

EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN Y LA COYUNTURA

I. INTRODUCCIÓN

Este Informe Confidencial, tiene por objeto brindar algunos elementos de juicio que permitan a los bolivianos una discusión fundamentada de uno de los instrumentos más importantes de política económica: el Presupuesto General de la Nación para el año 2001.

En el pasado, la lectura del Proyecto del Presupuesto General de la Nación (PGN) que el Poder Ejecutivo envía anualmente para su aprobación al H. Congreso Nacional, parecía un documento en clave sólo posible de ser interpretado por unos pocos iluminados que únicamente después de ser aprobado por ambas Cámaras, al cabo de varias semanas de iniciada la gestión o, en algunos casos por la vía del silencio positivo como establece la Constitución Política del Estado algunos meses después, podía ser interpretado con un extraordinario esfuerzo por algunos analistas para que la población se entere de dónde provenían los recursos del Estado y en qué serían invertidos.

Desde hace tres años, el Gobierno realiza un doble esfuerzo para que este documento sea aprobado oportunamente, de suerte tal, que pueda ser ejecutado desde el primer día del año siguiente a la fecha de su aprobación y, que además se constituya en un documento legible y accesible para todos los actores económicos y sociales.

Efectivamente, en la actualidad la población puede acceder al Presupuesto General de la Nación y a la ejecución de la inversión pública puede hacerlo de manera trimestral a través de la Internet¹. En otras palabras, el PGN ha dejado de ser un secreto, ahora este documento debería incentivar un debate tanto al interior del Congreso, como también entre la sociedad civil, dirigido a determinar si los supuestos sobre los cuales ha sido elaborado son razonables; si la orientación del gasto es la más adecuada a la realidad que vivimos; si el tamaño del déficit y la estructura de su financiamiento es razonable y sostenible en el tiempo y, por último, pero lo más importante, en qué medida la estructura del ingreso, del gasto y de la inversión pública contribuyen a ese gran objetivo de política económica que todos buscamos: un mayor crecimiento con equidad y empleo en un entorno de estabilidad.

II. SUPUESTOS DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN

La utilidad de un presupuesto como instrumento de política económica depende de que los supuestos sobre los cuales ha sido elaborado sean razonables y que, a menos que sucedan situaciones extraordinarias difíciles de prever y/o fuera del control del Gobierno, se puedan cumplir.

¹ www.hacienda.gov.bo y www.vipfe.gov.bo

Entre las situaciones difíciles de prever están, por ejemplo, el comportamiento de los precios internacionales del petróleo, una posible crisis económica financiera en la Argentina durante el año 2001, un desaceleramiento de la economía norteamericana, desastres naturales, etc.

Los supuestos en los que se basa la elaboración del Presupuesto 2001, se resumen en el Cuadro N° 1 y ellos se refieren a aquellos factores que definirán el nivel de ingresos del Tesoro General de la Nación tales como la tasa esperada de crecimiento de la economía, el nivel de inflación y las mejoras en la eficiencia de recaudación del Servicio de Impuestos Internos y del Servicio Nacional de Aduanas.

Cuadro No. 1
Variables Macroeconómicas 2001

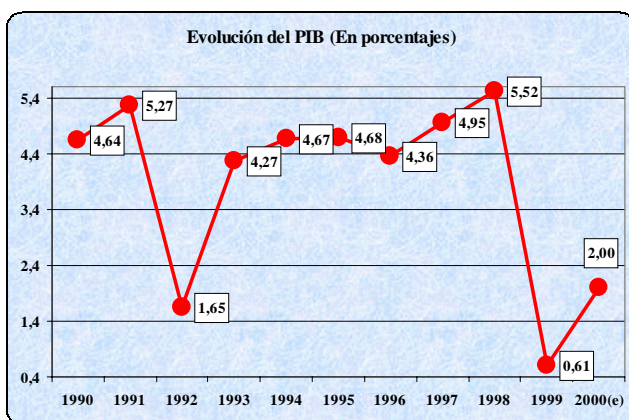
VARIABLE	2000	REV	2001
Tasa de crecimiento del PIB (%)	4.0-4.5	3,0	4.0-4.5
Tasa de Inflación (%)	4.0-4.5	4.5-5.0	4.0-4.5
Tipo de cambio (promedio)	6,15	6,23	6,59
Variación de la importaciones (%)	3,6	4,6	4,5
Eficiencia SNII	9,9	8,4	10,0
Eficiencia AN	21,8	9,3	10,0
Déficit Fiscal (% del PIB)	3,7	4,0	3,7
PIB Nominal (En Millones de Bs.)	54.224	52.855	57.382

Fuente: Viceministerio de Presupuesto y Contaduría
Elaboración: Müller & Asociados

A partir del nivel de ingresos esperados, el Gobierno propone el nivel de gasto corriente, inversión pública y amortización de deuda que pretende ejecutar. Los ingresos nunca han sido suficientes para satisfacer las necesidades de inversión pública del país, es por ello, que el Gobierno recurre al endeudamiento interno y externo para ejecutar un mayor nivel de inversión pública. Este financiamiento es igual al déficit fiscal que, para el año 2001 se estima en un equivalente a 3.7% del PIB. Como se analizará más adelante, un aspecto fundamental de la política económica es determinar el tamaño óptimo o sostenible del déficit fiscal y las implicaciones que éste tendrá en la economía.

2.1. Meta de crecimiento.

La meta de crecimiento propuesta de 4% a 4.5%, al parecer es razonable si se consideran las tasas promedio de crecimiento registradas en la década de los años 90 (ver Gráfico). La escasa probabilidad de que en la próxima gestión se repitan los fenómenos naturales de El Niño y La Niña, la recuperación de la economía asiática en particular y de la economía mundial en general, la normalización y el aumento de las exportaciones de gas a Brasil, hacen prever que el porcentaje de crecimiento proyectado es viable. Por otro lado,



debe asumir que el impacto económico más fuerte de la pérdida de los ingresos provenientes del circuito coca-cocaína ocurridos entre 1999 y 2000 ya han sido absorbidos.

Asimismo, el aumento registrado en las exportaciones en 19% (ver Cuadro N° 2), el incremento de las importaciones de materia prima y bienes intermedios de 22.8% (ver Cuadro N° 3) durante los primeros diez meses de la gestión 2000 que, además se ha reflejado en el

crecimiento de las recaudaciones impositiva con relación a las de 1999 (ver Cuadro N° 4), muestran de manera objetiva que la peor parte de la crisis ha sido superada y, por lo tanto, ello justifica el optimismo del Gobierno para concluir el año 2000 con un crecimiento del orden del 2%, y del 4% para el 2001.

Cuadro No. 2
Exportaciones (En millones de Dólares)

GRUPO DE PRODUCTOS	Enero-octubre		Variación
	1999	2000(p)	
Soya y derivados	232,31	283,08	21,9%
Mineral de zinc	123,35	142,27	15,3%
Hidrocarburos	60,01	136,45	127,4%
Oro	70,92	74,69	5,3%
Mineral de plata	45,87	55,42	20,8%
Estaño metálico	51,32	53,82	4,9%
Joyería de oro	38,13	38,15	0,0%
Textiles	33,55	37,64	12,2%
Madera elaborada	30,82	30,28	-1,7%
Castaña	26,39	27,23	3,2%
Madera	18,80	20,11	6,9%
Cueros semi-manufacturados	7,10	16,69	135,0%
Café	11,62	9,29	-20,0%
Algodón	13,15	9,27	-29,5%
Productos químicos	6,25	7,67	22,7%
Azúcar	7,78	4,56	-41,3%
Otros Productos	74,22	69,82	-5,9%
TOTAL EXPORTACIONES NACIONALES	851,60	1.016,45	19,4%

Fuente: Viceministerio de Exportaciones

Elaboración: Müller & Asociados

Cuadro No. 3
Importaciones (En millones de Dólares)

GRUPO DE CUODE	Enero-octubre		Variación
	1999	2000(p)	
Bienes de consumos	306,82	361,46	17,8%
Materias Primas y Productos Intermedios	564,20	692,67	22,8%
Bienes e Capital	578,63	503,25	-13,0%
Diversos	26,31	10,82	-58,9%
TOTAL IMPORTACIONES	1.475,96	1.568,20	6,2%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística

Elaboración: Müller & Asociados

Cuadro No. 4
Recaudación Renta Interna y Aduanera
(Noviembre de 2000, En Millones de Bolivianos)

IMPUESTO	EJECUTADO		VARIACIÓN	
	NOV-1999 (*)	NOV-2000	ABS	REL
IVA	2.416	2.728	312	12,9%
IT	753	857	104	13,8%
IU	989	1.083	94	9,5%
ICE	432	475	43	10,0%
RC-IVA	178	227	49	27,6%
IEHD	248	1.258	1.009	406,2%
- IEHD (refinerías)	0	1.038	1.038	-
GAC	566	587	21	3,7%
OTROS	411	56	-356	-86,5%
TOTAL	5.993	7.269	1.276	21,3%
TOTAL SIN IEHD	5.745	6.011	267	4,6%

(*): No incluye IEHD de refinerías, debido a que YPF no pagaba este impuesto que era compensado con el Margen Fijo que YPF transfería al TGN

Fuente: Servicio nacional de Impuestos Internos

Elaboración: Müller & Asociados

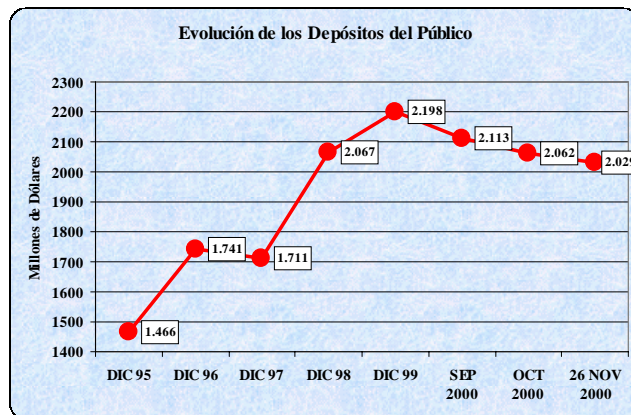
No obstante, el factor más importante del crecimiento es la inversión y, por lo tanto, independientemente del entorno internacional favorable, la meta de crecimiento del próximo año estará determinada por el nivel de inversión pública y privada ejecutada el 2000 y prevista para el 2001.

El nivel de la inversión privada nacional de 7% del PIB durante 1998 se vio reducida a 2.2% en 1999 y, seguramente para el año 2000 fue inclusive menor. Este comportamiento refleja, por un lado, las expectativas negativas del empresariado nacional sobre las perspectivas de la economía, las mismas que se vieron agravadas por una severa restricción al crédito como consecuencia del alto nivel de endeudamiento del sector empresarial y, por otro, las restricciones legales de orden prudencial que se impusieron a la banca para

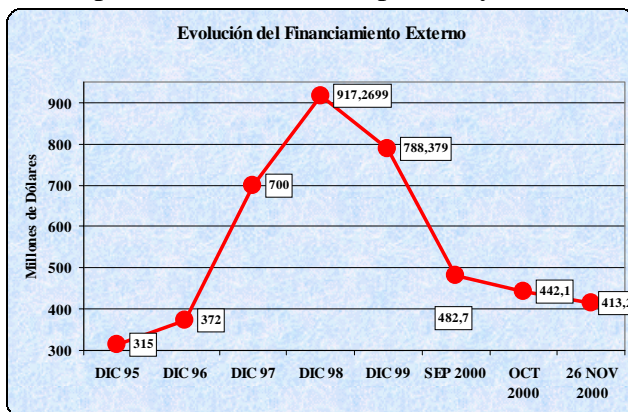
asegurar su solvencia y evitar, de esta manera, una crisis financiera de magnitud como sucedió en otros países.

Efectivamente, en los diálogos sostenidos durante el presente año, para buscar la flexibilización de las normas prudenciales del sistema bancario y, por ende, las condiciones de refinanciamiento, estuvieron ausentes dos actores importantes que no tienen representación gremial, nos referimos a los acreedores del sistema bancario (la banca internacional y los ahorristas nacionales) que deben confiar en la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras y en el Banco Central de Bolivia para que resguarden sus ahorros.

Cuando estos acreedores perciben que tanto el ente supervisor como el Banco Central de Bolivia, debido a presiones políticas y/o empresariales, empiezan a relajar las normas prudenciales del sistema financiero, poniendo en riesgo la solvencia del mismo², reaccionan sacando sus depósitos del sistema y reduciendo, primero, la cantidad de recursos prestables de la banca y, luego, si la pérdida de confianza se incrementa, disminuyendo todavía más sus depósitos, lo que eventualmente coloca a los bancos en una grave situación de iliquidez que puede inducir una corrida general de depósitos.



El comportamiento de los depósitos y de los créditos externos muestra que el país ingresó



en esa primera fase de desconfianza, pero afortunadamente no se ha ingresado a la segunda, justamente por la fuerte posición institucional que asumieron la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras y el Banco Central de Bolivia en defensa de los ahorristas nacionales (ver Gráficos). La reducción de los depósitos del sistema no sólo que resta la cantidad de recursos prestables, sino que disminuye la capacidad de creación de dinero del

² La morosidad de la cartera bancaria se ha situado en 11.35% en el mes de octubre. Este dato está sesgado por la morosidad de la cartera antigua del Citibank y del Banco Santa Cruz. Si se descuenta la mora de ambos bancos, la mora del sistema desciende a 7.71%.

sistema, consecuentemente, se produce una contracción monetaria que indudablemente induce a una contracción de la demanda agregada, dificultando así una más pronta recuperación del aparato productivo del país.

En cuanto a la demanda agregada, la tesis de hacer efectivo el pago del Bolivida, en lugar de utilizar esos recursos para la inversión en infraestructura caminera, se ha impuesto. Ese pago, juntamente con la devolución de los recursos del Fonvis deberían compensar, en parte, la disminución de la liquidez que se produjo debido a la reducción de ingresos procedentes del circuito coca-cocaína y por una menor creación secundaria de dinero en el sistema bancario.

En consecuencia, el crecimiento de la economía -desde la perspectiva de la empresa privada nacional-, supone superar un doble reto: a) cambiar las expectativas de los agentes económicos para que inviertan más; b) lograr un proceso adaptativo que asegure especialmente que las empresas grandes (que absorben más del 30% de los créditos bancarios) se financien a través del mercado nacional de capitales, dado que existen los recursos y se cuenta con el marco legal adecuado. En el Cuadro N° 5, se muestra la evolución de los recursos administrados por las AFPs, los mismos que a septiembre de 2000 alcanzaron 728 millones de dólares.

Cuadro No. 5
Administradoras de Fondos de Pensiones
Total Recaudaciones Globales desde la fecha de inicio
(Por departamentos, según meses, en miles de dólares)

DEPARTAMENTOS	GESTIÓN 1997	GESTIÓN 1998	GESTIÓN 1999	SEPTIEMBRE 2000	TOTAL GENERAL
LA PAZ	67.061	132.310	136.631	92.346	428.349
COCHABAMBA	14.111	30.269	23.684	17.453	85.516
SANTA CRUZ	22.255	43.044	45.384	33.536	144.220
ORURO	3.001	5.675	5.313	3.955	17.944
BENI	924	2.211	2.199	1.355	6.690
PANDO	177	406	258	267	1.109
CHUQUISACA	2.751	5.266	5.394	3.787	17.199
POTOSÍ	2.059	3.736	3.619	2.682	12.095
TARIJA	2.579	4.734	4.148	3.140	14.601
TOTAL	114.918	227.653	226.632	158.521	727.724

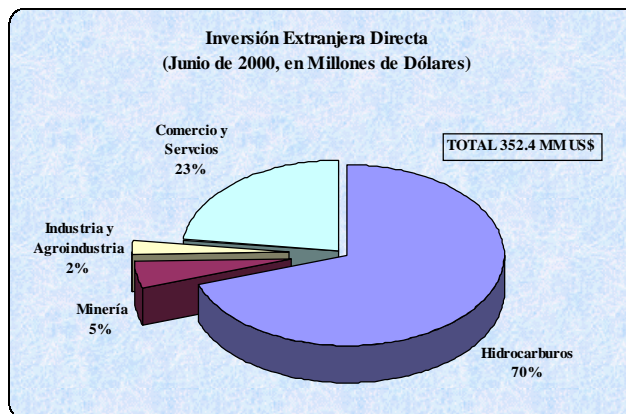
Fuente: Superintendencia de Pensiones Valores y Seguros

Elaboración: Müller & Asociados

Aunque es evidente e importante señalar que existen empresarios nacionales que no han invertido, debido a que el Estado les pone demasiadas restricciones o los discrimina para favorecer la inversión extranjera, como es el caso, por ejemplo, de las redes de distribución de gas natural, donde los inversionistas nacionales se encuentran bloqueados porque éste y

el anterior gobierno, hasta la fecha no han definido las reglas de juego para permitirles aumentar sus inversiones y ampliar la cobertura de sus servicios.

Por otro lado, las perspectivas de la inversión extranjera, que el año 1999 representó el 10% del PIB y que el 2000 disminuyó a 8%, dependerán del comportamiento del sector energético, ya que éste representa entre el 60% y 70% de la inversión extranjera directa (ver Gráfico). Las inversiones en este sector pueden verse frenadas si el Gobierno no envía señales claras sobre la inequívoca voluntad política de garantizar la seguridad jurídica, mantener las reglas de juego y evitar la definición de políticas sesgadas en favor de algunos pocos actores privados.



La inversión en el sector hidrocarburífero ha dado resultados espectaculares en términos del aumento de las reservas de gas y petróleo. Las reservas de gas aumentaron de 4 a 32.2 TCF, convirtiendo a Bolivia en el país con mayores reservas después de Venezuela. En lo que se refiere al petróleo, las reservas crecieron a 692 MMBbl. Sin embargo, la continuidad de las inversiones en este sector dependerá de que éstas se puedan monetizar, lo que implicará el incremento de la demanda de gas para la generación termoeléctrica en Brasil, la posibilidad de convertir el gas en líquidos, el desarrollo de una industria petroquímica y, sobre todo, la fijación de tarifas de transporte de gas razonables.

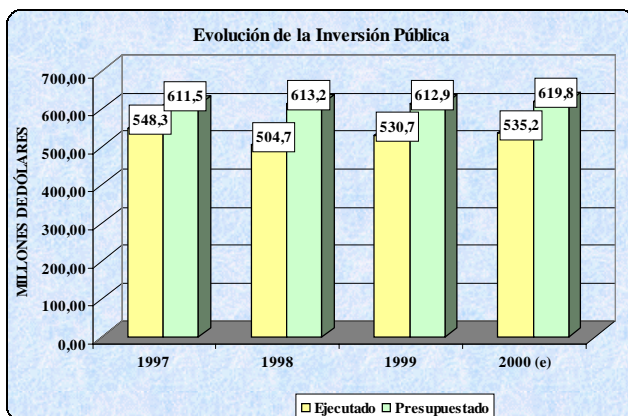
Las empresas petroleras están preocupadas porque el Gobierno y la Superintendencia de Hidrocarburos definan, a partir del año 2001, nuevas tarifas de transporte sin conciliar previamente y de manera adecuada el interés de los diferentes actores involucrados como son, el transportista, los productores y la población en general.

No debe perderse de vista, que el Gobierno debe elaborar el marco institucional adecuado para asegurar la competitividad futura de nuestro gas en los mercados externos, especialmente en Brasil, donde eventualmente se tendrá que competir con el gas argentino y brasileño y, en el más largo plazo, con el gas proveniente de Camisea y de Venezuela. Esto implica, entre otras cosas, asegurar una política adecuada de fijación de tarifas de transporte de gas, que garantice e incentive a nuestros socios estratégicos naturales -que son los productores-, quienes, en última instancia, generan las regalías y los impuestos.

No es que el transportista no sea importante, pero no asume un riesgo empresarial relevante, no realiza el mismo nivel de inversión que los productores y, sobre todo, tiene su

rentabilidad asegurada. De ahí la importancia de que el proceso de fijación de tarifas sea transparente y los costos que se reconocen al transportista en su tarifa, sean los que correspondan a la gestión de un operador eficiente.

En lo que a la inversión pública se refiere, el Presupuesto General de la Nación consigna un monto de 629 millones de dólares, sin incluir el alivio de la deuda externa dentro del



programa HIPC que se estima en 35 millones de dólares para la gestión 2001. La ejecución de este presupuesto dependerá, en gran medida, de la capacidad de las prefecturas, municipios y del Servicio Nacional de Caminos de ejecutar sus proyectos en forma oportuna y eficiente. En todo caso, como se observa en el Gráfico, la inversión pública ejecutada siempre fue menor que la presupuestada y, por lo tanto, es razonable suponer que el 2001 no será una excepción.

La inversión pública la destinada a infraestructura vial es probablemente la que mayor impacto tiene en el crecimiento, particularmente, en el corto y mediano plazo. De ahí la importancia de institucionalizar y despartidizar el Servicio Nacional de Caminos.

Finalmente, aunque se prevé que a nivel internacional el 2001 será un buen año, existen algunos riesgos que pueden afectar el desempeño de la economía boliviana y su estabilidad.

En primer lugar, existe el riesgo de que Argentina, pese al apoyo que está recibiendo del FMI y de los organismos multilaterales, no logre devolver la confianza a los mercados financieros internacionales y se vea forzada a tomar medidas extremas que podrían ir desde una posible declaratoria de moratoria en el servicio de su deuda externa, hasta un cambio en su política cambiaria y, eventualmente, una fuerte devaluación. Evidentemente, una situación de esta naturaleza tendría un impacto negativo importante en las economías latinoamericanas y, especialmente en la boliviana, al margen de la reducción de flujos financieros hacia la región.

Otro riesgo potencial es el de un severo enfriamiento de la economía norteamericana. Existen algunas señales en esa dirección, aunque -como señala el *Prof. Paul Krugman* en un artículo publicado en el *New York Times*-, es poco probable que una desaceleración e incluso una recesión en la economía americana dure un período muy largo.

Por último, dentro del país, el mayor riesgo es que no se produzca un cambio en las expectativas negativas de los agentes económicos y de la población en general. Si bien se

ha logrado una tasa de crecimiento positiva modesta, ésta se ha dado principalmente en el sector moderno de la economía, caracterizado por ser intensivo en capital, debido a lo cual el crecimiento no se ha visto reflejado ni en el aumento, ni en la mejora de la calidad del empleo. Por ello, el éxito del desarrollo hidrocarburífero, la expansión del sector de las telecomunicaciones o, el aumento de los precios de las materias primas en los mercados internacionales, no han llegado todavía a los bolsillos de la población.

Probablemente, por esta razón es que sólo un tercio de la gente considera que la crisis que vive el país, es consecuencia de la crisis internacional. Otro tercio, culpa al anterior gobierno por la aplicación del proceso de capitalización y de la reforma de pensiones y, el tercio restante, responsabiliza al manejo del actual gobierno. Lo que no significa que más de un 70% de la población considere que actualmente existe una mala gestión de gobierno³.

Es precisamente esta realidad la que determina el estado anímico de los agentes económicos y sociales del país, que casi en un 80% consideran que el país está mal o muy mal, en tanto que aproximadamente un 50% cree que continuará mal el 2001⁴. Obviamente, si esa es la percepción de la población, es difícil pensar que la economía vaya a crecer en la meta prevista por el Gobierno, a pesar que el entorno internacional continúe siendo favorable, se conserve la solvencia del sistema financiero, se mantenga la estabilidad económica y los recursos de las AFPs continúen creciendo, si es que los empresarios nacionales no cambian su actitud y deciden invertir, asumir riesgos y participar activamente en el mercado de capitales.

Una escuela económica importante es la de las expectativas racionales que señala que las autoprophecías se cumplen. Es decir que, si los empresarios, que son quienes deben convertirse en el motor de desarrollo del país, consideran que las perspectivas serán negativas, obviamente que nos irá mal, porque sencillamente no invertirán y, por ende, no habrá crecimiento ni aumento en el empleo. Por tanto, es una evidencia que se requiere un cambio de las actitudes de los sectores económicos, fundamentalmente, de los empresarios.

2.2. Déficit Fiscal

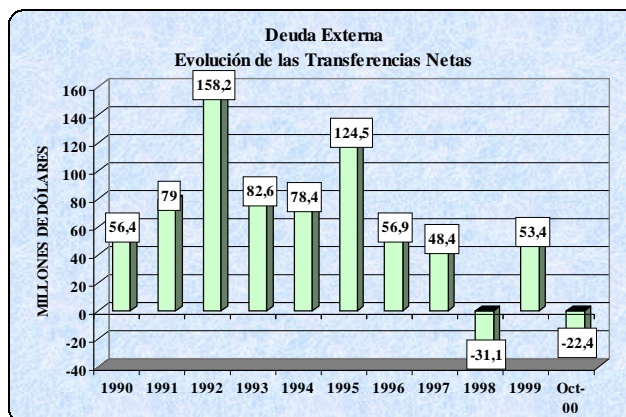
El PGN asume un déficit fiscal equivalente al 3.7% del PIB que incluye al Gobierno Central, a las prefecturas y municipios. Es decir, aproximadamente 320 millones de dólares, que serían financiados con 211 millones de dólares de crédito externo y 109 de crédito interno.

Lograr un financiamiento externo neto de 211 millones de dólares, implica asegurar el desembolso de créditos contratados por un valor de 364 millones de dólares, para así poder amortizar la deuda externa de 153 millones de dólares que vence el 2001.

³ Resumen de varias encuestas realizadas a nivel nacional en el mes de noviembre de 2000.

⁴ Idem

En el Gráfico, se muestra la evolución de los flujos de la deuda externa en base al comportamiento histórico. Parece difícil pensar que el 2001 se logre un monto tan alto de desembolso de créditos externos, habida cuenta que éste dependerá de la capacidad de las prefecturas, Servicio Nacional de Caminos y del Gobierno Central de ejecutar los proyectos de inversión en forma eficiente y oportuna. Eventualmente, está en función de que el Gobierno, dentro del nuevo marco de relacionamiento externo impulsado por el Banco Mundial, obtenga una mayor flexibilidad en el uso de los recursos externos.



El 2001 también será un año clave para que el Gobierno pueda pasar la factura a los países del norte por el extraordinario esfuerzo realizado por el pueblo boliviano en su lucha contra el narcotráfico.

Si no hay una mejora en la capacidad de inversión pública, mayor flexibilidad en el uso de los recursos externos y, eventualmente, un apoyo internacional que compense el éxito de la erradicación de los cultivos de coca, es probable que el nivel de endeudamiento interno sea mayor al presupuestado, lo que afectaría los recursos disponibles para la inversión en el sector privado.

Algunos sectores y analistas, siguiendo una lógica keynesiana, han planteado de manera reiterada que el Gobierno debería aumentar el nivel del déficit fiscal, ya que ello permitiría un mayor gasto en la economía, que contribuiría a incrementar los ingresos de la población y, por lo tanto subir el nivel de demanda agregada, generando, de esta manera, un estímulo a la producción para reactivar la economía.

El riesgo de aplicar mecánicamente este planteamiento radica en no asumir que el nivel de déficit, para que no sea inflacionario, deberá ser financiado con deuda y no con emisión inorgánica (precisamente por ello, se le ha otorgado al Banco Central de Bolivia la independencia para ejecutar la política monetaria, y se le ha fijado como su principal responsabilidad mantener la estabilidad de precios, evitando, de este modo, el retorno a las viejas prácticas que concluyeron en el proceso hiperinflación vivido en los años ochenta). Por lo tanto, el tamaño del déficit dependerá de la capacidad de endeudamiento que tiene el país.

Cuanto más endeudamiento interno contrata el Estado, menor es la cantidad de recursos disponibles para la actividad económica privada y, por ende, ello afecta la capacidad de inversión del sector privado, el nivel crecimiento y la generación de empleo. La posibilidad

de que el Banco Central de Bolivia aumente el nivel de crédito interno al Gobierno, más allá de lo racional, aunque sería factible, significaría una importante pérdida de reservas agravada por la posibilidad de una aceleración en la devaluación del Boliviano frente al dólar, aumentando la tasa inflacionaria y, lo que es más peligroso, incrementando el riesgo crediticio de los bancos. Esto explica porque en un marco de elevada dolarización de los activos y pasivos de la banca, cuando se produce una devaluación acelerada, gran parte de los acreedores no puede absorber el riesgo cambiario y, consecuentemente, entran en mora en el sistema.

Dicho de otro modo, aunque los balances del sistema bancario muestran una situación de equilibrio entre sus activos y pasivos en moneda extranjera transfiriendo el riesgo cambiario al deudor, frente a una fuerte devaluación el riesgo cambiario del deudor se convierte en un riesgo crediticio del sistema bancario.

En el Cuadro N° 6, se resume el stock de deuda interna del país, que alcanza a aproximadamente 870 millones de dólares, de los cuales, alrededor de 460 provienen de las AFPs (datos a octubre de 2000).

Cuadro No. 6
Financiamiento Interno
(Octubre de 2000, en millones de Dólares)

CONCEPTO	MONTO
Letras del T.G.N.	173
Bonos del T.G.N.	233
AFP's	460
TOTAL (*)	866

(*): No incluye la deuda de largo plazo (99 años) del TGN al BCB por 682 Millones de Dólares

Fuente: Dirección General de Crédito al Público

Elaboración: Müller & Asociados

El stock de deuda interna es equivalente al 20% del stock de deuda externa, (que de acuerdo al PGN se incrementaría en aproximadamente 109 millones de dólares el 2001). Empero, por tratarse de deuda contratada en términos comerciales, demanda un pago de intereses similar al de la deuda externa. Efectivamente, el Presupuesto del 2001 contempla un monto de 90 millones de dólares para el pago de intereses de deuda interna y otros 90 millones para el pago de intereses de la deuda externa. Es decir, que el año 2001 se prevé un pago de intereses de 180 millones de dólares⁵, monto equivalente al total de la planilla de sueldos y salarios de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional.

⁵ Estos guarismos muestran que el costo de un dólar de deuda interna, equivale a cinco dólares de deuda externa.

La obtención de créditos de libre disponibilidad en el mercado financiero internacional además de difícil es cara, porque el país no puede pagar sus deudas actuales. No es otra la razón por la cual, desde hace varios años, Bolivia participa en el Club de París para refinanciar y lograr condonaciones de la deuda externa bilateral y, ahora en la Iniciativa HIPC, adicionalmente condonar la deuda multilateral⁶. Resultaría pues un contrasentido que mientras el país solicita a los organismos multilaterales de financiamiento y países amigos la condonación de deuda, la mayoría de la cual es concesional, se endeude en términos comerciales, es decir, a corto y mediano plazo y a tasas de interés comercial, que son las condiciones del mercado internacional.

Esta es la razón por la cual, el país no puede darse el lujo de tener déficits fiscales grandes y debe asegurar una férrea disciplina fiscal, lo que supone tratar de equilibrar los ingresos con los gastos y vivir de acuerdo a sus posibilidades.

2.3. Recaudaciones

En consecuencia, de lo que se trata es de determinar en qué medida el país puede mejorar sus ingresos, principalmente, aquellos provenientes de los impuestos y aranceles aduaneros y cómo reducir su gasto corriente para contar con mayores recursos para ser destinados a la inversión pública.

En el Cuadro N° 7, se muestra el presupuesto de ingresos de la gestión 2001 para el sector público no financiero. Del total de ingresos, el ingreso tributario del 2001 (renta y aduana) representa el 54% del total de los ingresos presupuestados. Este monto supone una presión tributaria de 16.4% del PIB, ligeramente superior a la del año 2000. La razón de ello es que el presupuesto de ingresos para el 2001, consigna una reducción significativa en las recaudaciones con relación a la gestión pasada por concepto del impuesto de venta de carburantes (IEHD, IVA e IT) como efecto de la disminución de la tasa del IEHD (Impuesto Específico a los Hidrocarburos y Derivados) con el fin de mantener la estabilidad de los precios de los combustibles en el mercado interno. Se estima que la pérdida de las recaudaciones por efecto del congelamiento de los precios de los combustibles en la gestión 2000, será del orden de los 60 millones de dólares.

Indudablemente, la mejora de las recaudaciones podría pasar por la restitución de los niveles de tributación de los combustibles. Sin embargo, no debe perderse de vista que ello es poco factible políticamente debido a la resistencia de la población y, sobre todo, del sector agropecuario cruceño de pagar un mayor precio por los carburantes. Seguramente, si no se hubiesen congelado los precios, las crisis de abril y septiembre habrían sido

⁶ La Iniciativa HIPC es un programa de reducción de deuda tanto de origen bilateral como multilateral para los países pobres, altamente endeudados.

inmanejables y con costos económicos para el país superiores a la pérdida de estas recaudaciones.

Cuadro No. 7
Ingresos Corrientes - Flujo Financiero Consolidad SPNF
(En millones de Dólares)

	PGN 2001	%	% PIB
INGRESOS CORRIENTES	2.644,0	100,0%	30,4
Ingresos de Operación	360,3	13,6%	4,1
Venta de Bienes y Servicios	71,3	2,7%	0,8
Ingresos Tributarios	1.425,2	53,9%	16,4
Regalías	193,7	7,3%	2,2
Contribuciones a Seguridad Social	80,4	3,0%	0,9
Donaciones Corrientes	226,8	8,6%	2,6
Otros Ingresos	286,2	10,8%	3,3

Fuente: Viceministerio de Presupuesto y Contaduría

Elaboración: Müller & Asociados

Es importante relieves que para el año 2001 y, ello se hará mucho más obvio en el futuro, los ingresos del país disminuirán como consecuencia de la conclusión del proceso de privatización y, por ello, las finanzas públicas dependerán, cada vez más, de las recaudaciones impositivas. Esta realidad demandará de la sociedad un proceso de adaptación que no será fácil, además que podría agravarse en la medida en que las donaciones externas disminuyan.

Consecuentemente, dado que un aumento de las tasas impositivas es poco probable y políticamente inviable, las recaudaciones dependerán de la eficiencia del Servicio Nacional de Impuestos Internos y del Servicio Nacional de Aduanas para ampliar efectivamente el universo de contribuyentes y asegurar adecuadas fiscalizaciones a los contribuyentes. En el caso del Servicio Nacional de Aduanas, transcurrido un año de su reforma, se observan mejoras en la administración y menores niveles de contrabando. No es otra la explicación por la cual, en un año particularmente difícil como el 2000 que afectó, sobre todo, al comercio, la importación de bienes de consumo se haya incrementado en un 17.8% en los primeros nueve meses del año (ver Cuadro N° 3).

En el caso del Servicio de Impuestos Internos, la eficiencia recaudadora dependerá de la aprobación del nuevo Código Tributario que está en consideración del parlamento nacional, de su institucionalización, despartidización y de la elevación del nivel de profesionalización.

Es importante hacer notar, que el presupuesto del 2001 considera, a su vez, un aumento en las regalías como resultado de la mejora registrada en los precios internacionales del petróleo y gas, además de los aumentos en la producción de hidrocarburos.

2.4. Gastos

Dado que es difícil proyectar mayores ingresos, el cumplimiento de la meta del déficit fiscal dependerá del control del gasto, sea éste corriente o de inversión pública.

En el Cuadro N° 8, se muestra el presupuesto del gasto corriente para el sector público no financiero. El gasto corriente más importante corresponde a la partida de sueldos y salarios que representa el 35% del total.

Del total de sueldos y salarios, el 66% corresponde a los salarios del magisterio, médicos, personal paramédico, Policía Nacional y Poder Judicial. Es evidente que estos cuatro sectores no sólo que están mal pagados, sino que el país requiere de más profesores, más médicos, más y mejores jueces y, por lo tanto, este es un gasto que no puede ser reducido, sino que debería ser incrementado (ver Cuadro N° 9).

Cuadro No. 8
Gastos Corrientes - Flujo Financiero Consolidad SPNF
(En millones de Dólares)

	PGN 2001	%	% PIB
GASTOS CORRIENTES	2.405,3	100,0%	27,6
Remuneraciones	850,9	35,4%	9,8
Bienes y Servicios	641,1	26,7%	7,4
Intereses de Deuda Pública	173,4	7,2%	2,0
Prestaciones a la Seguridad Social	353,1	14,7%	4,1
Transferencias corrientes y otros	386,8	16,1%	4,4

Fuente: Viceministerio de Presupuesto y Contaduría

Elaboración: Müller & Asociados

Cuadro No. 9
Inflexibilidad del Gasto del TGN

	En Mill. Bs	En Mill. US\$	%	% Total
Sueldos Educación	1.919	291	44,6%	17,0%
Sueldos Salud	357	54	8,3%	3,2%
Sueldos Policía	357	54	8,3%	3,2%
Sueldos Judicial	174	26	4,0%	1,5%
Otros Sueldos	1.494	227	34,8%	13,2%
Total Sueldos	4.301	652	100,0%	38,0%
Intereses Deuda	1.198	182		10,6%
Pensiones	2.263	343		20,0%
Papeles	958	145		8,5%
Universidades	353	53		3,1%
HIPC II	232	35		2,1%
Beneméritos	265	40		2,3%
TOTAL	9.570	1.450		84,7%
TOTAL GASTOS TGN	11.302	1.715		

Fuente: Viceministerio de Presupuesto y Contaduría

Elaboración: Müller & Asociados

La planilla de las Fuerzas Armadas representa el 16% del total del gasto en salarios. Este es un gasto relativamente elevado (ver Anexo I). No obstante, su reducción pasa por cambios institucionales difíciles de encarar, pero que no se podrán eludir en el futuro, como por ejemplo, hacer que el servicio militar sea voluntario, reducir el nivel de tropa, limitar el número de egresados del Colegio Militar, redefinir los roles del ejercito, etc. En última instancia, este es un tema delicado, que hace a la gobernabilidad y a la estabilidad de la democracia.

La reducción de la planilla del Gobierno Central ha sido importante y se ha ido produciendo de manera paulatina en los últimos años. El presupuesto de sueldos de la administración del gobierno (principalmente, los ministerios) para el 2001, representa el 7% de la planilla total (ver Anexo I).

El pago de intereses y de pensiones, como efecto de la reforma de pensiones, representa el 22% del gasto corriente. Ambas partidas no pueden ser reducidas aunque en el futuro el costo de las pensiones irá disminuyendo, es probable que si no se mantiene un déficit sostenible, la partida para el pago de intereses aumente (ver Anexo II).

Uno de los problemas que enfrenta el Presupuesto General de la Nación es la inflexibilidad del gasto corriente que se ha agudizado porque Bolivia es probablemente el único país que financia la reforma de pensiones con esfuerzos propios. En rigor de verdad, lo ideal hubiese sido que ella sea financiada por la capitalización. Es decir, que la utilización de los recursos de la privatización de las empresas públicas para financiar la reforma de pensiones, le habría permitido al Tesoro General de la Nación contar con mayores recursos destinados a la inversión pública, especialmente, en infraestructura caminera, como también demandar menores niveles de endeudamiento interno. Así se habrían liberado recursos para el sector privado productivo y disminuido el pago de intereses, destinando dichos recursos al mejoramiento de la calidad de la educación y salud en el país, por tanto, no se estaría discutiendo el incremento de la demanda agregada mediante el regalo de recursos, ya sea a través del Bolivida o el Bonosol, que si bien ayudan a las personas de la tercera edad, no contribuyen a resolver los problemas estructurales del país.

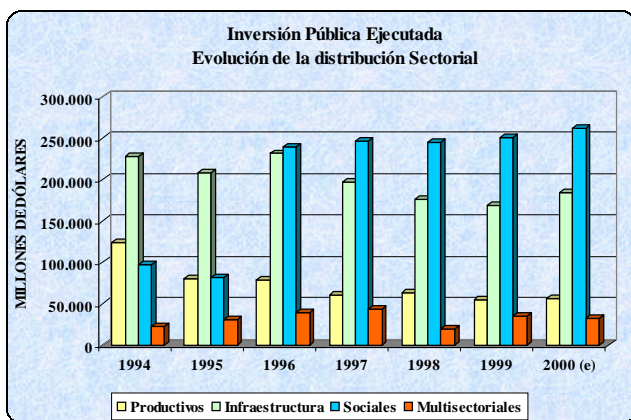
La inflexibilidad del gasto corriente obliga al Gobierno a utilizar la inversión pública como variable de ajuste o, dicho de otra manera, la ejecución de la inversión pública, depende del nivel de ingresos del Estado.

2.5. *Inversión Pública*

En los últimos años, el destino de la inversión pública ha ido cambiando como resultado de las reformas estructurales aplicadas, que han liberado al Estado de su responsabilidad de invertir en el sector productivo y han elevado su responsabilidad para invertir en el sector social con un triple propósito, i) mejorar las oportunidades de los pobres; ii) complementar

la inversión requerida para asegurar el crecimiento económico y, iii) mejorar la redistribución del ingreso a nivel regional.

El crecimiento no depende solamente de la inversión en bienes de capital, se requiere, además, mano de obra sana y calificada y para ello se debe mejorar el capital humano del país. La inversión para subir la calidad de nuestros recursos humanos, aunque es social y económicamente rentable desde el punto de vista del país, financieramente no es rentable para el sector privado, de ahí que existe la necesidad de que el Estado asuma esa responsabilidad.



En el Gráfico, se muestra la evolución de la inversión por sectores. Para la gestión 2001, los sectores sociales de salud, educación, saneamiento básico y vivienda representarán el 47.8% del presupuesto de inversión pública. Adicionalmente, la inversión en infraestructura vial un 28% del total y se destinará un 10% del total para el sector agropecuario, dirigido básicamente al riego y desarrollo tecnológico.

En cuanto a la distribución regional, los departamentos de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz continuarán absorbiendo más del 50% de la inversión pública (ver Anexo III).

Indudablemente, todavía no se ha dado un cambio significativo en la distribución regional que permita compensar el desarrollo desigual del país. Sin embargo, el proceso de municipalización que se ha dado a partir de la Ley de Participación Popular y de Descentralización, ya introdujo algunos cambios importantes, otorgando a los municipios un rol protagónico en el proceso de inversión pública.

En el Cuadro N° 10, se muestra cómo los municipios son cada vez más importantes como ejecutores de la inversión pública. A partir del Diálogo 2000, este hecho cobrará una mayor relevancia, habida cuenta que por primera vez en el país se distribuirán recursos con un criterio de progresividad basado en la pobreza.

Efectivamente, los recursos que se liberen a partir de la condonación de la deuda externa, se distribuirán en un 30% a todos los departamentos y el 70% restante en función de la pobreza de los municipios, calculada a partir de las necesidades básicas insatisfechas. El mismo criterio de distribución de los recursos para la inversión pública, se utilizará en el destino de los recursos provenientes del Fondo de Desarrollo Regional. A partir del 2001, este fondo tendrá dos ventanillas, una para la otorgación de créditos a las municipalidades

y, otra, para canalizar recursos no reembolsables dentro de una política compensatoria que permita una redistribución más equitativa de los recursos a nivel municipal.

Cuadro No. 10
Ejecución de la Inversión Pública, 1994-1999

NIVEL DE EJECUCIÓN	1994	1995	1996	1997	1998	1999
(En millones de dólares)						
TOTAL	513,3	519,6	588,7	548,2	504,8	530,7
Nacional	20,8	34,2	49,8	56,4	46,6	49,6
Departamental	452,5	357,6	380,2	330,2	272,3	267,3
Municipal	40,0	127,8	158,7	161,6	185,9	213,8
(Estructura porcentual)						
TOTAL.	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Nacional	4,1	6,6	8,5	10,3	9,2	9,3
Departamental	88,2	68,8	64,6	60,2	53,9	50,4
Municipal	7,8	24,6	27,0	29,5	36,8	40,3

Fuente: Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo

Elaboración: Müller & Asociados

En el futuro, lo ideal sería que estos criterios se utilicen para destinar regionalmente la inversión pública en educación y salud, dejando que el Gobierno Central priorice únicamente el gasto regional en la red fundamental de caminos con miras a garantizar una efectiva integración del país, asegurando que la producción de las diferentes regiones llegue a los mercados.

III. CONCLUSIONES

El proyecto de Presupuesto General de la Nación para la gestión 2001 y las modificaciones introducidas por el H. Congreso Nacional reflejan la política seguida por el país desde 1985 de mantener y asegurar una disciplina fiscal que garantice la estabilidad de los precios, una relativa estabilidad del tipo de cambio y un programa de inversión pública que paulatinamente se concentra en los sectores de educación, salud e infraestructura vial, contribuyendo a mejorar, cada vez más, el clima de inversión y que permita a los actores privados asumir mayores riesgos en la inversión.

El nivel del déficit fiscal es superior al que los organismos de financiamiento externo y el FMI desearían para Bolivia⁷. Sin embargo, parecería ser que es un déficit todavía sostenible.

En rigor de verdad, los gastos que más contribuyen al déficit fiscal son el costo de la reforma de pensiones y el pesado servicio de la deuda externa e interna generado, precisamente, por el financiamiento del déficit fiscal en gestiones anteriores, lo que hace

⁷ El FMI considera que el déficit fiscal no debería ser mayor al 3,4% del PIB.

peligroso caer en la tentación de continuar flexibilizándolo para financiarlo con deuda interna.

En el futuro, el país deberá realizar mayores esfuerzos para controlar el déficit fiscal, pues el stock de deuda interna está creciendo demasiado rápido, generando un impacto negativo sobre las finanzas públicas que afectará -en el futuro-, el nivel de las tasas de interés, creando una presión muy fuerte para elevar los impuestos, al margen de que ello restará recursos a la economía, los cuales podrían ser destinados al financiamiento de la inversión productiva privada a través de las AFPs.

La meta de crecimiento para el 2001 parece razonable, pero su cumplimiento dependerá del impacto que pueda tener la evolución de la economía argentina, tanto en Bolivia como en la región. Internamente, dependerá del grado en que los empresarios privados nacionales cambien su estado anímico y asuman una actitud más proactiva, participando de manera más agresiva en el mercado de capitales.

Asimismo, no debe perderse de vista que si bien gran parte del crecimiento económico se ha dado gracias a la inversión extranjera directa, principalmente, en el área de los hidrocarburos, las perspectivas de este sector dependerán de la rapidez con que se encuentren mercados para el gas, ya sea como combustible o como materia prima.

Los acuerdos alcanzados en el Diálogo 2000, deberían empezar a efectuarse lo más pronto posible, ello supone redefinir con mucha claridad los roles institucionales del Gobierno Central, de las prefecturas y las municipalidades, para así crear una institucionalidad que asegure el eficiente uso de los recursos de la inversión pública en los sectores que más contribuyan al crecimiento, generación de empleo y reducción de la pobreza.

Anexo I
Gasto en remuneraciones con recursos del TGN
(En millones de Bolivianos)

	2000	2001	Variación	
			Absoluta	Relativa
Magisterio y Adm. Establecimientos	1.721,7	1.919,3	197,6	11,5%
Defensa	603,7	700,8	97,1	16,1%
Personal Médico	330,8	357,4	26,6	8,0%
Policía Nacional	267,0	392,3	125,3	46,9%
Poder Legislativo	140,1	140,1	0,0	0,0%
Poder Judicial	171,9	174,4	2,5	1,5%
Ministerios	284,2	306,3	22,1	7,8%
Servicio Nacional de Impuestos Internos	57,3	58,2	0,9	1,6%
Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos	48,3	45,3	-3,0	-6,2%
Contraloría General de la República	43,5	43,7	0,2	0,5%
Servicio Nacional de Aduanas	40,1	40,1	0,0	0,0%
Ministerio Público de la Nación	26,6	30,1	3,5	13,2%
Instituto Nacional de Estadística	13,0	13,2	0,2	1,5%
Servicio Nacional de Caminos	11,1	11,1	0,0	0,0%
Corte Nacional Electoral	11,0	11,1	0,1	0,9%
Otras entidades	57,0	58,7	1,7	3,0%
TOTAL REMUNERACIONES	3.827,3	4.302,1	474,8	12,4%

Fuente: Viceministerio de Presupuesto y Contaduría

Elaboración: Müller & Asociados

Anexo II
Flujo Financiero Consolidado SPNF
(En millones de Dólares)

	VIG 2000	%	% PIB	PGN 2001	%	% PIB	CREC %
INGRESOS CORRIENTES	2.861,5	100,0%	32,9	2.644,0	100,0%	30,4	-7,6
Ingresos de Operación	637,3	22,3%	7,3	360,3	13,6%	4,1	-43,5
Venta de Bienes y Servicios	88,6	3,1%	1,0	71,3	2,7%	0,8	-19,5
Ingresos Tributarios	1.402,6	49,0%	16,1	1.425,2	53,9%	16,4	1,6
Regalías	132,7	4,6%	1,5	193,7	7,3%	2,2	46,0
Contribuciones a Seguridad Social	78,8	2,8%	0,9	80,4	3,0%	0,9	2,0
Donaciones Corrientes	145,2	5,1%	1,7	226,8	8,6%	2,6	56,2
Otros Ingresos	376,3	13,2%	4,3	286,2	10,8%	3,3	-23,9
GASTOS CORRIENTES	2.641,9	100,0%	30,4	2.405,3	100,0%	27,6	-9,0
Remuneraciones	822,1	31,1%	9,4	850,9	35,4%	9,8	3,5
Bienes y Servicios	873,0	33,0%	10,0	641,1	26,7%	7,4	-26,6
Intereses de Deuda Pública	167,2	6,3%	1,9	173,4	7,2%	2,0	3,7
Prestaciones a la Seguridad Social	323,2	12,2%	3,7	353,1	14,7%	4,1	9,2
Transferencias corrientes y otros	456,3	17,3%	5,2	386,8	16,1%	4,4	-15,2
SUPERÁVIT (DÉFICIT) CORRIENTE	219,6		2,5	238,8		2,7	8,7
RECURSOS DE CAPITAL	233,4		2,7	264,7		3,0	13,4
GASTOS DE CAPITAL	799,0		9,2	825,3		9,5	3,3
SUPERÁVIT (DÉFICIT) TOTAL	-346,1		-4,0	-321,8		-3,7	-7,0
FINANCIAMIENTO NETO	346,1		4,0	321,8		3,7	-7,0
Externo	208,4		2,4	211,8		2,4	1,6
Interno Neto	137,6		1,6	110,0		1,3	-20,1

Fuente: Viceministerio de Presupuesto y Contaduría

Elaboración: Müller & Asociados

Anexo III
Presupuesto de la Distribución Regional de la Inversión Pública
(En millones de Dólares)

DEPARTAMENTO	2000		2001		Crec.
	Presup.	%	Presup.	%	
Chuquisaca	41,6	6,7%	47,1	7,5%	13,1%
La Paz	101,6	16,4%	111,3	17,7%	9,6%
Cochabamba	101,0	16,3%	102,1	16,2%	1,1%
Potosí	51,6	8,3%	58,1	9,2%	12,6%
Oruro	42,9	6,9%	43,2	6,9%	0,7%
Santa Cruz	118,2	19,1%	112,8	17,9%	-4,6%
Tarija	36,8	5,9%	37,8	6,0%	2,6%
Beni	38,8	6,3%	41,7	6,6%	7,4%
Pando	9,7	1,6%	15,4	2,5%	59,7%
Nacional	77,6	12,5%	59,4	9,4%	-23,5%
TOTAL	619,8	100,0%	628,9	100,0%	1,5%

Fuente: Viceministerio de Presupuesto y Contaduría

Elaboración: Müller & Asociados