernos municipales).

3.4.1 Nivel Central-Gobierno Central

Las competencias establecidas en el Nivel Central se desarrollan especialmente en la generación de políticas, que denota un rol plenamente normativo especialmente para el primer periodo, mientras que, en segundo periodo por el modelo en vigencia adquiere un rol más participativo, en conjunto además de tener competencias normativas, también se inmiscuye en la coordinación y apoyo de la priorización de sectores vulnerables y alejados.

¹¹⁰ LIZARRAGA K. 2006. Descentralización de la Educación en Bolivia. Apuntes sobre la Descentralización de la Educación en Bolivia. UDAPE-VOL.21. 122p

Cuadro N°7: Resumen de Competencias del Nivel Central por Periodos.

Economía de Mercado 2000-2005	Economía Plural 2006-2016
<ul style="list-style-type: none">•Transferencias a Prefecturas para pago de sueldos y salarios.•Financiamiento de la Reforma Educativa.•Formulación de las políticas educativas, control y regulación del sistema	<ul style="list-style-type: none">•Políticas del Sistema de Educación•Transferencias Recursos destinados a cubrir servicios personales en educación•Coordinar y apoyar acciones destinadas a priorizar la construcción las unidades educativas de los municipios fronterizos•Implementar y desarrollar la educación técnica productiva y ecológica

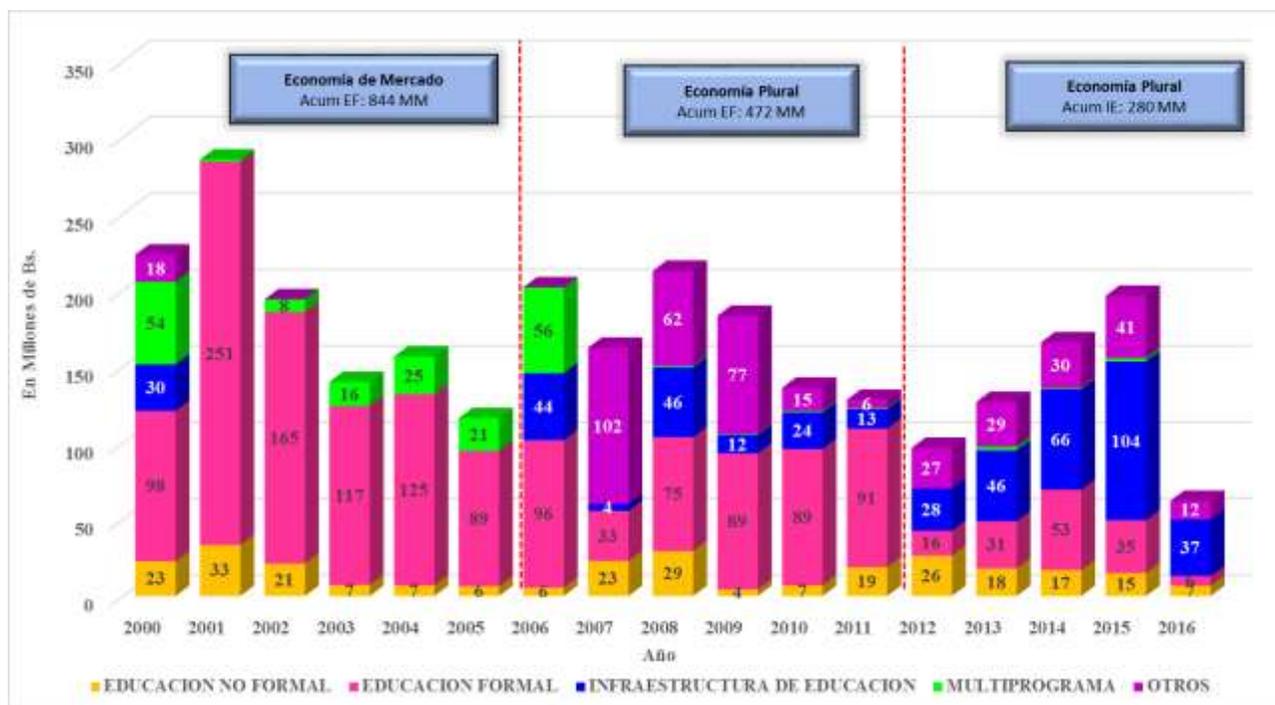
Fuente: Fundación Jubileo-Catálogo de Competencias por Nivel de Gobierno- Lizárraga, Apuntes Sobre la Descentralización de la Educación en Bolivia
Elaboración Propia

De la misma manera asume competencias de implementación y desarrollo en educación técnica, renovando la dirección de la educación que en el primer periodo se centra principalmente en el desarrollo de la educación primaria dejando de lado los niveles de educación siguientes, así como la educación no formal.

3.4.1.1 Presupuesto de Inversión Pública Ejecutado del Nivel Central por subsectores del Sector Educación.

Como se observa en el Gráfico N°10 para el primer periodo en el año 2000 los subsectores a los que se encuentra dirigida la inversión del Sector Educación son significativamente diversificados, el subsector Educación Formal cuenta con mayor inversión con Bs. 98 Millones, seguido del subsector de Multiprograma con Bs. 54 Millones, mientras que para los subsectores de Infraestructura Educativa y Educación No Formal solo cuenta con Bs. 30 Millones y 23 Millones respectivamente.

Gráfico N°10: Presupuesto de Inversión Pública Ejecutado del Nivel Central por subsectores del Sector Educación de Bolivia (En Millones de Bs.)



Fuente: Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo
Elaboración Propia

También observa que en el primer periodo el subsector con mayor inversión ejecutada es Educación Formal alcanzando una inversión ejecutada máxima de Bs. 251 Millones para el año 2001 y una inversión mínima de Bs. 89 Millones respectivo al año 2005. La estructura presentada no varía significativamente en este periodo, Educación Formal es el subsector en el que más se invierte.

El proyecto de mayor importancia en este periodo fue perteneciente al año 2001, dentro del subsector de Educación Formal, de Formación y Capacitación Docente, con una inversión ejecutada de Bs. 111 Millones.

Para el segundo periodo, se observa que para el año 2006 la inversión pública ejecutada asciende en la mayoría de los subsectores, el subsector de Educación Formal cuenta con Bs. 96 millones representando nuevamente el subsector con mayor inversión, seguido del subsector Multiprograma con Bs. 56 Millones e Infraestructura Educativa con

Bs. 44 Millones. Esta estructura cambia a lo largo de este periodo, para 2007 va adquiriendo mayor participación el subsector Otros con una inversión ejecutada máxima de Bs. 102 millones que incorpora grandes proyectos como ser: Implementación del Programa de Profesionalización de Maestros Interinos y la Instalación de Telecentros educativos Comunitarios.

En cuanto a la Educación Formal, entre 2006-2011 es el subsector en el que más se invierte representando su mayor monto de inversión ejecutada en el año 2011 con Bs. 91 millones y una inversión ejecutada mínima de Bs. 33 Millones presentada en el año 2007 que asciende posteriormente a Bs. 75 Millones para el año posterior.

En cuanto a 2012-2016 el comportamiento de la ejecución en el Nivel Central adquiere un cambio estructural, la inversión en Educación Formal disminuye hasta llegar tan solo a Bs. 6 Millones para el año 2016. Para este rango de tiempo el subsector Infraestructura Educativa adquiere mayor importancia alcanzando una Inversión ejecutada máxima de Bs. 104 Millones para el año 2015, (Ver Anexo N°5)

De 2000-2005 el subsector de mayor inversión es Educación Formal con una inversión ejecutada acumulada de Bs. 844 Millones, para 2005-2011 el mismo subsector adquiere el papel principal con una inversión ejecutada acumulada de Bs. 472 Millones, casi la mitad del monto del anterior periodo. De distinta forma, para 2006-2016 el subsector de mayor inversión ejecutada acumulada es Infraestructura en Educación alcanzando Bs. 280 Millones.

3.4.2 Nivel Departamental-Gobiernos Departamentales

Al nivel departamental para el primer periodo se le asignan como principales atribuciones; administrar, supervisar y controlar, por delegación del gobierno nacional, los recursos humanos y las partidas presupuestarias asignadas al funcionamiento de los servicios personales de educación en el marco de las políticas y normas para la provisión de estos servicios. En este sentido, los gobiernos departamentales no presentan competencias importantes en tema de inversión, al contrario, sus competencias son principalmente de gestión y gasto corriente.

Para el segundo periodo se hacen responsables de la dotación de infraestructura, material, equipamiento entre otros a los institutos técnicos y tecnológicos; capacitación de funcionarios técnicos en educación y apoyo a programas educativos. Destacándose la escasa participación en el sector del nivel departamental.

Una entidad importante en cuanto a este nivel son los SEDUCA (Servicio Departamental de Educación), al pertenecer al nivel departamental, asumen las competencias de planificación, ejecución y evaluación de la gestión. Además, que esta es la entidad encargada de hacer cumplir y cumplir las disposiciones del Ministerio de Educación y los Gobiernos Departamentales correspondientes.

En el Cuadro N°8 se puede observar las competencias establecidas para el Sector Educación en ambos periodos, denotando que en ambos no se aprecia una importancia significativa en competencias, sino más bien, una dependencia del nivel central y del nivel local con los gobiernos municipales.

Cuadro N°8: Resumen de Competencias del Nivel Departamental por Periodos

Economía de Mercado 2000-2005	Economía Plural 2006-2016
<ul style="list-style-type: none"> • Provisión del servicio, mantenimiento de la infraestructura • Planificación, ejecución y evaluación de la gestión en coordinación con los municipios. • Coordinación de la atención en educación con los municipios • Coordinación con los municipios respecto a la elaboración de los planes educativos municipales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Responsables de dotar, financiar y garantizar los servicios básicos, infraestructura, mobiliario, material educativo y equipamiento a los institutos técnicos y tecnológicos • Apoyo a programas educativos con recursos establecidos en las normas en vigencia • Capacitación de los funcionarios técnicos en educación

Fuente: Fundación Jubileo-Catálogo de Competencias por Nivel de Gobierno- Lizárraga, Apuntes Sobre la Descentralización de la Educación en Bolivia
Elaboración Propia

3.4.2.1 Presupuesto de Inversión Pública Ejecutado del Nivel Departamental por subsectores del Sector Educación

La inversión ejecutada por los gobiernos departamentales establece un cambio sustancial de la dirección de la misma, en un primer periodo existe una preminencia de los proyectos en el subsector Multiprograma incorporando proyectos dirigidos a programas como el Programa de Atención a Niños y Niñas (PAN) desarrollado en departamentos como Oruro, Potosí, Pando, La Paz, Cochabamba, Tarija, Beni y Santa Cruz.

Gráfico N°11: Presupuesto de Inversión Pública Ejecutado del Nivel Departamental por subsectores del Sector Educación de Bolivia; 2000-2016 (En Millones de Bs)



Fuente: Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Interno
Elaboración Propia

Como su puede apreciar en el Gráfico N°11, para el primer periodo, en año 2000 se presenta el monto más alto de inversión ejecutada principalmente en el subsector Multiprograma con Bs. 65 Millones y en un segundo lugar la ejecutada en subsector Infraestructura de Educación con Bs. 20 Millones. Este comportamiento se mantiene hasta el año 2001, en año 2002 existe una disminución sustancial de la inversión ejecutada descendiendo hasta Bs. 39 Millones en cuanto a Multiprograma y Bs. 10 Millones en Infraestructura de Educación.

En la gestión 2005 existe una disminución importante, presenta el monto más bajo de inversión ejecutada en este nivel con tan solo Bs. 10 Millones; atribuible a la mayor participación de los niveles local y central, además de la promulgación del DS. N°26522, de 21 de febrero de 2002 donde se establece la delegación de la administración de recursos humanos y de partidas presupuestarias de educación continúan bajo la responsabilidad del Ministerio de Educación, hasta que las prefecturas cuenten con capacidad técnica y operativa para realizar estas tareas.

Para el segundo periodo, en el año 2006 incrementa la inversión ejecutada en el Sector, especialmente en la inversión en Infraestructura de Educación representando Bs. 17 Millones como el subsector con mayor inversión seguido por Multiprograma con Bs. 11 Millones. El subsector de Infraestructura está constituido por proyectos como Construcción y Equipamiento de Institutos Técnicos y Tecnológicos; Construcción y Equipamiento de Direcciones Distritales de Educación.

En el periodo 2006-2016 se mantiene el mismo comportamiento, nivel departamental en el Sector se ocupa prácticamente de la infraestructura en Educación, según señala su competencia, de los institutos técnicos y tecnológicos. (Ver Anexo N°7)

3.4.3 Nivel Local-Gobiernos Municipales

El nivel municipal ha sido el principal responsable de la descentralización en educación, básicamente se prioriza el desarrollo de los gobiernos municipales en cuanto a sus necesidades en este Sector, de manera que se pueda acercar a la población con el Sistema Educativo para que en conjunto puedan atender oportunamente estas necesidades.

Los gobiernos municipales están encargados de la construcción, reposición y mantenimiento de la infraestructura, del equipamiento mobiliario y el material didáctico de los establecimientos educativos públicos de los niveles pre-escolar, primario, secundario y del área de educación alternativa en el ámbito de su jurisdicción, según Ley N°1551. El objetivo de esta transferencia es involucrar a los gobiernos municipales en la gestión educativa donde la tarea principal no es sólo proporcionar las condiciones físicas

y materiales para mejorar el acceso y la permanencia sino también contribuir a mejorar la calidad en la educación.

Para el segundo periodo, los gobiernos municipales adquieren más competencias con la promulgación de la CPE de 2009 y la Ley 070; a continuación, se establecen un resumen de las competencias asignadas en el sector para el nivel local para ambos periodos.

Cuadro N°9: Resumen de Competencias del Nivel Departamental por Periodos

Economía de Mercado

2000-2005

- Se transfiere a las municipalidades la infraestructura educativa y la responsabilidad de proporcionar mantenimiento y suministros escolares.

Economía Plural

2006-2016

- Servicios básicos, infraestructura, mobiliario, material educativo y equipamiento de las unidades educativas de educación regular, educación alternativa y especial, así como de las direcciones distritales y de núcleo
- Provisión de servicios de alimentación complementaria escolar en los niveles inicial, primaria y secundaria de las unidades educativas públicas y de convenio
- Equipamiento, mantenimiento y reposición de equipo informático y software, audiovisuales, bibliotecas de escuela, bibliotecas de aula y material didáctico

Fuente: Fundación Jubileo-Catálogo de Competencias por Nivel de Gobierno- Lizárraga, Apuntes Sobre la Descentralización de la Educación en Bolivia
Elaboración Propia

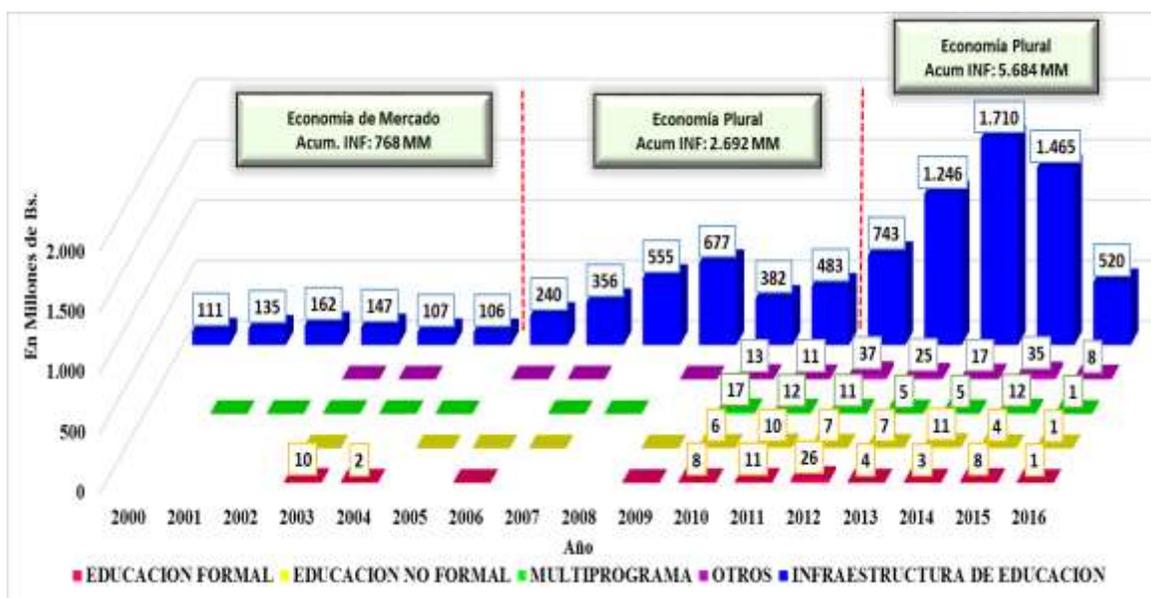
3.4.3.1 Presupuesto de Inversión Pública Ejecutado del Nivel Local por subsectores del Sector Educación.

El comportamiento de la Inversión Pública ejecutada por el nivel local, es decir los gobiernos municipales, adquiere un comportamiento general ascendente en todo el periodo de investigación. Al respecto del subsector al que debe estar dirigida la Inversión Pública del nivel local se identifica al subsector Infraestructura de Educación, establecido por norma en ambos periodos. Para el primer periodo la inversión no se encuentra clasificada por subsectores, estableciéndose como Educación y Cultura la mayoría de las

inversiones realizadas por el nivel local. En consecuencia, para el primer periodo estas inversiones registradas como “educación y cultura” se las contempla dentro del subsector Infraestructura de Educación.

Se observa en el Gráfico N°12 la inversión ejecutada del nivel local en el primer periodo de investigación está dirigida al subsector Infraestructura de Educación, sin embargo, es menor frente a la inversión que ejecuta el gobierno central revisado anteriormente.

Gráfico N°12: Presupuesto de Inversión Pública Ejecutado del Nivel Local por subsectores del Sector Educación de Bolivia; 2000-2016
(En Millones de Bs)



Fuente: Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo
Elaboración Propia

Para el primer periodo, se observa un comportamiento estable, como se puede observar la mayor parte de la inversión ejecutada se compone de proyectos incorporados en el subsector Infraestructura de Educación, del cual no se tiene un registro preciso de que proyectos lo componen. Pero bajo la escritura de los autores¹¹¹ se asume que estos

¹¹¹ Según Lizárraga- Descentralización De La Educación En Bolivia y Nina- Rol y Potencialidades de la Descentralización en Educación Bolivia.

proyectos han estado relacionados principalmente a infraestructura y mantenimiento de la educación formal por las leyes promulgadas en este periodo de tiempo.

Los municipios históricamente presentan un déficit en infraestructura educativa, los recursos asignados al inicio del proceso de descentralización fueron destinados sobre todo a la construcción y mejoramiento de escuelas. Se evidencia que la inversión en educación es alta en los primeros años 2001-2002, disminuyendo posteriormente.

Por otra parte, a partir de 2001 los municipios reciben recursos provenientes de la condonación de la deuda externa -HIPC, destinados en un 20% al sector de educación a partir de 2001.

Para el primer periodo se observa un comportamiento descendiente de la inversión en educación por parte del subsector Infraestructura de Educación finalizando el periodo de 2000-2005 con una inversión ejecutada de Bs. 106 Millones y un monto acumulado de Bs.768 Millones en inversión en infraestructura. Respecto de los demás 4 subsectores, se observa que su participación en el sector no supera el 10% (Ver Anexo N°8).

En el segundo periodo, de 2006-2011, la inversión en Infraestructura incrementa ampliamente alcanzando una inversión ejecutada acumulada en Infraestructura de Educación de Bs. 2.692 Millones, particularmente explicada por los recursos percibidos por IDH, si bien para 2010 existe una disminución de inversión ejecutada a Bs. 382 Millones, casi la mitad del monto ejecutado en 2009, es casualmente el año en que se promulga la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, clasificando competencias e incorporando a las TIOC en las mismas.

De 2012 a 2016, el comportamiento es generalmente creciente hasta 2014 donde la inversión ejecutada en infraestructura alcanza Bs. 1.710 Millones, sin embargo, para 2015 la inversión disminuye a Bs. 1.465 Millones y en 2016 a Bs. 520 Millones, explicado nuevamente por la disminución de los recursos IDH que son de vital importancia para la inversión municipal.

En base a la observación y descripción se realiza un balance de las competencias y la inversión ejecutada por cada uno de los niveles de gobierno (central, departamental, local o municipal). Permitiendo verificar si cada uno de estos niveles cumple efectivamente las competencias establecidas por las leyes y normas en el tema en línea con la descentralización.

Según Bejarano, Salazar y Nina¹¹² El nivel central tenía como principal atribución la formulación de las políticas educativas, la regulación del sistema y el manejo del financiamiento. Por lo tanto, su rol es esencialmente normativo y de carácter estratégico. Sin embargo, se evidencia que las funciones que debía delegar a los subniveles de gobierno, las mantuvo y las ejerció operativamente generando relaciones de dependencia con los otros niveles. Para el Segundo periodo estas competencias son ampliadas con la nueva CPE y la Ley 070¹¹³.

En cuanto al nivel departamental, no tiene una participación importante en el Sector Educación, sus principales atribuciones están relacionadas con una gestión más que una ejecución de la inversión, exceptuando para el segundo periodo en el cual adquiere mayor participación respecto al rol que desempeña con referencia a la Educación No Formal con los institutos técnicos y tecnológicos como parte de la educación alternativa establecidas en la Ley de Reforma Educativa Avelino Siñani-Elizardo Pérez principalmente.

El nivel municipal es el actor principal en la descentralización, identificado como eje articulador y dinamizador de la gestión del desarrollo local, por la Ley de Participación Popular que amplía sus competencias y recursos, en el ámbito de la gestión educativa

¹¹² BEJARANO M, SALAZAR M. y NINA O. 2006. Rol y Potencialidades de la descentralización en educación – Bolivia. En: Mesa de Trabajo en Educación: se constituyó el año 2005, Bolivia, Embajada del Reino de los Países Bajos, Terre des Hommes de Holanda, Plan Internacional Inc. Bolivia, SNV- Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo y UNICEF, pp. 51-53.

¹¹³ Referida a la coordinación y apoyo en la priorización de construcción y equipamiento que realicen los gobiernos municipales en municipios alejados.

también cumple un papel relevante. La simplicidad de competencias delegadas junto a la asignación específica de recursos financieros, ayudan a explicar la relativa eficiencia de su desempeño. Para el Segundo periodo, las competencias también son ampliadas con la Ley Avelino Siñani-Elizardo Pérez, DS N°28421 y DS N°29565¹¹⁴. Es necesario resaltar la importancia de este nivel de gobierno que son los principales receptores de las necesidades de la población y el actor de gobierno más notable.

Entre 2000-2005, no se cumple la descentralización como tal, las atribuciones de los niveles de gobierno seguían bajo tuición del Gobierno Central, relegando al nivel departamental y a las direcciones distritales¹¹⁵, y solamente estableciendo relación con los gobiernos municipales. Se fortalece el modelo *principal/1 agente* de manera que la coordinación del Sector era básicamente entre el Nivel Central y los gobiernos municipales.

Para el segundo periodo 2006-2016, esta situación no cambia sustancialmente, se repite el modelo *principal/1 agente*, los gobiernos departamentales siguen siendo un nivel aislado que solo se encarga de la infraestructura de parte de la Educación Alternativa y de la Formación de Mano de Obra como se observa en el Gráfico N°13. (Ver Anexo N°9).

Bajo la teoría revisada se determina que la descentralización del Presupuesto de Inversión Pública del Sector Educación presenta un modelo de desconcentración, donde los diferentes niveles de gobierno funcionan de manera complementaria y se encuentran organizados jerárquicamente en el sistema. Según Nina¹¹⁶El modelo inicialmente planteado para desarrollar la descentralización educativa en el país, se dirigía a delegar

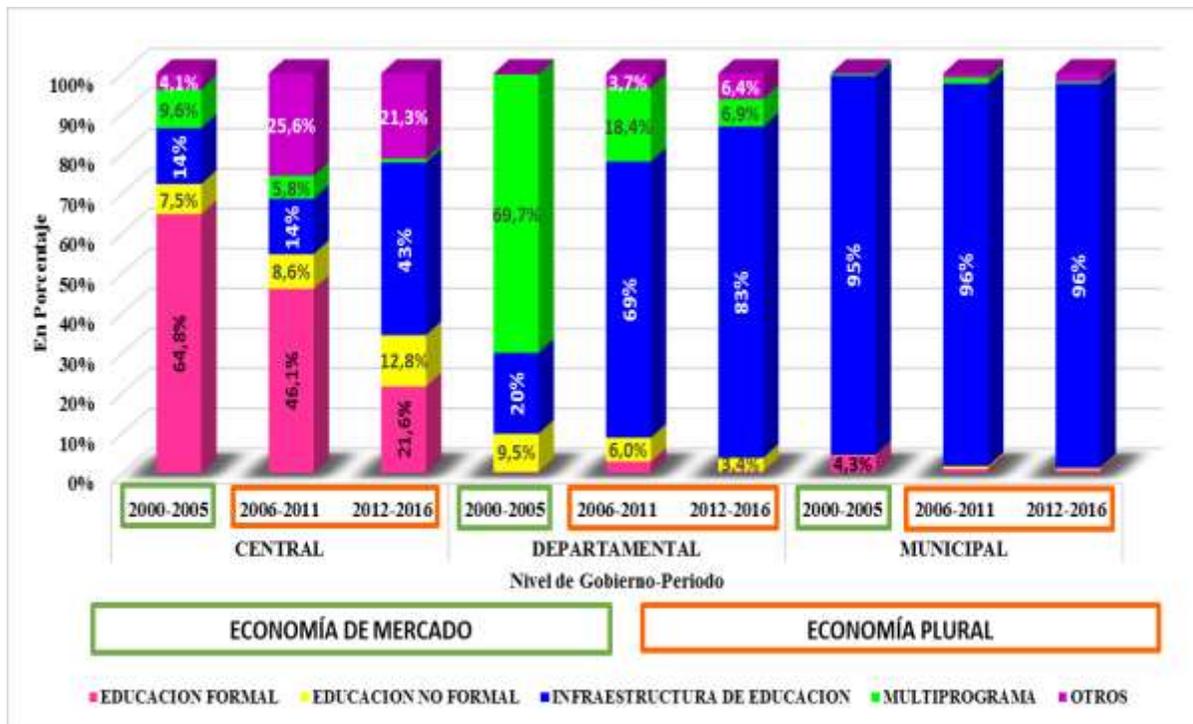
¹¹⁴ Decretos Supremos en los que se amplía y aclara el objeto de gasto de los gobiernos municipales con los recursos percibidos por IDH.

¹¹⁵ Establecidas por la Reforma Educativa como el nivel de nexos y coordinación entre los niveles, además de ser la encargada de la parte pedagógica del sistema educativo.

¹¹⁶ BEJARANO M, SALAZAR M. y NINA O. 2006. Rol y Potencialidades de la descentralización en educación – Bolivia. En: Mesa de Trabajo en Educación: se constituyó el año 2005, Bolivia, Embajada del Reino de los Países Bajos, Terre des Hommes de Holanda, Plan Internacional Inc. Bolivia, SNV- Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo y UNICEF, pp. 36-37

facultades de conducción y administración sobre aspectos de política administrativa y/o curricular a los niveles departamentales y locales, asignando un papel crucial a los municipios en el suministro de servicios educativos, sumando a ello un fuerte componente de participación social.

Gráfico N°13: Comparación del Presupuesto de Inversión Pública Ejecutado por Nivel de Gobierno y por Subsector del Sector Educación; 2000-2016 (En Porcentaje)



Fuente: Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo
Elaboración Propia

Finalmente, el conjunto de Reformas introducidas a mediados de los años 90, han cambiado significativamente la organización y administración del Estado. Permitieron abrir canales de participación a nuevos actores municipales. De igual manera el proceso de descentralización trajo consigo cambios fundamentales para el Sector Educación, puesto que descentralizó el gasto de inversión al nivel municipal, con la intención de acercar los servicios educativos a la población.

Sin embargo, no se puede negar el conflicto entre las lógicas funcional y normativa con la que se administra y norma el Sistema Educativo. La intención de la descentralización plasmada en los planes de desarrollo, donde se expresa la intención de

profundizar la descentralización, sin embargo, no se realiza más que una delegación de funciones.

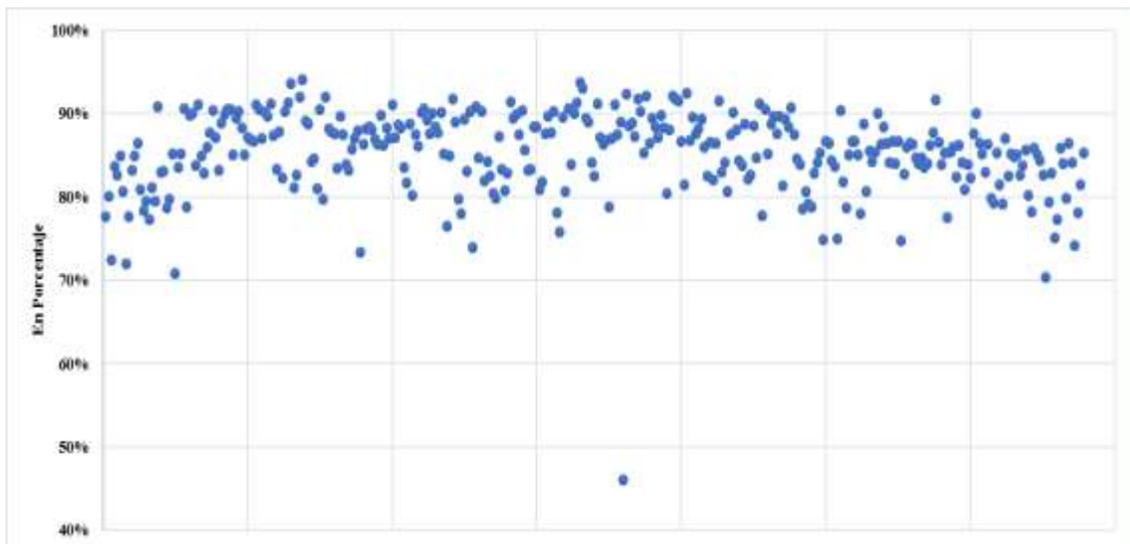
3.5 INDICADORES DEL SECTOR EDUCACIÓN

En este punto se describe y analiza los distintos indicadores del Sector Educación que permiten establecer relación posterior entre los mismos y la inversión ejecutada en el sector.

3.5.1 Tasa de Asistencia Escolar

El propósito de este indicador es medir de manera precisa la concurrencia efectiva de los niños y niñas a los centros y programas educativos de los diferentes niveles de la Educación Regular (ER): inicial, primaria, secundaria, así como la matrícula de educación superior, en este caso de 6 a 19 años. Se considera importante el análisis de esta tasa a nivel municipal, de manera que la realidad educativa de municipio a municipio, aun correspondientes a un mismo departamento, no son las mismas.

**Gráfico N°14: Tasa de Asistencia Escolar por Municipio de Bolivia; 2012
(En Porcentaje)**



Fuente: Unidad de Análisis Políticas Sociales y Económicas
Elaboración Propia

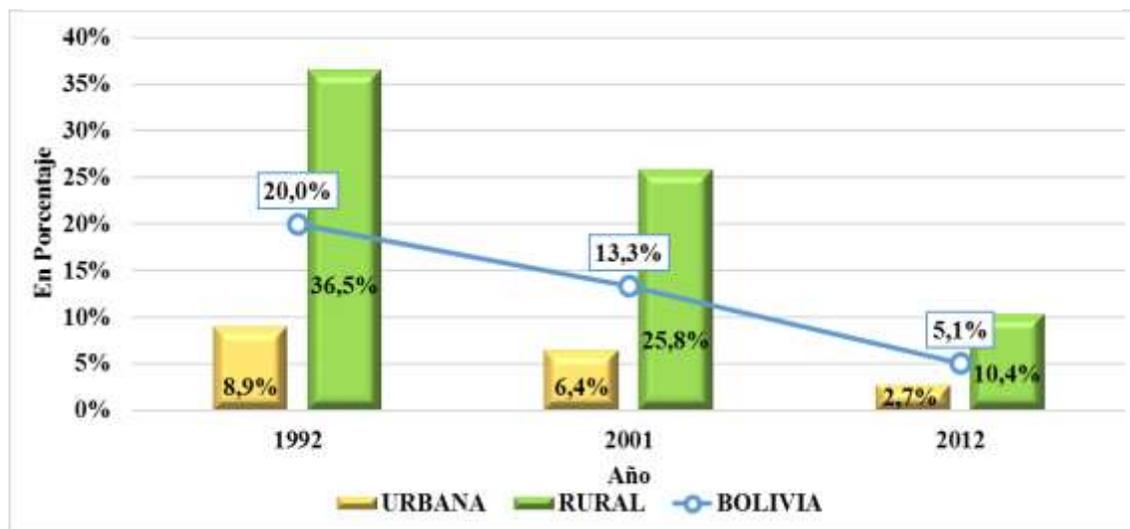
Como se puede observar en el Gráfico N°14 la tasa de asistencia escolar para el Censo de Población y Vivienda 2012 revela que los municipios en general alcanzan una TAE mayor a 70%, sin embargo, también se observa que el Municipio de Huatajata perteneciente al departamento de La Paz presenta una TAE máxima de 94,1%. El municipio de Huachacalla del departamento de Oruro la más baja con 46,0%.

Situaciones como esta evidencian la desigualdad de oportunidades generadas en los distintos municipios como Huachacalla donde de 100 niños en edad escolar solo asistieron 46, situación preocupante para el Sector Educación. Este municipio presenta un problema muy grave como la reducción de sus recursos en 83% para el 2014 hecho que significa la suspensión de proyectos de inversión pública programados y reprogramados.

3.5.2 Alfabetización

En el sector educativo, el PND plantea la política de educación de calidad que priorice la igualdad de oportunidades, esta política está dirigida a la población excluida, democratizando el acceso y la permanencia en el sistema educativo, a partir de programas, acciones y tareas que faciliten la inserción al sistema de los sectores sociales desfavorecidos y garantizar la movilidad a otras modalidades del sistema, facilitando la continuidad en su formación.

**Gráfico N°15: Tasa de Analfabetismo por Área y periodo censal
(En Porcentaje)**



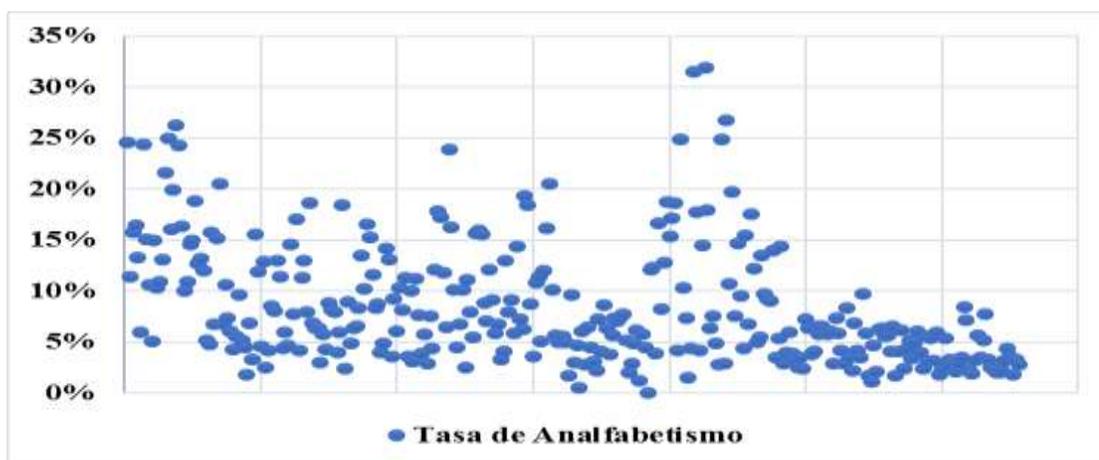
Fuente: Instituto Nacional de Estadística
Elaboración Propia

A este entendido, se contempla la tasa de analfabetismo de la población en periodos censales como un indicador educativo de resultado, principalmente en relación de la educación alternativa que tiene por objetivo principal de brindar oportunidades a la población que bajo cualquier circunstancia no pueden acceder a la educación regular.

Es evidente que el área con mayor tasa de analfabetismo es el área rural, pero a la vez es necesario resaltar que ha logrado disminuir esta tasa a menos de la mitad que presentaba en el año 1992. Por su parte el área urbana también ha logrado disminuir la tasa de analfabetismo hasta el 2,7% en el año 2012.

Es a partir del Segundo periodo que se da mayor importancia a las altas tasas de analfabetismo y se implementan programas y proyectos para la erradicación del analfabetismo en Bolivia.

**Gráfico N°16: Tasa de Analfabetismo por Municipio de Bolivia; 2012
(En Porcentaje)**



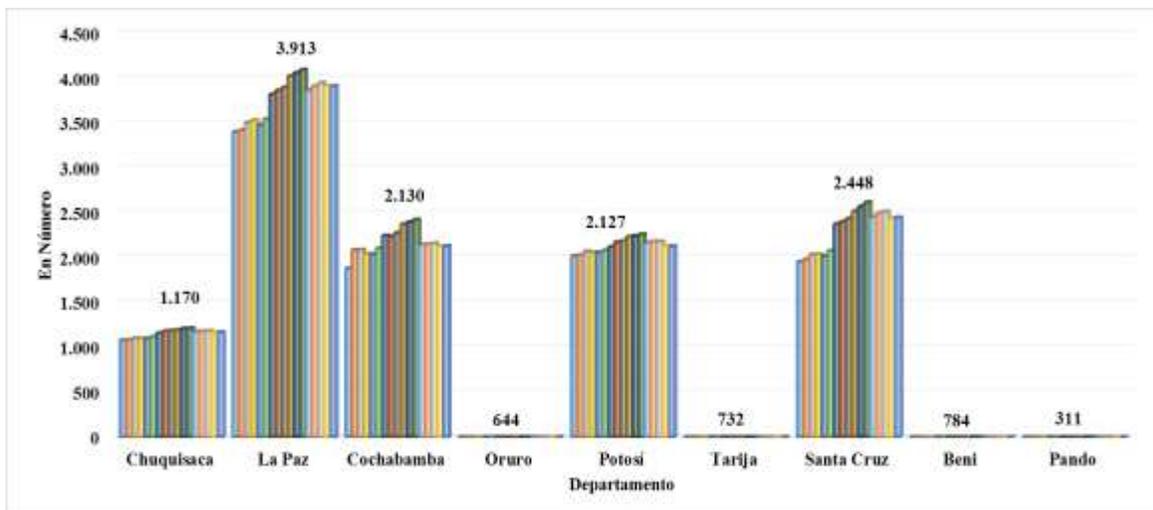
Fuente: Instituto Nacional de Estadística
Elaboración Propia

En el Gráfico N°16 se observa la tasa de analfabetismo por municipios, evidenciándose la existencia de niveles sobre el 5% de analfabetismo en municipios como Ravelo presentando una tasa de 31,85% de población analfabeta y el municipio de Ocurí con 31,85% ambos pertenecientes al departamento de Potosí. Sin embargo, municipios como Yunguyo de Litoral perteneciente al departamento de Oruro presenta una tasa de

analfabetismo del 0% y muy cerca de este porcentaje se encuentran municipios grandes cuyo porcentaje de analfabetismo no supera el 10%.

3.5.3 Establecimientos Educativos

Gráfico N°17: Número de Establecimientos Educativos por Departamentos de Bolivia; 2000-2016 (En Número)



Fuente: Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas
Elaboración Propia

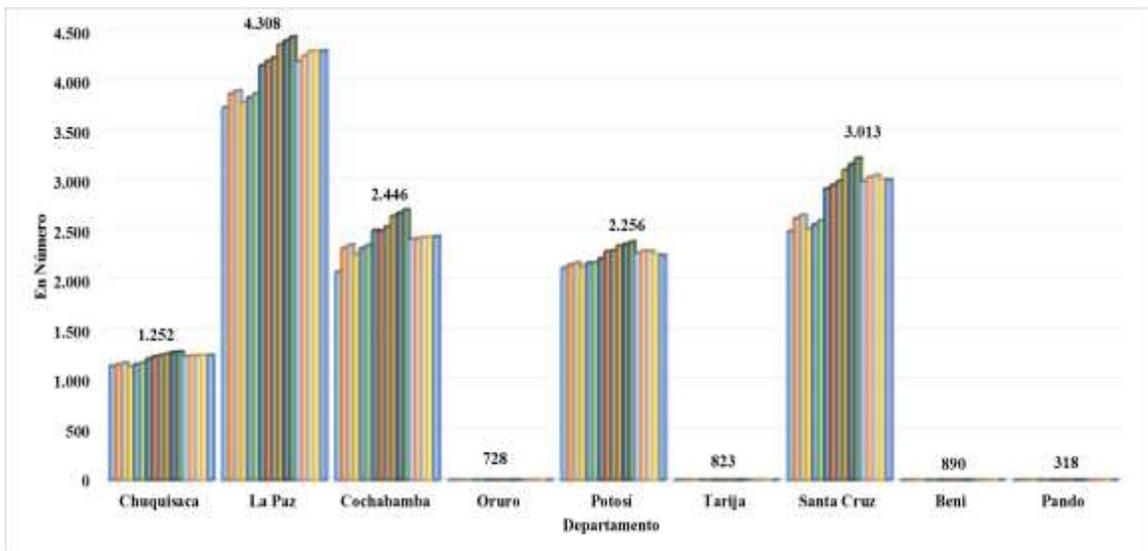
Los establecimientos educativos son las edificaciones pertenecientes al sistema educativo, a lo largo del periodo de 2000-2015, el número de establecimientos educativos han incrementado, pero a partir de 2012 se puede observar una disminución de la misma debido a que en este año se ha realizado un operativo de depuración de aquellas unidades educativas que no contaban con documentos de legalidad correspondientes.

En el departamento de La Paz cuenta con el mayor número de establecimientos educativos para 2016 con 3.913 edificaciones, el departamento de Pando con 311 establecimientos educativos estableciéndose como el departamento con menor número de establecimientos educativos.

El problema del número de Establecimientos Educativos radica en son compartidos por dos unidades educativas y en otros casos hasta tres, tomando en cuenta

los centros de educación alternativa; generando así carencia de condiciones de infraestructura educativa para el desarrollo óptimo de la población escolar.

Gráfico N°18: Número de Unidades Educativas por Departamentos de Bolivia; 2000-2016 (En Número)



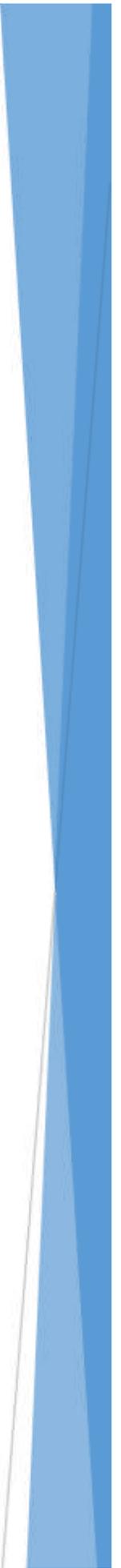
Fuente: Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas
Elaboración Propia

Se evidencia un déficit de establecimientos educativos comparado al número de unidades educativas, para el departamento de La Paz y Santa Cruz existe un déficit de más de mil establecimientos educativos, este déficit se observa en todos los departamentos de Bolivia, generando la depreciación continua y vertiginosa de los establecimientos educativos que a la vez provocan carencia de condiciones físicas educativas para el desempeño de la población escolar.

La teoría de Psacharapoulos establece que la calidad de la educación de un Estado mediante la Inversión Pública que este realice es un factor fundamental para aportar al desarrollo humano, se evidencia que el Sector Educación carece de condiciones físicas de calidad contradictoriamente al porcentaje de ejecución que se destina a Infraestructura de Educación.

CAPÍTULO IV

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.



4. CAPÍTULO IV: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

4.1 CONCLUSIÓN GENERAL

La descentralización en el Presupuesto de Inversión Pública no contribuye en forma significativa al Sector Educación, a consecuencia de los bajos porcentajes de ejecución que alcanzan un promedio de 60%, que refleja la insatisfacción de necesidades de la población escolar.

Se cumple con el paradigma establecido por Musgrave y Sach-Larrain, donde plantea que la intervención del Estado es una condición necesaria para corregir los desequilibrios del mercado; se atribuye la mejora del Sector mediante políticas y normas establecidas.

No se cumple con los objetivos establecidos por Oates y Aghón donde evidencia una desconcentración de funciones entre niveles de gobierno, reforzada por la existencia de un modelo de descentralización “principal/dos agentes” el cual solo tiene una interacción significativa entre Gobierno Central y gobierno municipales.

4.2 CONCLUSIONES ESPECÍFICAS

4.2.1 Conclusión N°1

El comportamiento del Presupuesto de Inversión Pública programado y ejecutado para el primer periodo expresa una ejecución promedio de 105,64%, para el segundo periodo de 2006-2011 el promedio de ejecución desciende a 88,08%; de 2012-2016 la ejecución promedio sólo alcanza 54,05%. En el segundo periodo incrementa los recursos en el Sector Educación, recursos que no son ejecutados eficientemente, explicado por los constantes cambios de autoridades ediles principalmente municipales, generando discontinuidad en la ejecución de los proyectos.

El Presupuesto de Inversión Pública del Sector Educación no cumple en su totalidad con el Ciclo de Vida de los Proyectos planteado por los autores: R y N. Sapagg

Chain, Karen Mokate y las Normas Básicas de SNIP, a consecuencia de mayor ejecución de proyectos respecto de la programación para el primer periodo y menor ejecución para el segundo periodo.

4.2.2 Conclusión N°2

En el primer periodo los proyectos en el Sector Educación son ejecutados con financiamiento externo, provenientes de donaciones y créditos; representa un promedio Bs. 1.950 millones, la ejecución de proyectos con financiamiento interno en promedio alcanzan Bs. 1.245 millones. Para el segundo periodo; de 2006-2011, la ejecución de proyectos con financiamiento externo promedio representa Bs. 4.945 millones, mientras que la ejecución de proyectos con financiamiento interno es de Bs. 3.907 millones. Para 2012-2016 la ejecución de proyectos con financiamiento externo promedio es Bs. 5.203 millones, mientras que la ejecución de proyectos con financiamiento interno asciende a Bs. 9.607 millones.

La variación de fuentes de financiamiento se explica por la ampliación de recursos incorporados por la transferencia de recursos como el IDH, para los años 2015-2016 la inversión ejecutada en el Sector Educación desciende a 58,61% y 31,41% respectivamente, en consecuencia de la disminución de recursos IDH para ambas periodos, que expresa dependencia de transferencias del Gobierno Central para financiar proyectos en el Sector Educación por cada nivel de gobierno. Los recursos propios de gobiernos departamentales y gobiernos municipales son insuficientes para financiar proyectos.

Según Aghón, un nivel que no puede financiarse con sus fuentes de ingresos propios produce un desajuste de funciones y finanzas, provocando una fuerte dependencia de los gobiernos locales con respecto a las transferencias del gobierno central. Se evidencia la dependencia de las transferencias del Gobierno Central para el cumplimiento de las competencias de los gobiernos departamentales y gobiernos municipales.

4.2.3 Conclusión N°3

El Gobierno Central según las competencias establecidas, es el nivel que ejecuta proyectos en Educación Formal, para el primer periodo representa el 64,8% de los proyectos ejecutados, para el segundo periodo desciende a 46,1% y 21,6%. El subsector Infraestructura de educación representa mayor porcentaje de ejecución iniciando en el primer periodo con 14%, posteriormente para el segundo periodo asciende a 43%; evidenciando que el Gobierno Central no cumple sus principales atribuciones.

Los gobiernos departamentales y municipales tienen mayor participación en la ejecución del Presupuesto de Inversión Pública en infraestructura de educación. La capacitación de funcionarios técnicos, competencia de los gobiernos departamentales, disminuye del primer periodo con 69,7% al segundo periodo con 18,4% y 6,9% del total de la ejecución de proyectos.

Los gobiernos municipales en todo el periodo de estudio ejecutan el Presupuesto de Inversión Pública en el subsector Infraestructura de Educación, con un porcentaje promedio de ejecución de 96% en proyectos de infraestructura y equipamiento escolar.

El Presupuesto de Inversión Pública ejecutado por los niveles de gobierno presentan una contradicción en la lógica funcional y lógica normativa, en contraste con el teorema de Oates, en Bolivia rige un modelo de descentralización “*principal/2 agentes*”, pero dicho modelo no se cumple, fundamentado en la única coordinación sólida existente del Gobierno Central con los gobiernos municipales, desvinculando a los gobiernos departamentales.

La Reforma Educativa plantea una educación integral donde se reconoce al nivel departamental como principal interventor ante las necesidades de la población y no una municipalización de la educación. Para el segundo periodo los gobiernos departamentales adquieren mayor participación en el Sector Educación, principalmente en la Educación Alternativa.

4.2.4 Conclusión N°4

Los indicadores del Sector Educación, como: Tasa de Asistencia Escolar, Tasa de Analfabetismo y Número de Establecimientos Educativos presentan comportamientos diferentes.

La Tasa de asistencia escolar, es desigual de municipio a municipio, evidenciando la ineficiencia de la descentralización para generar igualdad de oportunidades en el Sector Educación. Los programas y proyectos para el primer periodo están dirigidos principalmente al nivel primario, programas de alfabetización, etc., y el nivel secundario es rezagado con poca atención en incentivar la calidad, el aprendizaje, el adiestramiento, evidenciando ineffectividad en cobertura en el nivel secundario.

La Ley Avelino Siñani-Elizardo Pérez, establece la educación secundaria obligatoria, hasta el bachillerato. Para el segundo periodo se prioriza proyectos dirigidos a la población más vulnerable que no han accedido a la educación regular.

La evolución de número de establecimientos educativos evidencia la carencia en infraestructura; la construcción de establecimientos educativos aumentó progresivamente en los últimos años, sin embargo, el número de establecimientos educativos aun es limitado, permitiendo el funcionamiento de una mayor cantidad de unidades educativas en un mismo establecimiento.

La Teoría de la Economía de la Educación ¹¹⁷ establece que las políticas públicas en educación deben responder a los problemas que enfrente el sistema de enseñanza, de manera que se puedan identificar, anticipar y solucionar los problemas oportunamente. Así, el financiamiento de la educación busca asegurar un equilibrio social y estructural.

¹¹⁷ Planteada por SALAS. M. 2009. Economía de la Educación-UNED- pp. 49-50

Tema que no se cumple en su totalidad para ambos periodos especialmente en asistencia escolar y número de establecimientos educativos.

La OCDE establece como condición, si el estudiante no tiene las condiciones de acceso a una buena infraestructura, material didáctico, enseñanza, etc. la calidad de la educación que recibe este alumno es muy baja, teoría que se evidencia respecto del número de establecimientos educativos frente al número de unidades educativas.

4.3 APORTE DE LA INVESTIGACIÓN A LA MENCIÓN

El aporte de la investigación a la mención Gestión de Proyectos y Presupuesto es haber analizado el Presupuesto de Inversión Pública del Sector Educación haciendo énfasis al incremento de recursos asignados para la ejecución de Presupuesto de Inversión Pública con la implementación de la descentralización en el Sector, se evidencia el decreciente porcentaje de ejecución, la dependencia de las transferencias del Gobierno Central a los gobiernos departamentales y municipales y la insignificante contribución al Sector.

El ciclo de vida de los proyectos, manifiesta porcentajes de ejecución mayores al 100% para el primer periodo y menores del 60% para el segundo periodo; resultado de la incapacidad técnica de algunos niveles de gobiernos para dar continuidad a la ejecución de los proyectos, así como la dependencia de los gobiernos departamentales y municipales hacia el Gobierno Central.

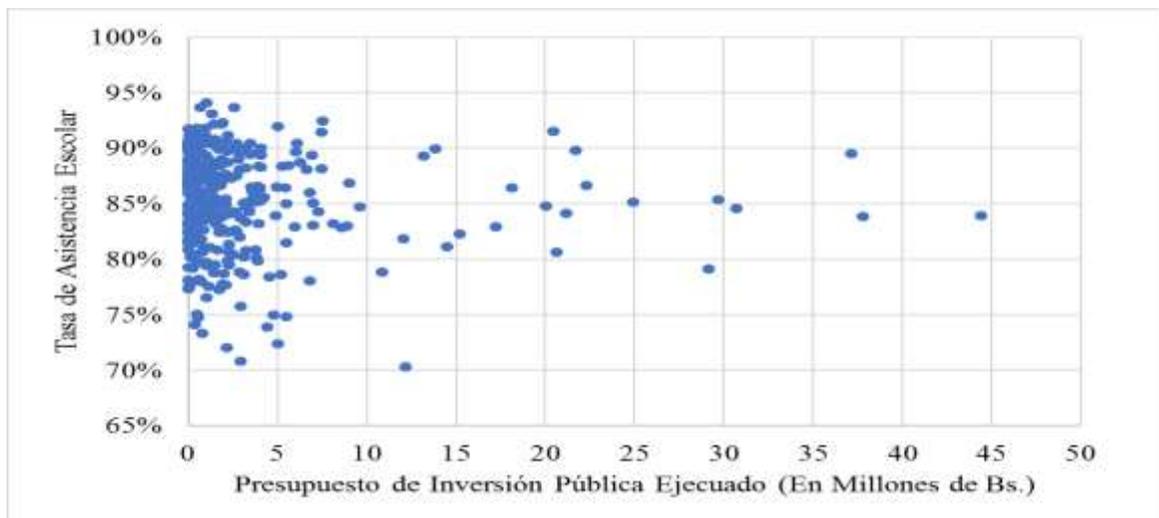
Se evidencia que la descentralización en Bolivia ha adquirido un carácter de desconcentración de funciones y no una descentralización, teniendo a los gobiernos municipales como el nivel principal de coordinación y acción.

La relación entre los indicadores del Sector Educación y el Presupuesto de Inversión Pública ejecutado revela una relación positiva, es decir que la cobertura neta de educación tanto como el número de establecimientos educativos se encuentran directamente relacionados con la ejecución del Presupuesto de Inversión Pública del Sector Educación.

4.4 VERIFICACIÓN DE HIPÓTESIS

LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL PRESUPUESTO DE INVERSIÓN PÚBLICA
NO CONTRIBUYE SIGNIFICATIVAMENTE AL SECTOR EDUCACIÓN.

Gráfico N°19: Presupuesto de Inversión Pública Ejecutado por Municipio Vs. Tasa de Asistencia Escolar
(En Millones de Bs. Y Porcentaje)

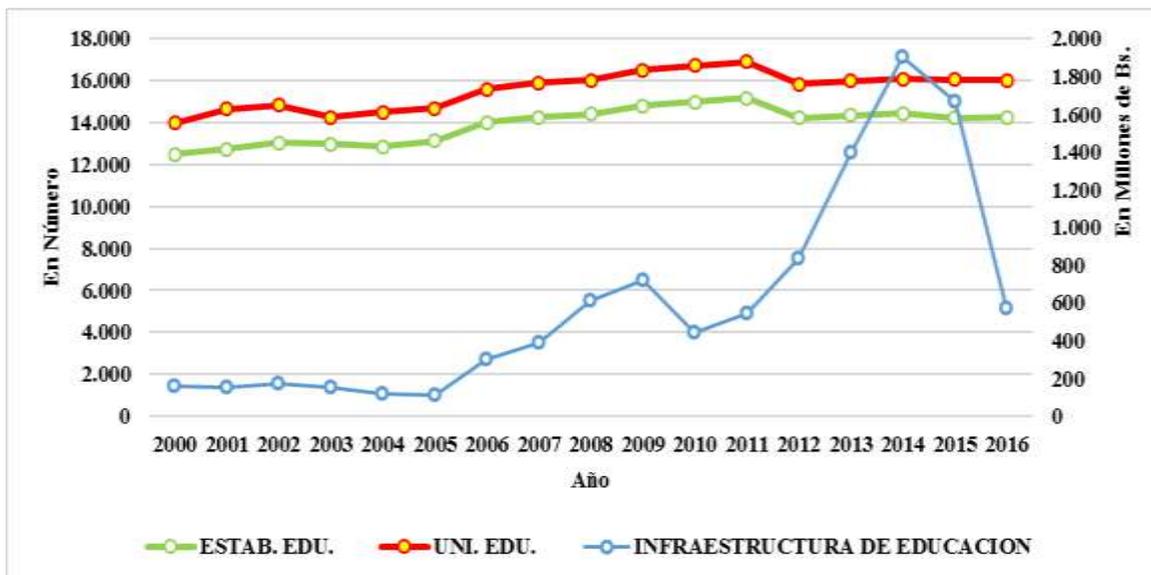


Fuente: Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo-INE-UDAPE
Elaboración Propia

SE ACEPTA LA HIPÓTESIS, el comportamiento del Presupuesto de Inversión Pública ejecutado por los municipios revelan la ineffectividad de las políticas de generar condiciones de igualdad en el Sector Educación, se evidencia que la inversión ejecutada por los municipios no está en función de mejorar indicadores de acceso a la educación, al mismo tiempo se evidencia la deficiente relación entre municipios, gobernaciones y Gobierno Central que respondan a las necesidades prioritarias de la población.

Infraestructura de Educación en todo el periodo de investigación representa 77% de la inversión ejecutada en el sector, reflejando que inversión ejecutada no ha contribuido significativamente a la construcción de establecimientos educativos para la cobertura de nuevas unidades educativas como se observa en el Gráfico N°20.

Gráfico N°20: Presupuesto de Inversión Pública Ejecutada en Infraestructura de Educación Vs. Unidades y Establecimientos Educativos; 2000-2016 (En Millones de Bs. Y Porcentaje)



Fuente: Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo-INE-UDAPE
Elaboración Propia

La mejora de los indicadores es de intervención directa de los municipios y de coordinación con el Gobierno Central, la inversión en Infraestructura de Educación es inefectiva respecto a las mayores necesidades de la población, por la carencia de establecimientos educativos y unidades educativas de calidad principalmente en los municipios más alejados.

La descentralización no ha generado una contribución significativa al sector educación, evidenciando que las necesidades prioritarias de la población no son satisfechas, a causa de la participación de gobiernos departamentales y municipales como una delegación de funciones, además de la dependencia de las transferencias del Gobierno Central, y finalmente la ineficiencia técnica para lograr una apropiada ejecución de proyectos en el Sector Educación por funcionarios públicos y autoridades correspondientes.

4.5 EVIDENCIA TEÓRICA

La teoría que sostienen Felipe Larrain, Jeffrey Sach y Richard Musgrave, se centra en la intervención del Estado en la economía, a través de la Asignación, Distribución y Financiamiento de recursos, con el propósito de mejorar la calidad de vida de la población.

En la investigación se evidencia que, para satisfacer las necesidades de la población, es importante priorizar aquellos proyectos que mejoren el Sector Educación mismos que convenientemente requieren la intervención del Estado en coordinación con los gobiernos departamentales y municipales.

La propuesta Teórica de Reinaldo Sapag Chain, Nassir Sapag Chain, Karem Marie Mokate y el Sistema Nacional de Inversión Pública coinciden que un Proyecto constituye uno de los instrumentos más concretos de gestión de los planes, a través del cumplimiento del Ciclo de Vida de los Proyectos. Hecho que en la realidad del Sector Educación no se cumple.

En ambos periodos de estudio, se evidencia que un proceso de desconcentración de funciones, no un proceso de descentralización, basado en un modelo principal/2 agentes evidenciándose el aspecto funcional solo de principal/1 agente.

4.6 RECOMENDACIONES

4.6.1 Recomendación General

Fiscalizar el cumplimiento de funciones y competencias de los niveles de gobierno que intervienen en el Sector Educación mediante el Órgano Rector, Ministerio de Educación, para que la descentralización sea un proceso establecido.

4.6.2 Recomendación Específica 1

Implementar programas de fortalecimiento institucional y capacitación en recursos humanos mediante el Ministerio de Educación para la implementación del Reglamento Básico de Preinversión y las normas del Sistema Nacional de Inversión Pública que generen un control óptimo, capacitado y permanente en la ejecución del Presupuesto de Inversión Pública del

Sector Educación para asegurar la continuidad de los proyectos de inversión pública aún con cambios de autoridades.

4.6.3 Recomendación Específica 2

Asegurar el financiamiento interno y el soporte de los mismos en base a las competencias establecidas a cada nivel de intervención en el Sector Educación, de manera que la dependencia de dichos niveles hacia el nivel central disminuya paulatinamente. Y así lograr que la descentralización sea alcanzada como tal.

4.6.4 Recomendación Específica 3

Promover mayor coordinación interinstitucional entre el Gobierno Central, gobiernos departamentales y gobiernos municipales de manera que se direccionen en un mismo sentido, para lograr efectiva participación de todos los niveles de intervención en el Sector Educación establecidos bajo las normas vigentes.

4.6.5 Recomendación Específica 4

Priorizar proyectos en asistencia educativa que generen condiciones para incrementar la tasa de asistencia escolar, proyectos en Infraestructura de Educación principalmente en municipios pequeños que generen condiciones óptimas para el desarrollo escolar de los municipios más alejados.

5. BIBLIOGRAFÍA

- ANDERSEN A. 1999. Diccionario de Economía y Negocios, Editorial Espasa Calpe, S.A. España Madrid. pp. 263.
- ANDERSEN, L. BRANISA, B. y CANELAS, S. 2016. El ABC del Desarrollo en Bolivia. Fundación INESAD: La Paz-Bolivia. pp. 63-67.
- ANDERSON H.1981. Modelling Data Panel. Journal of Econometrics, España.
- BARDHAN P. 2002. Decentralization the goverment and development. The Journal of economics perspectives Vol.16 No.4. pp. 185-205.
- BEJARANO M, SALAZAR M. y NINA O. 2006. Rol y Potencialidades de la descentralización en educación – Bolivia. En: Mesa de Trabajo en Educación: se constituyó el año 2005, Bolivia, Embajada del Reino de los Países Bajos, Terre des Hommes de Holanda, Plan Internacional Inc. Bolivia, SNV- Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo y UNICEF, pp. 35-49.
- BOLIVIA. Ministerio de Hacienda. 2003. Sistema Nacional de Inversión Pública (Normas Básicas) Pág. 3. Art. 12.
- BOLIVIA. Ministerio de Hacienda. 2003. Sistema Nacional de Inversión Pública (Normas Básicas) Pág. 3. Art. 12.
- BOLIVIA. Ministerio de Planificación del Desarrollo, Reglamento Específico del Sistema Nacional de Inversión Pública. Art. 16, pág.
- BOLIVIA. Ministerio de Planificación del Desarrollo. 2012. Reglamento Específico del Sistema Nacional de Inversión Pública. 18 de diciembre de 2012. 5p.
- BOLIVIA. Ministerio de Planificación para el Desarrollo. Plan General de Desarrollo Económico y Social 1997-2002, Pte. Hugo Banzer Suarez
- BOLIVIA. Plan Iberoamericano de Alfabetización y Educación Básica de Personas Adultas-Informe de Bolivia
- CEPAL. 1993. Descentralización Fiscal: Marco conceptual. Santiago de Chile.

- CHÁVEZ V. 2011. Tesis “La Incidencia de la Inversión Pública en el Nivel de Cobertura del Sector Vivienda en Bolivia; Periodo 1993-2009”, pp.11.
- FRANCO M. y CRISTANCHO F. 2011. El Federalismo Fiscal y el Proceso de Descentralización Fiscal en Colombia. Universidad EAFIT. pp. 1-17.
- Gabriel Aghón.1993. Descentralización Fiscal Marco conceptual, Serie de Política Fiscal, Santiago de Chile, Naciones Unidas Comisión Económica para América Latina y el Caribe. 8 p.
- Ivan Finot, 2002 Descentralización y participación en América Latina: Una mirada desde la economía, Revista de la CEPAL 78, diciembre, 142 p.
- LARRAIN B., SACH J. 2002. Macroeconomía En La Economía Global. 2º Edición, Editorial Pearson Education S.A. Cap. 15, El Gobierno Y El Ahorro Nacional. pp. 509-512.
- LIZARRAGA K. 2006. Apuntes Sobre La Descentralización De La Educación En Bolivia. Revista Análisis Económico UDAPE – VOL. 21. pp. 110-113.
- MENDOZA W. 2013. Guía para Elaborar y Desarrollar un Proyecto de Investigación. CIES. pp. 8-49.
- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, “Economía Plural”, publicación mensual. n°1. septiembre 2011.
- MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO – VIPFE. 2013. Directrices de Formulación del Presupuesto de Inversión Pública Anual.
- MOKATE, K. 2004. Evaluación Financiera de Proyectos de Inversión. Segunda Edición 2004, Ediciones Uniandes, CAP. I. pp. 1-18.
- MONTECINOS E. 2005. Los estudios de Descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática. Revista Eure, Vol.31 No.93, pp. 73-88.
- MUSGRAVE R. 1999. Hacienda Pública Teórica y Aplicada (5º EDICIÓN), Editorial Mcgraw-Hill, Cap. 1 pp. 4-9.
- NINA O. 2006, La Educación Inicial, Primaria y Secundaria En El Marco de la Descentralización: Contexto y Perspectivas, Proyecto de Descentralización

Fiscal del Ministerio de Hacienda, PSAC-Banco Mundial, CEPAL, GTZ, Red de Análisis Fiscal.

- NINA O. 2006. Educación Inicial, Primaria y Secundaria en el Marco de la Descentralización: Contexto y Perspectivas.
- Normas Básicas del Sistema Nacional de Inversión Pública. 1996. Ministerio de Hacienda, Resolución Suprema N°216768. Capitulo II. pp. 6 -7.
- OATES W. 1972. Fiscal Federlism. New York. Harcourt Brace Jovanovich. Traducción del libro vertido al español: Federalismo fiscal, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1977. CEPAL-2001.
- Plan de Gobierno 2010-2015 "Primero Bolivia y sus Ciudadanos" Presidencia Evo Morales Ayma Pg. 15
- PSACHARAPOULOS (1985) La calidad en la educación, y en especial la pública, se encuentra determinada por el grado de inversión estatal
- SALAS M. 2009. Economía de la Educación-UNED. Pp. 49-50
- SAPAG CHAIN N. SAPAG CHAIN R. 2008. Preparación y Evaluación de Proyectos. 5° EDICIÓN. (MC GRAW HILL) CAP. I, pp. 1, 2-21-25.
- SOLÁNS, E .1977. Federalismo Fiscal: un campo moderno con raíz centenaria. En: Wallace. (1977). Federalismo Fiscal. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
- TICONA, R. 2014. El Proyecto del Presupuesto General del Estado 2014 en el Bienestar de la Economía Plural. pp. 11-16.
- Torrez, J. y Pérez M. 2000. Contenido Social de la Reformas Estructurales en Bolivia.
- Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo. 2017. (en línea) <http://www.vipfe.gob.bo> (Consulta 20 de junio de 2017)
- WELSCH G. 1972. Traducido por Manuel de J. Fernández Cepero, Presupuestos Planificación y Control de Utilidades, edit. Hispano-Americana primera edición. México, pp. 40.

6. ANEXOS

ANEXO N°1

CUADRO N°1: PRESUPUESTO EJECUTADO DEL SECTOR SOCIAL POR SUBSECTOR DE BOLIVIA; 2000-2016 (En Bs).

SECTOR	2000	2001	2002	2003	2004	2005
EDUCACION Y CULTURA	514.798.156	706.586.277	674.416.058	508.188.903	435.877.830	355.236.999
SANEAMIENTO BÁSICO	560.781.646	490.948.076	318.913.054	259.707.105	541.466.858	428.386.998
SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL	374.965.590	325.348.563	373.964.013	286.092.036	362.053.951	337.452.001
URBANISMO Y VIVIENDA	305.027.828	424.145.917	398.859.067	390.948.266	437.870.627	500.688.998
TOTAL	1.755.573.220	1.947.028.833	1.766.152.192	1.444.936.310	1.777.269.266	1.621.764.996
part%	29,32%	36,29%	38,19%	35,17%	24,53%	21,90%

SECTOR	2006	2007	2008	2009	2010	2011
EDUCACION Y CULTURA	610.554.040	620.262.820	941.841.770	1.054.640.261	1.238.395.082	1.204.949.162
SANEAMIENTO BÁSICO	458.391.033	483.818.013	381.952.494	553.650.019	551.758.472	847.594.409
SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL	496.543.018	503.013.006	605.523.797	636.821.397	501.286.651	563.296.444
URBANISMO Y VIVIENDA	567.875.075	660.823.023	1.318.372.853	1.067.927.899	1.010.463.361	1.386.859.955
TOTAL	2.133.363.166	2.267.916.863	3.247.690.915	3.313.039.576	3.301.903.566	4.002.699.970
part%	28,62%	27,35%	29,00%	31,83%	37,51%	30,10%

SECTOR	2012	2013	2014	2015	2016
EDUCACION Y CULTURA	1.599.167.987	2.238.949.084	3.119.393.232	2.631.396.794	2.216.349.204
SANEAMIENTO BÁSICO	1.075.166.893	1.384.869.820	1.752.320.919	1.576.398.551	1.272.018.231
SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL	641.914.789	1.037.941.534	1.080.872.835	1.605.460.696	1.522.087.470
URBANISMO Y VIVIENDA	1.784.850.502	2.776.537.702	3.980.119.495	2.474.012.606	2.316.736.889
TOTAL	5.101.100.171	7.438.298.140	9.932.706.481	8.287.268.647	7.327.191.795
part%	31,35%	30,10%	31,41%	31,75%	30,25%

ANEXO N°2

CUADRO N°2: PROMEDIO DE PRESUPUESTO EJECUTADO DEL SECTOR SOCIAL;2000-2006 (En %)

PRESUPUESTO EJECUTADO PROMEDIO SECTOR SOCIAL			
SECTOR	1° Periodo	2°Periodo	
	PROMEDIO		
	2000-2005	2006-2011	2012-2016
EDUCACION Y CULTURA	30,98%	31,04%	31,00%
SANEAMIENTO BÁSICO	25,21%	17,94%	18,54%
SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL	19,97%	18,10%	15,46%
URBANISMO Y VIVIENDA	23,83%	32,91%	35,01%

ANEXO N°3

CUDRO N°3: COMPARACIÓN DE PROMEDIOS DE PROGRAMACIÓN Y EJECUCIÓN DEL SECTOR EDUCACIÓN; 2000-2016 (EN MILLONES DE BS Y %)

PROMEDIO			
AÑO	PROG	EJEC	%EJEC
2000-2005	525.023.952	529.123.881	105,64%
2006-2011	1.025.198.275	798.647.576	88,08%
2012-2016	2.693.390.917	1.496.747.639	54,05%

ANEXO N°4

CUDRO N°4: PRESUPUESTO DE INVERSIÓN PÚBLICA EJECUTADO DEL SECTOR EDUCACIÓN POR TIPO DE FINANCIAMIENTO; 2000-2016 (EN Bs.)

Fuente	2000	2001	2002	2003	2004	2005
INTERNOS	233.472.749	272.487.032	246.131.848	174.896.438	169.829.325	133.431.834
EXTERNOS	279.168.304	430.569.329	426.058.417	331.460.724	263.538.899	215.703.232

Fuente	2006	2007	2008	2009	2010	2011
INTERNOS	293.579.491	447.271.115	615.661.298	731.797.849	805.339.609	856.282.738
EXTERNOS	308.546.191	154.236.375	306.809.399	305.554.517	390.541.489	291.241.888

Fuente	2012	2013	2014	2015	2016
INTERNOS	1.253.772.663	1.929.032.215	2.830.813.395	1.801.944.857	608.690.321
EXTERNOS	278.126.253	204.073.854	180.451.358	99.885.147	33.714.733

ANEXO N°5

CUADRO N°5: PRESUPUESTO DE INVERSIÓN PÚBLICA EJECUTADO POR NIVEL DE GOBIERNO; 2000-2016 (EN Bs.)

NIVEL	2000	2001	2002	2003	2004	2005
GOBIERNO CENTRAL	223.395.163	285.650.791	194.222.313	140.061.569	156.734.957	116.387.702
GOBIERNO DEPARTAMENTAL	93.966.256	88.333.318	55.293.380	51.354.423	46.450.761	10.557.199
GOBIERNO MUNICIPAL	1.365.669	23.829.673	38.473.194	68.731.084	20.606.186	6.584.186
TOTAL	318.727.088	397.813.782	287.988.887	260.147.076	223.791.904	133.529.087

NIVEL	2006	2007	2008	2009	2010	2011
GOBIERNO CENTRAL	198.435.660	109.743.261	228.586.743	165.859.562	143.967.383	96.056.341
GOBIERNO DEPARTAMENTAL	27.389.175	47.620.556	32.867.348	43.457.109	46.905.572	55.904.765
GOBIERNO MUNICIPAL	240.559.384	356.385.204	555.258.395	676.895.034	425.094.047	526.699.600
TOTAL	466.386.225	513.751.028	816.714.494	886.213.714	615.969.012	678.662.717

NIVEL	2012	2013	2014	2015	2016
GOBIERNO CENTRAL	147.181.878	173.272.522	273.402.782	196.472.717	62.212.127
GOBIERNO DEPARTAMENTAL	72.408.694	125.874.586	137.052.897	129.555.110	16.080.242
GOBIERNO MUNICIPAL	823.960.435	1.287.208.739	1.746.229.907	1.523.845.682	530.860.484
TOTAL	1.043.553.019	1.586.357.860	2.156.687.600	1.849.875.524	609.154.869

ANEXO N°6

CUADRO N°6: PRESUPUESTO DE INVERSIÓN PÚBLICA EJECUTADO DEL NIVEL CENTRAL POR SUBSECTORES DEL SECTOR EDUCACIÓN; 2000.2016 (EN Bs)

ADMINISTRACIÓN CENTRAL						
SUBSECTOR	2000	2001	2002	2003	2004	2005
EDUCACION FORMAL	98.377.498	250.831.925	164.655.893	116.994.366	125.051.141	88.619.717
EDUCACION NO FORMAL	22.813.289	33.448.256	21.180.688	7.280.410	6.939.427	6.394.079
INFRAESTRUCTURA DE EDUCACION	30.377.046					
MULTIPROGRAMA	54.101.433	1.370.610	8.368.732	15.786.793	24.744.389	21.373.906
OTROS	17.725.897		17.000			
TOTAL	223.395.163	285.650.791	194.222.313	140.061.569	156.734.957	116.387.702

SUBSECTOR	2006	2007	2008	2009	2010	2011
EDUCACION FORMAL	96.456.067	32.675.797	74.624.638	89.091.246	89.240.459	90.584.268
EDUCACION NO FORMAL	5.530.798	23.007.754	29.403.836	4.280.000	7.000.000	18.974.132
INFRAESTRUCTURA DE EDUCACION	43.798.615	4.490.000	45.585.431	11.960.449	23.900.000	12.600.000
MULTIPROGRAMA	56.252.080	0	1.033.611	608.500	900.000	665.390
OTROS	0	102.315.202	62.151.761	77.466.042	15.284.037	5.575.800
TOTAL	202.037.560	162.488.753	212.799.277	183.406.237	136.324.496	128.399.590

SUBSECTOR	2012	2013	2014	2015	2016
EDUCACION FORMAL	16.273.768	30.929.259	52.561.625	34.545.838	6.380.917
EDUCACION NO FORMAL	26.380.243	18.050.000	17.000.000	15.063.190	6.683.778
INFRAESTRUCTURA DE EDUCACION	27.733.421	46.217.030	65.771.013	103.858.805	37.094.391
MULTIPROGRAMA	0	2.451.676	785.934	2.108.586	
OTROS	26.538.734	29.358.778	29.837.346	40.896.298	12.053.041
TOTAL	96.926.166	127.006.743	165.955.918	196.472.717	62.212.127

ANEXO N°7

CUADRO N°7: PRESUPUESTO DE INVERSIÓN PÚBLICA EJECUTADO DEL NIVEL DEPARTAMENTAL POR SUBSECTORES DEL SECTOR EDUCACIÓN; 2000.2016 (EN Bs)

ADMINISTRACIÓN DEPARTAMENTAL						
SECTOR	2000	2001	2002	2003	2004	2005
EDUCACION FORMAL	452.612	79.676		22.775	52.881	
EDUCACION NO FORMAL	8.227.417	7.281.463	5.979.855	5.768.848	5.362.236	384.771
INFRAESTRUCTURA DE EDUCACION	20.242.642	16.651.545	9.827.205	6.175.280	10.834.026	6.494.389
MULTIPROGRAMA	65.043.585	64.320.634	39.486.320	39.354.620	30.100.782	3.266.332
OTROS				32.900	100.836	411.707
TOTAL	93.968.256	88.335.319	55.295.382	51.356.426	46.452.765	10.559.204

SECTOR	2006	2007	2008	2009	2010	2011
EDUCACION FORMAL	96.051	196.965	2.451.727	3.510.980	0	913.277
EDUCACION NO FORMAL	772.962	7.944.021	2.035.012	823.535	1.339.010	2.277.164
INFRAESTRUCTURA DE EDUCACION	16.914.857	26.199.446	13.735.203	30.184.469	37.619.980	51.000.778
MULTIPROGRAMA	9.167.770	10.504.561	11.273.328	6.870.979	7.129.072	1.713.546
OTROS	437.535	2.775.563	3.372.078	2.067.146	817.510	0
TOTAL	27.391.181	47.622.563	32.869.356	43.459.118	46.907.582	55.906.776

SECTOR	2012	2013	2014	2015	2016
EDUCACION FORMAL	931.301	535.385	7.099	0	
EDUCACION NO FORMAL	4.017.094	6.127.304	3.620.055	3.011.450	0
INFRAESTRUCTURA DE EDUCACION	66.497.518	106.011.653	126.892.184	94.532.590	16.080.242
MULTIPROGRAMA	0	3.178.880	0	24.073.433	
OTROS	962.781	10.021.364	6.533.559	7.937.637	
TOTAL	72.410.706	125.876.599	137.054.911	129.557.125	16.082.258

ANEXO N°8

CUADRO N°8: PRESUPUESTO DE INVERSIÓN PÚBLICA EJECUTADO DEL NIVEL MUNICIPAL POR SUBSECTORES DEL SECTOR EDUCACIÓN; 2000.2016 (EN Bs)

ADMINISTRACIÓN LOCAL						
SECTOR	2000	2001	2002	2003	2004	2005
EDUCACION FORMAL				9.702.140	2.034.297	
EDUCACION NO FORMAL				0		365.320
INFRAESTRUCTURA DE EDUCACION	111.076.788	135.362.763	161.578.804	147.131.771	106.727.412	106.285.154
MULTIPROGRAMA		270.000	720.000	1.404.001	973.972	369.041
OTROS				0	187.801	
total	111.076.788	135.632.763	162.298.804	158.237.912	109.923.482	107.019.515
SECTOR	2006	2007	2008	2009	2010	2011
EDUCACION FORMAL	0			0	7.601.752	10.658.203
EDUCACION NO FORMAL	240.000	42.547		60.057	5.923.697	9.941.546
INFRAESTRUCTURA DE EDUCACION	240.313.984	355.606.997	555.258.395	676.834.977	381.751.552	482.697.146
MULTIPROGRAMA		735.660	0		17.013.627	12.017.512
OTROS	5.400	0		0	12.803.419	11.385.193
total	240.559.384	356.385.204	555.258.395	676.895.034	425.094.047	526.699.600

SECTOR	2012	2013	2014	2015	2016
EDUCACION FORMAL	26.326.030	4.443.867	3.090.548	7.982.706	1.081.430
EDUCACION NO FORMAL	7.385.707	6.834.159	11.342.453	3.597.014	1.211.473
INFRAESTRUCTURA DE EDUCACION	742.639.828	1.246.469.699	1.709.921.386	1.465.144.496	519.945.740
MULTIPROGRAMA	10.712.698	4.931.207	4.903.872	12.156.860	978.786
OTROS	36.896.172	24.529.807	16.971.648	34.964.606	7.643.055
total	823.960.435	1.287.208.739	1.746.229.907	1.523.845.682	530.860.484

ANEXO N°9

CUADRO N°9: COMPARACIÓN DEL PRESUPUESTO DE INVERSIÓN PÚBLICA EJECUTADO POR NIVEL DE GOBIERNO Y POR SUBSECTOR DEL SECTOR EDUCACIÓN; 2000.2016 (EN %)

NIVEL	PERIODO	EDUCACION FORMAL	EDUCACION NO FORMAL	INFR. DE EDUCACION	MULTIPRGRM	OTROS
CENTRAL	2000-2005	140.755.090	16.342.692	30.377.046	20.957.644	8.871.449
	2006-2011	78.778.746	14.699.420	23.722.416	9.909.930	43.798.807
	2012-2016	28.138.281	16.635.442	56.134.932	1.336.549	27.736.839
DEPARTAMENTAL	2000-2005	151.986	5.500.765	11.704.181	40.262.046	181.814
	2006-2011	1.194.833	2.531.951	29.275.789	7.776.543	1.578.305
	2012-2016	368.446	3.355.181	82.002.837	6.813.078	6.363.835
MUNICIPAL	2000-2005	5.868.219	182.660	128.027.115	747.403	93.901
	2006-2011	4.564.989	3.241.569	448.743.842	7.441.700	4.838.802
	2012-2016	8.584.916	6.074.161	1.136.824.230	6.736.685	24.201.058

1. TÍTULO DEL TEMA:

***LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL PRESUPUESTO DE INVERSIÓN PÚBLICA DEL SECTOR EDUCACIÓN
BOLIVIA 2000-2016***

OBJETO DE LA INVESTIGACIÓN: *LA CONTRIBUCIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL PRESUPUESTO DE
INVERSIÓN PÚBLICA DEL SECTOR EDUCACIÓN DE BOLIVIA.*

2. PROBLEMA

La ineficiencia de la implementación de la descentralización en el Sector Educación de Bolivia.

3. OBJETIVO GENERAL

Determinar la contribución de la descentralización en el Presupuesto de Inversión Pública del Sector Educación.

4. HIPÓTESIS: La descentralización en el Presupuesto de Inversión Pública no contribuye significativamente a mejorar el Sector Educación.

5. Categoría Económica

C.E.1: Presupuesto de Inversión Pública del Sector Educación

C.E.S: Sector Educación

6. Variables Económicas

V.E.1.1: Presupuesto de Inversión Pública Programado y Ejecutado del Sector Educación

V.E.1.2: Presupuesto de Inversión Pública Ejecutado por Tipo de Financiamiento.

V.E.1.3: Presupuesto de Inversión Pública Ejecutado por Subsectores del Sector Educación y Nivel de Gobierno

V.E.S.2.1: Indicadores del Sector Educación

7. Objetivos Específicos:

O.E.1. Comparar el Presupuesto de Inversión Pública Programado y Ejecutado del Sector Educación.

O.E.2. Identificar el comportamiento del Presupuesto de Inversión Pública Ejecutado por tipo de financiamiento

O.E.3. Diferenciar el Presupuesto de Inversión Pública Ejecutado por Subsectores del Sector Educación y Nivel de Gobierno

O.E.4. Contrastar la evolución de los indicadores del Sector Educación

PLANILLA DE ASPECTOS DE POLÍTICA

	POLÍTICA	EDUCACIÓN	DESCENTRALIZACIÓN
PRIMER PERIODO	<p>PGDES</p> <p>(1997-2002)</p>	<p>Pilar EQUIDAD: Plantea mejorar las condiciones de vida de la población, en particular de aquella que se encuentra en condición de pobreza, creando igualdad de oportunidades para acceder a mayores niveles de ingreso que permitan cubrir las necesidades básicas.</p> <ul style="list-style-type: none"> • <u>Ampliación de la cobertura en la educación primaria</u>, orientada a incrementar la matriculación, facilitar el acceso, garantizar la permanencia. • <u>Fortalecimiento de la Educación Técnica</u>, que establece acciones para la capacitación técnica de los jóvenes, otorgándoles aptitudes prácticas. 	<p>Pilar INSTITUCIONALIDAD: Plantea la <i>Política de Profundización de los Procesos de Descentralización Administrativa y de Participación Popular</i>, donde se establece</p> <ul style="list-style-type: none"> • <u>Definición de las competencias entre los tres niveles del Estado</u>, para lograr una eficiente gestión institucional que no vulnere procesos y asuma competencias ajenas, utilice racionalmente los escasos recursos admirativos, técnicos, financieros y las capacidades humanas
SEGUNDO PERIODO	<p>PND</p> <p>(2006-2011)</p>	<p>Pilar BOLIVIA DIGNA, cuyo objetivo es la erradicación de la pobreza y la inequidad, de manera de lograr un patrón equitativo de distribución y/o redistribución de ingresos, riqueza y oportunidades.</p> <ul style="list-style-type: none"> • <u>Transformación del Sistema Educativo</u>, se busca promover la participación de todos los actores sociales, en el marco de una democracia inclusiva, que posibilite identificar plenamente las necesidades de las regiones del país. • <u>Educación de calidad que priorice la igualdad de oportunidades</u>, generar igualdad de oportunidades educativas para la población discriminada. 	<p>Pilar BOLIVIA DEMOCRÁTICA, profundizar la descentralización y la transparencia de la gestión pública y privada fortalece y consolida la democracia</p> <ul style="list-style-type: none"> • <u>Profundizar la descentralización política y administrativa del Estado boliviano</u>, en un proceso de relación y armonía entre población, territorio y estructura de poder. • Solo se puede profundizar este proceso, en la medida en que se fortalezcan, consoliden y desarrollen los Gobiernos Municipales Autónomos, como condición para avanzar a otros niveles.
	<p>PLAN DE GOBIERNO</p> <p>(2010-2015)</p>	<p>Eje TRANSFORMACIÓN ECONÓMICA, representa la columna vertebral de la Transformación nacional, se planea lograr que la mujer y el hombre boliviano tengan acceso irrestricto a la formación técnica y académica, con el fin de potenciar sus posibilidades, alcanzar conocimientos que puedan situarlo en un plano de igualdad en términos de oportunidades.</p>	<p>Eje TRANSFORMACIÓN AUTONÓMICA, Profundización de la autonomía.</p> <ul style="list-style-type: none"> • <u>El ciudadano más cerca de su autoridad</u>, de modo que puedan tener estrecha relación resolviendo de manera inmediata. • <u>Sustitución de la Inversión Pública por la inversión en el ciudadano</u>, en tanto la pública no sea esencial para el progreso del hombre y la mujer boliviana.

PLANILLA DE REFERENCIA NORMATIVA

PRIMER PERIODO 1998-2005	SEGUNDO PERIODO 2006-2015
<p>a) Constitución Política de Bolivia 1967</p> <ul style="list-style-type: none"> • La educación es la más alta función del Estado. • En el ciclo primario es obligatoria • El Estado promoverá la educación vocacional y la enseñanza profesional técnica orientándola en función del desarrollo económico y la soberanía del país <p>b) Ley de Participación Popular (1994)</p> <p>Su fin es acercar al Estado a la población boliviana y crear el marco legal y los mecanismos para la participación ciudadana en la toma de decisiones.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Transfirió a las municipalidades la infraestructura educativa y la responsabilidad de proporcionar mantenimiento y suministros escolares. • Estableció Juntas Escolares para nivel de gobierno y estableció los Consejos Educativos de los Pueblos Originarios <p>c) Ley de Descentralización Administrativa (1995)</p> <p>Tiene el objeto de definir la estructura del poder ejecutivo a nivel departamental, delegar responsabilidades del Gobierno Central a las Prefecturas y establecer los recursos económicos a ser transferidos y los mecanismos de asignación.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Introduce el segundo nivel de administración en las prefecturas departamentales a través de los Servicios Departamentales de Educación (SEDUCA). <p>d) Ley del Diálogo 2000</p> <p>Establece lineamientos básicos para la gestión de la Estrategia de Reducción de la Pobreza que guiaran las acciones del Estado para promover un crecimiento equitativo y la reducción de la pobreza</p>	<p>a) Constitución Política del Estado</p> <ul style="list-style-type: none"> • La educación constituye una función suprema y primera responsabilidad financiera del Estado. • El Estado y la sociedad tienen el deber de erradicar el analfabetismo • El Estado y la sociedad tienen tuición plena sobre el sistema educativo, que comprende la educación regular, la alternativa y especial, y la educación superior de formación profesional. <p>b) Ley Marco de Autonomías y Descentralización</p> <p>Constituye un instrumento normativo que permitirá articular la Constitución Política del Estado con los estatutos autonómicos y la legislación autonómica.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Establece que la distribución de competencias entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas en materia de educación deberá ser regulada por una Ley especial al constituirse la educación en la función suprema y primera responsabilidad del Estado, siendo esta unitaria, pública y universal, con obligación de garantizarla y establecer las políticas. <p>c) Ley Abelino Siñani-Elizardo Pérez.</p> <p>Tiene por objeto implementar programas educativos además de cubrir algunas necesidades básicas (alimentación, vestimenta transporte y material escolar) que sirvan de apoyo para mejorar la formación de los estudiantes.</p> <ul style="list-style-type: none"> • La educación es obligatoria hasta el bachillerato. • El estado Plurinacional, a través del Ministerio de Educación, ejerce tuición sobre la administración y gestión del Sistema Educativo Plurinacional. • El Sistema Educativo será financiado por el Estado a través de recursos del Tesoro General del Estado y de las entidades territoriales autónomas según corresponda y acorde a la ley del Presupuesto General.

- Se asignan recursos en 20% para mejoramiento de la calidad de servicios de educación escolar pública, según la población escolarizada de municipio, oficialmente registrada en el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

e) Normas Básicas del SNIP

El conjunto de normas, instrumentos y procedimientos comunes, como un instrumento de guía en las entidades del Sector Público (incluidas las municipalidades y universidades), que formulan, evalúan, priorizan, financian y ejecutan proyectos de Inversión Pública constituyéndose en las mejores opciones desde el punto de vista económico y social.

d) Ley de Reforma Educativa (1994)

Formar integralmente al hombre y mujer boliviano, estimulando el armonioso desarrollo de todas sus potencialidades, en función de los intereses de la colectividad.

- Garantizar la sólida y permanente formación de los Recursos Humanos
- Organizar un Sistema Educativo Nacional capaz de renovarse y de mejorar su calidad permanentemente para satisfacer las necesidades mediante la estructura del sistema educativo
- El Financiamiento de los niveles de educación:
 - TGN: Gastos Corrientes
 - T. MUNIC: Infraestructura y equipamiento.

PLANILLA DE REFERENCIA INSTITUCIONAL

INSTITUCIÓN	FUNCIÓN
Ministerio de Economía y Finanzas Públicas	El Ministerio de Economía y Finanzas Públicas tiene la misión de consolidar y profundizar el Modelo Económico Social Comunitario Productivo, basado en la concepción del Vivir Bien, a través de la formulación e implementación de políticas macroeconómicas soberanas que preserven la estabilidad como patrimonio de la población boliviana, y promuevan la equidad económica y social; en el marco de una gestión pública acorde con los principios y valores del nuevo Estado Plurinacional
Ministerio de Educación	Se encarga de diseñar, implementar y ejecutar políticas, estrategias educativas inclusivas, equitativas, interculturales, plurilingües, científicas, técnica - tecnológica, de calidad, con participación social desde el ámbito territorial, comunitario productivo y descolonizador a través del Sistema Educativo Plurinacional
Ministerio de Planificación del Desarrollo	Es un gestor y articulador de los objetivos del desarrollo del Vivir Bien, que apoya a las entidades del Estado en la planificación de la gestión pública plurinacional, aplicando políticas, estrategias e instrumentos de planificación integral estatal, inversión pública y financiamiento, fortaleciendo el rol del Estado y de los actores de la economía plural
Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Interno	El Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo pretende coadyuvar a la gestión de la inversión pública, promoviendo la elaboración de estudios de Pre-inversión con calidad, como un medio de apalancamiento de recursos financieros que contribuyan al crecimiento y desarrollo económico y social con equidad del Estado Plurinacional