

Fundación Milenio

¿QUÉ DICE EL GASTO FISCAL?

Examen del Presupuesto General del Estado 2013

COLOQUIOS ECONÓMICOS

Nº 25

Abril de 2013

Fundación Milenio

**COLOQUIOS ECONÓMICOS
Nº 25**

¿QUÉ DICE EL GASTO FISCAL?

**Examen del Presupuesto
General del Estado 2013**

Abril de 2013

Agradecemos el apoyo del Center For International Private Enterprise (CIPE), para la elaboración de los trabajos y de la publicación.

¿QUÉ DICE EL GASTO FISCAL?

Examen del Presupuesto General del Estado 2013

Primera edición, abril de 2013

Autores: José Gabriel Espinoza Yáñez, José Luis Evia Vizcarra, Luis Carlos Gemio Mollinedo, Germán Molina Díaz, Carlos Schilink Ruiz

Asistente de investigación: Sergio Magne M.

Depósito legal: 4-1-1163-13

Edición: Fundación Milenio

Tiraje: 300 ejemplares

Fundación Milenio

Av. 16 de Julio Nº 1800, Edif. Cosmos, piso 7
Teléfonos: (591-2) 2314563 - 2312788 - 2392341
Casilla postal: 2498
Correo electrónico: milenio.bo@gmail.com
Página web: www.fundacion-milenio.org

CIPE

Center For International Private Enterprise
1115 15th. Street, N. W. Suite 700
Washington, D.C. 20005
www.cipe.org

Impresión

Editorial Quatro Hnos.
Calle Cuba Nº 1687 casi esq. Carrasco (Miraflores)

*Impreso en Bolivia
Printed in Bolivia*

CONTENIDO

ALGUNAS CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO (PGE) 2013	1
<i>Luis Carlos Jemio Mollinedo</i>	
EL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO 2013	17
<i>Carlos Schlink Ruiz</i>	
REGRESO AL DÉFICIT	37
<i>Germán Molina Díaz</i>	
IMPLICACIONES MONETARIAS DEL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO 2013.....	57
<i>José Luis Evia Vizcarra</i>	
LA INVERSIÓN PÚBLICA Y EL CRECIMIENTO EN BOLIVIA ANÁLISIS DE LA INVERSIÓN PRESUPUESTADA EN EL PGE 2013	69
<i>Jose Gabriel Espinoza Yañez</i>	

ALGUNAS CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO (PGE) 2013

*Luis Carlos Jemio Mollinedo**

Introducción

El Presupuesto General del Estado para 2013 (PGE 2013) promulgado en fecha 11 de diciembre de 2012, continúa en gran medida las tendencias observadas en los últimos años referidas a la política del gobierno de incrementar la participación del Estado en la economía, a través de un crecimiento de la inversión y el gasto público. El PGE 2013 además asume que la economía boliviana seguirá mostrando un crecimiento nominal y real del PIB, como el registrado en los últimos siete años, lo que se reflejará en mayores recaudaciones tributarias, lo que permitirá financiar el mayor gasto y transferencias a los gobiernos sub-nacionales.

Este documento analiza algunas de las características más relevantes del PGN 2013, entre las cuales se destaca:

1. Los supuestos sobre crecimiento económico, el cual mantendría la tendencia observada en los últimos años.
2. Un aumento importante de los ingresos del sector público, lo que permitiría financiar el mayor gasto público, tanto corriente como la formación de capital fijo.
3. Una mayor dependencia de los ingresos fiscales provenientes del sector de hidrocarburos.
4. Un aumento sostenido del empleo y del gasto público, por lo que éste último jugó un papel esencialmente pro-cíclico en la economía.
5. Aumentó el gasto pro-pobre, pero la política social del gobierno se basó esencialmente en la creación de bonos.
6. Un aumento de la participación del Estado en la economía a través de la estatización de empresas y la creación de nuevas empresas estatales.
7. A pesar de la abundancia de recursos, la deuda pública, externa e interna, tendió a incrementarse en estos años.

La bonanza externa vivida por el país en los últimos años ha tenido efectos significativos sobre el desempeño de la economía Boliviana y sobre el rol del sector

* Doctor en economía, catedrático, ex ministro de Hacienda e investigador. A publicado varios libros y artículos en revistas especializadas.

público dentro de la misma. El boom de precios ocurrió en un momento en el que el país había concluido el desarrollo de proyectos de exportación importantes en los campos de la minería e hidrocarburos. La construcción del gasoducto de exportación al Brasil se había concluido en 1998 y el país estaba en proceso de aumentar las exportaciones de gas hasta alcanzar los volúmenes de exportación establecidos en los contratos a partir de 2004.

Por otra parte, la nueva Ley de Hidrocarburos de 2005 había creado el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), equivalente al 32 por ciento de la producción total de hidrocarburos del país, el cual comenzó a generar ingresos para el Estado boliviano a partir de la segunda mitad de 2005.

Los precios del petróleo empezaron a aumentar en los mercados internacionales prácticamente se triplicó entre 2003 y 2008. Si bien experimentó un descenso en 2009 y 2010 como consecuencia de la crisis financiera mundial, subió nuevamente en 2011 y 2012 para ubicarse en alrededor de US\$ 95 por barril como promedio.

Además, la bonanza económica llegó al país en un momento en que asumía el gobierno un presidente y un partido político identificados con una mayor intervención del estado en la economía.

Modelo de política económica y crecimiento económico: ¿correlación espuria?

La Ley de Presupuesto General del Estado (PGE 2013), realiza, en la parte correspondiente a Exposición de Motivos, un análisis comparativo sobre el desempeño de la economía boliviana antes y después de 2006. De acuerdo a este análisis, el modelo de libre mercado aplicado antes de 2006, considerando solo el periodo 2001-2005, presentó resultados poco favorables, ya que “el promedio de crecimiento económico promedio alcanzó a 3,1 por ciento (menor al de la economía mundial 3,7 por ciento)... y el déficit del SPNF era 6,3 por ciento y 3,9 por ciento (del PIB) en el TGN”.

De acuerdo al análisis, “a partir de la gestión 2006, producto de la implementación del nuevo modelo económico, social, comunitario y productivo, se fue consolidando los resultados macroeconómicos y fiscales favorables para la economía boliviana en los últimos 7 años”, periodo en el que el crecimiento del PIB se situó en 4,6 por ciento para el periodo 2006-2010 y 5,2 por ciento para el periodo 2011-2012. Además, durante este periodo, el SPNF y TGN presentaron un superávit promedio de 2,0 por ciento y 0,4 por ciento del PIB, respectivamente.

En síntesis, de acuerdo al análisis presentado en la Ley del PGE 2013, la aplicación del modelo de libre mercado (neoliberal) vigente hasta 2005 produjo resultados limitados en términos de crecimiento y déficit fiscal, mientras que la aplicación del modelo económico, comunitario y productivo (populista) en vigencia a partir de 2006 logró incrementar la tasa de crecimiento del PIB y revertir el déficit fiscal, transformándolo en superávit.

Si bien existe una alta correlación entre estas variables, por un lado el modelo aplicado (neoliberal, populista) y los resultados económicos obtenidos (malos, buenos), se puede demostrar que la correlación entre modelo aplicado y resultados económicos

obtenidos es en este caso una correlación espuria. En estadística, una correlación espuria es una relación matemática en la cual dos acontecimientos no tienen conexión lógica, aunque se puede implicar que la tienen debido a un tercer factor no considerado aún (llamado “factor de confusión” o “variable escondida”). La relación espuria da la impresión de que existe un vínculo apreciable entre dos variables, lo cual se invalida cuando este vínculo se examina objetivamente.

El término se usa comúnmente en estadística y particularmente en técnicas de investigación experimental. La investigación experimental intenta comprender y predecir las relaciones causales ($X \rightarrow Y$). Una correlación no-causal puede crearse de manera espuria por un antecedente que causa ambas ($W \rightarrow X \& Y$). Las variables que intervienen, si no son detectadas, pueden hacer parecer que una causalidad indirecta es directa. Por esto, las correlaciones identificadas experimentalmente no representan relaciones causales a menos que las relaciones espurias sean descartadas¹.

Para el caso que estamos analizando, la “variable escondida” (W) es sin duda los ciclos económicos mundiales que afectaron a Latino América en general y a Bolivia en particular durante las últimas dos décadas. La región experimentó, a finales de la década de los 90, los shocks externos negativos resultantes de la crisis financiera mundial, los cuales afectaron a la región en su conjunto. La crisis se extendió hasta mediados de los 2000, causando en la región una desaceleración económica, aumento en el desempleo, caída en los ingresos, crisis bancarias, crisis cambiarias, y elevados déficit fiscal. A partir de la segunda mitad de los 2000, debido al crecimiento acelerado de las economías emergentes (China, India, Brasil), los precios de las materias primas que exporta la región experimentaron incrementos considerables en los mercados mundiales, lo que permitió a la región recuperar el crecimiento y mejorar considerablemente los balances externo y fiscal. En la actualidad, Latino América es una de las regiones del mundo de mayor prosperidad, debido en gran medida al entorno externo favorable por el que atraviesa la región. En este sentido, es la ocurrencia de este ciclo económico mundial la que explica el ciclo del desempeño económico de Bolivia y no las modificaciones introducidas al modelo económico.

En la práctica, se deben cumplir tres condiciones para poder concluir que X (aplicación del modelo) causa Y (resultados económicos), directa o indirectamente, y por lo tanto la correlación que existe entre estas dos variables no es espuria: i) X debe preceder a Y; ii) Si Y no ocurre entonces X no ocurre; y iii) Y debe ocurrir cada vez que X ocurra.

Las relaciones espurias pueden ser identificadas considerando que cualquiera de estas condiciones ha sido violada. Al analizar la relación entre la aplicación del modelo y los resultados económicos obtenidos en la década de los 2000, de acuerdo a estos tres criterios, concluimos que esta relación es espuria para el caso boliviano:

- 1) X debe preceder a Y, lo que significaría que la aplicación de cada uno de los modelos (neoliberal y populista) habría precedido los resultados económicos obtenidos (malos y buenos respectivamente). Esto no se verifica en la

¹ Un ejemplo de una relación espuria puede ser ilustrado examinando la correlación existente entre el nivel de ingreso de una persona y el hecho que ésta use corbata. El hecho que exista una alta correlación entre estas dos variables nos puede llevar a la conclusión que para aumentar el ingreso de las personas se deben distribuir corbatas. Es obvio que esta conclusión es falsa y que es necesario identificar otras variables escondidas las cuales están causando esta alta correlación.

práctica, ya que los malos resultados del modelo de mercado solamente se dieron a partir de 2009, cuando la crisis mundial afectó a la economía boliviana. Entre 1990 y 1998 la economía presentó una tasa de crecimiento promedio del producto muy cercana a la observada durante el periodo 2006-2012. Además, los buenos resultados mostrados por la economía a partir de 2006 ocurrieron en forma simultánea a la aplicación del modelo de estado, y no existió la precedencia de la aplicación del modelo sobre los buenos resultados obtenidos. En realidad, los buenos resultados observados se dieron cuando Latino América en su conjunto comenzó a beneficiarse de los altos precios de materias primas que exporta la región y Bolivia.

- 2) Si Y no ocurre entonces X no ocurre, lo que implicaría que la no ocurrencia de buenos resultados a partir de 2006 habría significado que no se habrían aplicado las políticas populistas. Esto tampoco es cierto, ya que países como Perú, Colombia, Brasil, Chile, mostraron mejoras significativas en su comportamiento económico durante la segunda mitad de los 2000, sin modificar las políticas de mercado que habían empezado a aplicar en la década de los 90. La bonanza económica benefició a todos los países de la región, independientemente del modelo económico aplicado.
- 3) Y debe ocurrir cada vez que X ocurra, lo que significaría que la ocurrencia de buenos resultados solo ocurriría si y solo si se aplican políticas populistas, lo cual es también falso, ya que como se dijo anteriormente, varios países de la región experimentaron la bonanza económica sin aplicar las políticas populistas. Todo lo contrario, países como Perú, Colombia y Brasil son los que mejor aprovecharon la bonanza ya que mantuvieron en vigencia al modelo de libre mercado.

Es importante que los responsables de la política económica identifiquen adecuada y objetivamente cuando existe una relación de causalidad cierta entre las variables de política y los resultados obtenidos, y cuando esta relación es espuria. Solo de esta forma se podrá realizar un buen diagnóstico que permita formular políticas acertadas. El no entender en forma precisa esta causalidad nos llevará a un deficiente diseño de políticas, las cuales incluso podrían ser contraproducentes para el logro de los objetivos fundamentales, que son los de erradicar la extrema pobreza y mejorar las condiciones de vida de la población.

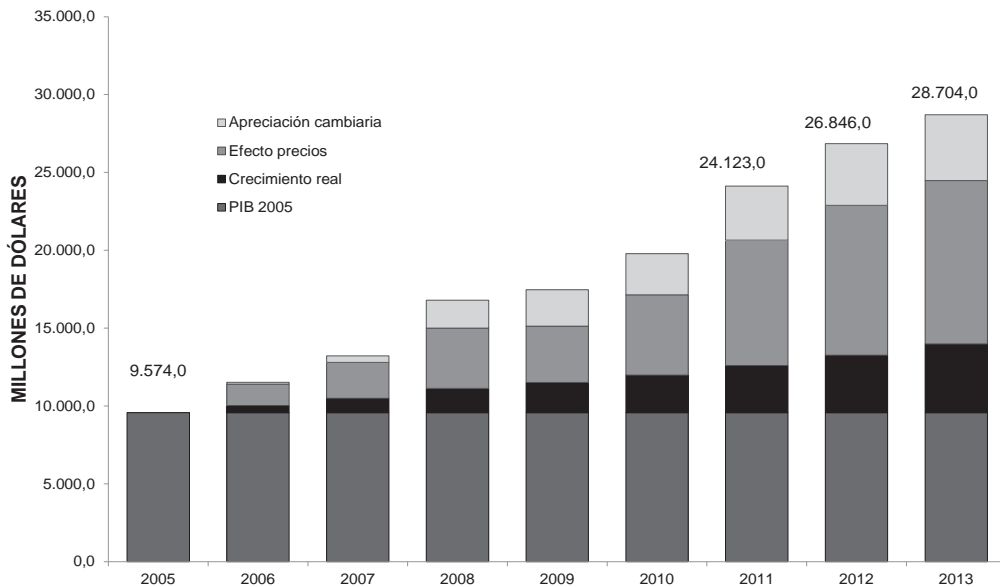
Sostenibilidad de la bonanza económica para mantener el nivel de gasto e inversión pública

En la elaboración del PGE se supone que la economía crecerá en 2013 en 5,5 por ciento y que la inflación será de 4,5 por ciento. Además asume que el tipo de cambio se mantendrá estable en Bs. 6,86 por dólar, por lo que el PIB se incrementará de US\$ 26.846 millones en 2012 a US\$ 28.704 millones en 2013. La Ley del PGE 2013 destaca el importante crecimiento que mostró la economía boliviana en los últimos 7 años, pasando de US\$ 9.574 millones en 2005 a US\$ 26.846 millones en 2012, lo que permitió a su vez incrementar los ingresos fiscales y a su vez permitió incrementar la inversión pública y el gasto social, manteniendo a su vez el equilibrio fiscal.

Es importante entender que la mayor parte de este impresionante incremento en el PIB se debe al aumento en los precios y a la apreciación cambiaria y en menor medida al crecimiento de la producción. Esta situación hace que el crecimiento en las recaudaciones, con los cuales se financia la inversión pública y el programa de transferencias de bonos, estén expuestos a una alta volatilidad, ya que una eventual caída en los precios de las materias primas haría que los ingresos fiscales se reduzcan en forma significativa, tornando insostenibles las políticas gubernamentales.

El gráfico 1 descompone el crecimiento del PIB entre 2005 y 2013, este último dato de acuerdo al PGE 2013, en aquella que es explicada por el crecimiento real de la economía, los mayores precios observados para la producción boliviana durante este periodo, y finalmente el efecto que sobre el PIB expresado en dólares tuvo la apreciación cambiaria registrada. Se puede observar que para el PIB proyectado para 2013, un 54 por ciento del crecimiento acumulado del PIB desde 2005 se deberá a los mayores precios, un 22,1 por ciento a la apreciación cambiaria y solamente un 23,1 por ciento al crecimiento real de la economía. En términos nominales, el PIB se triplicó entre 2005 y 2013 (200 por ciento de incremento), mientras que en términos reales solo se incrementó en 1,5 veces durante este periodo (50 por ciento).

GRÁFICO 1
FACTORES QUE EXPLICAN EL CRECIMIENTO DEL PIB ENTRE 2005 Y 2013
AÑOS 2005 - 2013



FUENTE: estimación propia en base a datos del INE y BCB.

Sería deseable que el crecimiento del PIB, y por lo tanto de los ingresos públicos, no dependan tanto de factores nominales como es el incremento de los precios, y que éste esté basado en un crecimiento real del producto, para que de esta forma se reduzca la vulnerabilidad de la economía a potenciales shocks de precios de materias primas.

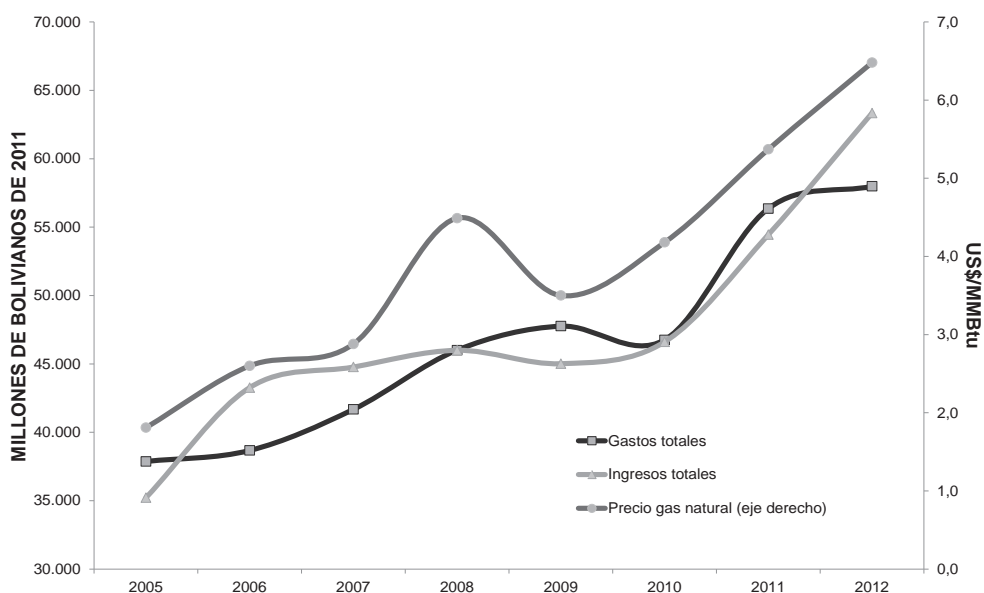
¿Gasto público pro-cíclico?

El gasto público ha tenido un comportamiento pro-cíclico, lo cual es también la característica del PGE 2013. El gasto del Gobierno General ha tendido a crecer en función a los ingresos, los cuales han dependido en forma creciente del precio de las exportaciones de gas natural.

El gráfico 2 presenta los valores de los ingresos y gastos del Gobierno General, expresados en millones de bolivianos de 2011, y el comportamiento del precio de exportación del gas natural, incluyendo el proyectado por el PGE para el 2013.

En 2006, los ingresos del GG crecieron a una tasa real de 22,9 por ciento debido al incremento del precio del gas, que ese año subió en 43,3 por ciento y a que en 2006 por primera vez se recaudó el IDH durante todo el año. Los gastos solo crecieron en 2,1 por ciento en 2006, año en que se inauguraba el gobierno del MAS. Entre 2007 y 2012 los gastos crecieron a una tasa promedio real de 7 por ciento por año, mientras que los ingresos lo hicieron a una tasa promedio de 4,7 por ciento. Durante el mismo periodo, el precio de exportación del gas natural subió en 16,5 por ciento como promedio anual.

GRÁFICO 2
PRECIO DEL GAS NATURAL, INGRESOS Y GASTOS DEL GOBIERNO GENERAL
AÑOS 2005 - 2012



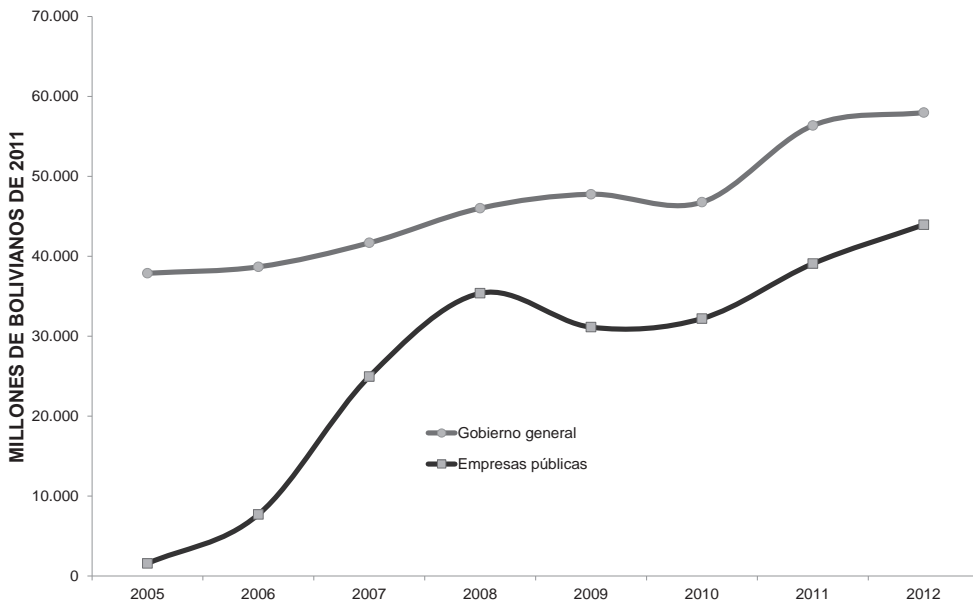
FUENTE: elaboración propia en base a datos del INE.

Si bien los gastos del gobierno general tendieron a aumentar en función a los ingresos, los gastos de las empresas públicas crecieron en la contabilidad pública a raíz de las nacionalizaciones (ver gráfico 3). Entre 2006 y 2008 el incremento se debió básicamente a la nacionalización de las ahora más importantes empresas públicas. Aunque durante

2009 y 2012 los gastos de las empresas públicas continuaron aumentando debido a la nacionalización de otras empresas más pequeñas, el incremento del gasto en este periodo se debió principalmente a la política seguida por el gobierno de aumentar la inversión en las empresas estatales para dotarlas de una mayor capacidad productiva.

El PGE 2013 proyecta para el 2013 una tasa de crecimiento del PIB de 5,5 por ciento, que es una de las tasas de crecimiento más altas registradas en la última década. Paralelamente, el PGE proyecta una tasa de crecimiento de 18 por ciento para los ingresos y gastos del SPNF, con lo que nuevamente el gasto público contribuiría a sobre-expandir el ciclo económico positivo por la que atraviesa la economía boliviana.

GRÁFICO 3
GASTOS TOTALES DEL GOBIERNO GENERAL Y DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS
AÑOS 2005 - 2012



FUENTE: elaboración propia en base a datos del INE y PGE 2012.

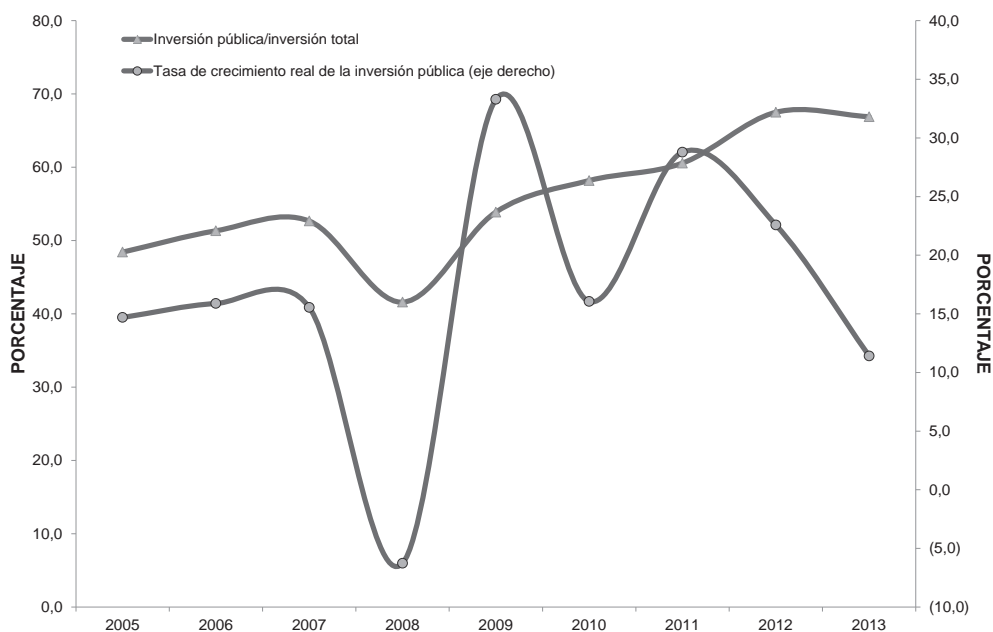
En este sentido, se recomendaría establecer calcular y establecer como meta fiscal al denominado “balance estructural”, para que de esta forma la política fiscal tenga un rol contra-cíclico y contribuya a estabilizar la absorción en términos inter-temporales. Para lograr este objetivo, se debe crear un fondo de estabilización, donde se invertirían los excedentes de recursos generados en tiempos de bonanza y poder utilizarlos en periodos menos favorables. Esta política también contribuiría a alcanzar una mayor equidad inter-generacional.

Eficacia de la inversión pública

Otra de las características que se observa en el PGE 2013, es que para este año la inversión pública continuará creciendo a una tasa real muy superior a la del PIB. EL PGE presupuesta para el 2013 un nivel de formación bruta de capital fijo por parte del SPNF de Bs. 28.493 millones, representando un incremento de 16,4 por ciento con respecto al nivel observado en 2012. La tasa de crecimiento real de la inversión para 2013 según el PGE 2013 será de 11,4 por ciento, mientras que la tasa promedio anual de crecimiento de la inversión pública para el periodo 2006-2012 ha sido de 17,3 por ciento (ver gráfico 4).

La inversión pública ha tendido a aumentar su importancia en la inversión total a partir de 2008, debido a la nacionalización de empresas en los sectores de hidrocarburos, electricidad, telecomunicaciones, servicios, etc. La participación de la inversión pública en la inversión total subió de 48,4 por ciento en 2005 a 67,5 por ciento en 2012.

GRÁFICO 4
CRECIMIENTO Y PARTICIPACIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA
AÑOS 2005 - 2013



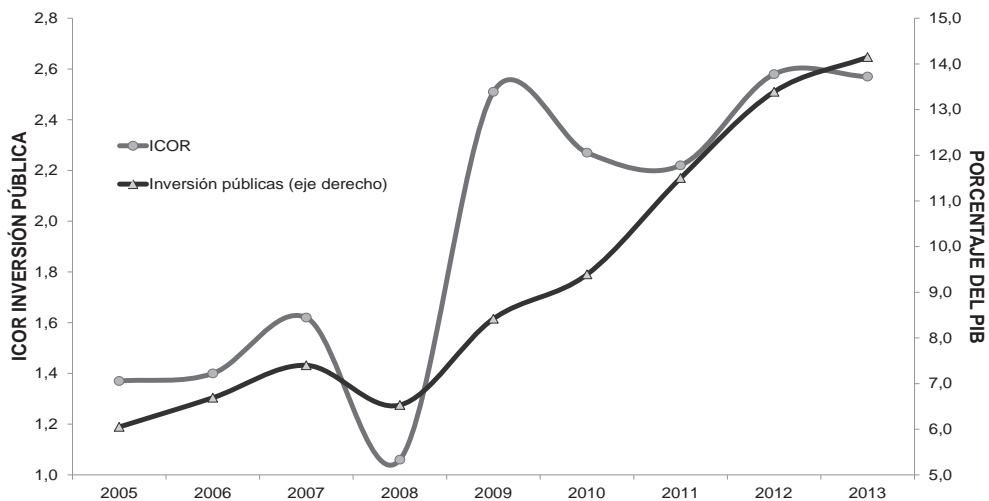
FUENTE: estimación propia en base a datos del INE, BCB y PGE 2013.

En el mismo periodo, la incidencia de la inversión pública en el PIB se incrementó de 6,0 por ciento en 2005 a 13,4 por ciento en 2012, y con el nivel proyectado para 2013 esta participación subiría a 14,2 por ciento del PIB (ver gráfico 4).

Al respecto, es importante realizar las siguientes consideraciones. Si bien es destacable el incremento sustancial de inversión pública, es necesario también referirse a la eficacia de la misma. El gráfico 5 también muestra el comportamiento registrado por la

razón incremental capital producto (ICOR por su sigla en inglés)² para la inversión pública, la que mide en que porcentaje del PIB se incrementó la inversión, en esta caso la inversión pública, para aumentar la tasa de crecimiento del PIB en un punto porcentual. El ICOR de la inversión pública se incrementó de 1,4 en 2005 a 2,6 para 2012. Esto muestra que el importante crecimiento de la inversión pública no ha generado un crecimiento equivalente en el producto.

GRÁFICO 5
CRECIMIENTO Y PARTICIPACIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA
AÑOS 2005 - 2013



FUENTE: estimación propia en base a datos del INE y PGE 2013.

Esto puede deberse en alguna medida a los rezagos existentes entre la inversión y el crecimiento, por lo que se esperaría que estos niveles de inversión tiendan a generar un mayor crecimiento en el futuro. Sin embargo, esto también puede deberse a la baja eficiencia y eficacia de los proyectos de inversión que ejecuta el estado, los cuales no están contribuyendo a generar un mayor crecimiento. Además, la calificación técnica de los funcionarios públicos puede haber experimentado un deterioro en los últimos años, debido a los bajos salarios que se pagan en el sector público, que son inadecuados para atraer profesionales calificados.

2 La Relación Incremental Capital Producto es un indicador que mide la relación entre el monto que es necesario aumentar el capital existente en la economía para aumentar en una unidad el producto, o alternatively, la inversión requerida para aumentar la tasa de crecimiento del producto en 1 por ciento. La formulación matemática del ICOR es la siguiente:

$$\text{ICOR} = \Delta K / \Delta Y = I / \Delta Y \text{ (dividiendo esta última expresión por el producto } Y \text{ se obtiene)}$$

$$\text{ICOR} = (I/Y) / (\Delta Y/Y) = \text{TI} / \Delta \text{ por ciento } Y$$

Donde:

K = Stock de capital

Y = PIB

I = Inversión

TI = Tasa de inversión (I/Y)

En este sentido es importante destacar la necesidad de incrementar en forma significativa la calidad de la gestión pública. Entre 2006 y 2012 el gasto de capital del SPNF se ha incrementado de Bs. 9.569 millones a Bs. 26.924 millones (2,8 veces), pasando de 10,4 por ciento del PIB a 14,6 por ciento del PIB durante este periodo. El país no puede darse el lujo de que un volumen de gasto de esta magnitud sea ejecutado en forma poco eficiente y que no contribuya en forma significativa a incrementar el crecimiento del producto, generar fuentes de empleo productivas, erradicar la pobreza y mejorar las condiciones de vida de la población.

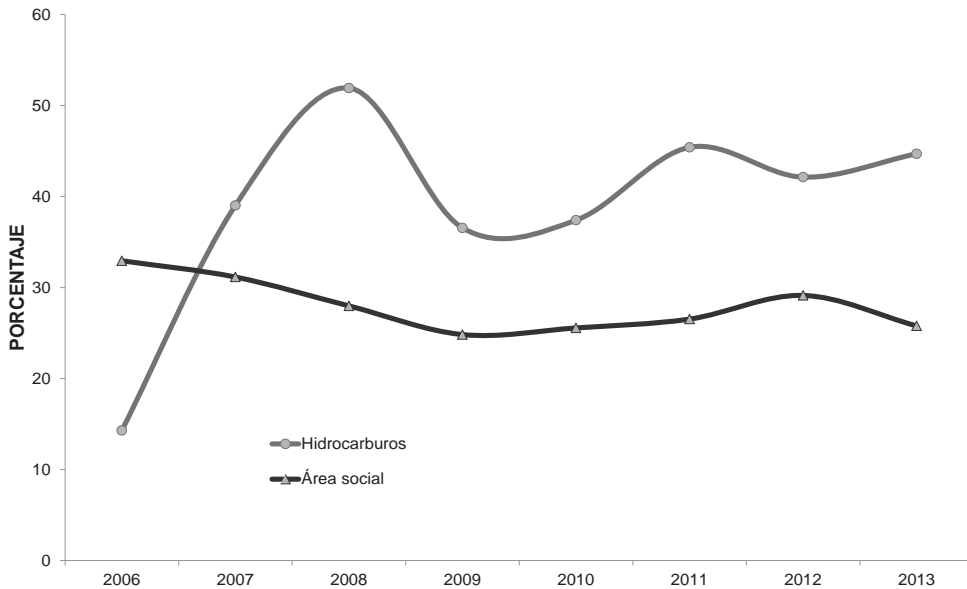
Es además recomendable introducir dentro del ciclo presupuestario, un sistema de evaluación de la calidad de la inversión pública, el cual permitiría cerrar el ciclo del presupuesto. El ciclo presupuestario comienza con la formulación del presupuesto, aprobación por parte de la Asamblea Nacional y ejecución del presupuesto. En este punto se debería introducir la evaluación de la calidad de la inversión pública, el cual a su vez debería utilizarse como insumo para la elaboración del siguiente presupuesto. En la actualidad se evalúa la ejecución presupuestaria solo en función del grado de cumplimiento de la misma. El sistema de evaluación de la calidad de la inversión pública debería evaluar la eficacia de la misma en dos niveles: i) a nivel macro, donde la inversión pública sería evaluada en función a su impacto y su contribución al logro de los objetivos fundamentales de crecimiento, generación de empleo, reducción de la desigualdad y la pobreza, etc. Esto debería ser realizado a través de un sistema de indicadores que permitan evaluar el impacto de la inversión en forma sistémica y a nivel más macro; ii) a nivel de proyectos individuales, donde la ejecución de cada proyecto de inversión pública sea evaluado en base al impacto particular que éste está teniendo en la población o grupo poblacional objetivo. A partir de esta evaluación se determinaría si es conveniente seguir con la ejecución del proyecto, las modificaciones que deben ser introducidas al mismo, y si el presupuesto debería seguir siendo ejecutada por la misma repartición de gobierno.

Elevado peso del gasto e inversión pública en el sector de hidrocarburos

El PGE 2013 mantiene una elevada concentración del gasto público en el sector de hidrocarburos. La incidencia del gasto público en el sector de hidrocarburos se ha incrementado notablemente en los últimos años, pasando de representar un 14 por ciento del gasto total en 2006 a un 42,1 por ciento en 2012 (ver gráfico 6). La nacionalización de la industria de hidrocarburos llevada adelante por el gobierno en 2006 incrementó la participación de los hidrocarburos en el gasto público total en 2007 y 2008. La participación de este sector en el gasto total siguió incrementándose en los años siguientes, llegando en 2012 a 42,1 por ciento del total. EL PGE proyecta que esta participación subirá a 44,7 por ciento para el 2013.

Si bien la importancia del sector hidrocarburos ha aumentado notablemente en la economía boliviana, tanto en términos de la generación de recursos externos como de recursos fiscales, el país podría estar utilizando recursos provenientes de la inversión extranjera directa para explotar los recursos energéticos, y no destinar una parte significativa del presupuesto para tal propósito. El Estado Boliviano está invirtiendo una gran cantidad de recursos en proyectos riesgosos. Estos recursos podrían ser utilizados en garantizar la estabilidad inter-temporal y sostenibilidad del gasto público, mediante la creación de un fondo de estabilización, lo que a su vez promovería la equidad generacional.

GRÁFICO 6
PARTICIPACIÓN DEL GASTO EN HIDROCARBUROS Y SOCIAL EN EL TOTAL DEL
GASTO PÚBLICO
AÑOS 2006 - 2013



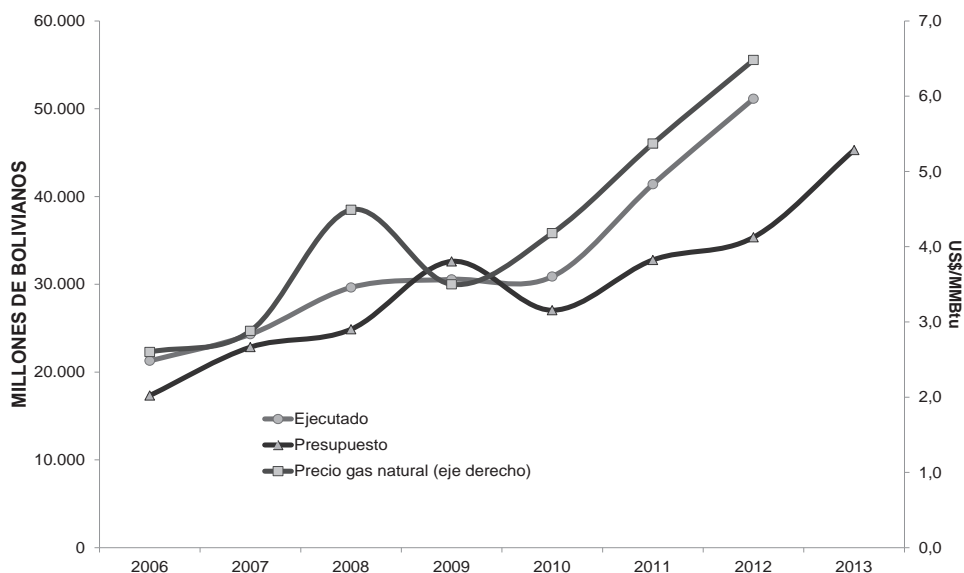
FUENTE: estimación propia en base a datos del INE y PGE 2013.

Por otra parte, la participación del gasto social en el total del gasto público ha tendido a reducirse, pasando de 32,9 por ciento del gasto total en 2006 a 25,8 por ciento proyectados para 2013, según el PGE 2013. La política social del gobierno ha estado básicamente concentrada en las transferencias de efectivo a través del pago de bonos.

Alta dependencia de los ingresos públicos de los impuestos a los hidrocarburos

El PGE 2013 proyecta para el 2013 una recaudación tributaria de Bs. 45.297 millones (ver gráfico 7), de las cuales Bs. 35.763 millones provendrán de los impuestos nacionales y Bs. 9.534 millones del IDH. Es muy probable que esta proyección subestime la recaudación potencia para 2013. En 2012, las recaudaciones tributarias ascendieron a Bs. 51.129 millones. Las recaudaciones de IDH en 2012 llegaron a Bs. 12.111 millones, 75 por ciento superiores a las presupuestadas para ese año y 27 por ciento superiores a lo presupuestado para 2013. De la misma forma, la recaudación de impuestos nacionales para 2012 fue de Bs. 39.018 millones, 37,3 por ciento superiores a lo presupuestado ese año y 9,1 por ciento a lo presupuestado para 2013.

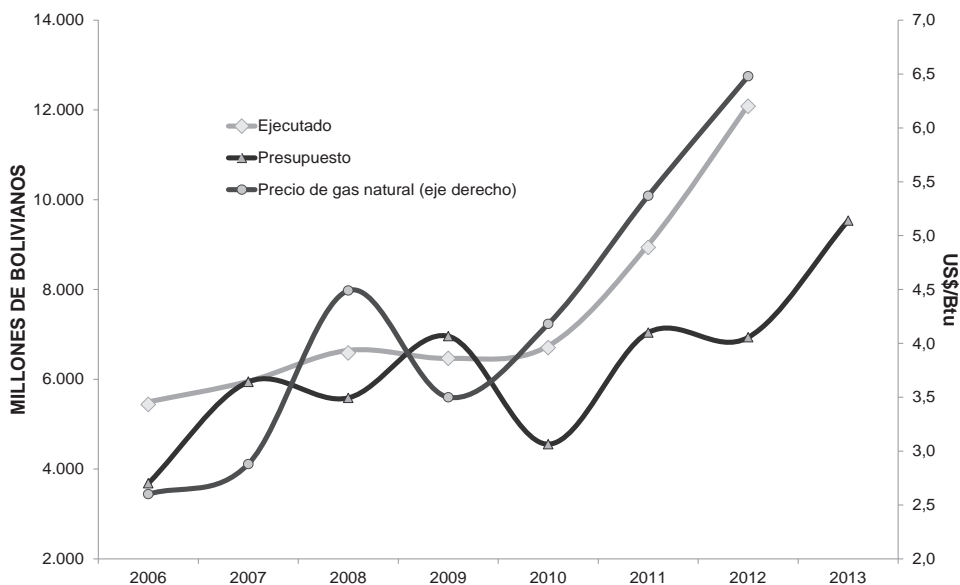
GRÁFICO 7
RECAUDACIONES TRIBUTARIAS: PRESUPUESTO Y EJECUCIÓN
 AÑOS 2006 - 2013



FUENTE: estimación propia en base a datos del INE y PGE 2013.

El gráfico 8 muestra la alta correlación que existe entre las recaudaciones por concepto de IDH y el precio de las exportaciones de gas natural. El coeficiente de correlación entre estas variables para este periodo es de 0,94. Esto muestra que los ingresos de IDH han variado exclusivamente en función a los precios del gas natural, ya que los volúmenes producidos no han mostrado cambios significativos durante este periodo.

GRÁFICO 8
RECAUDACIONES POR IDH Y PRECIO DEL GAS NATURAL
AÑOS 2006 - 2013

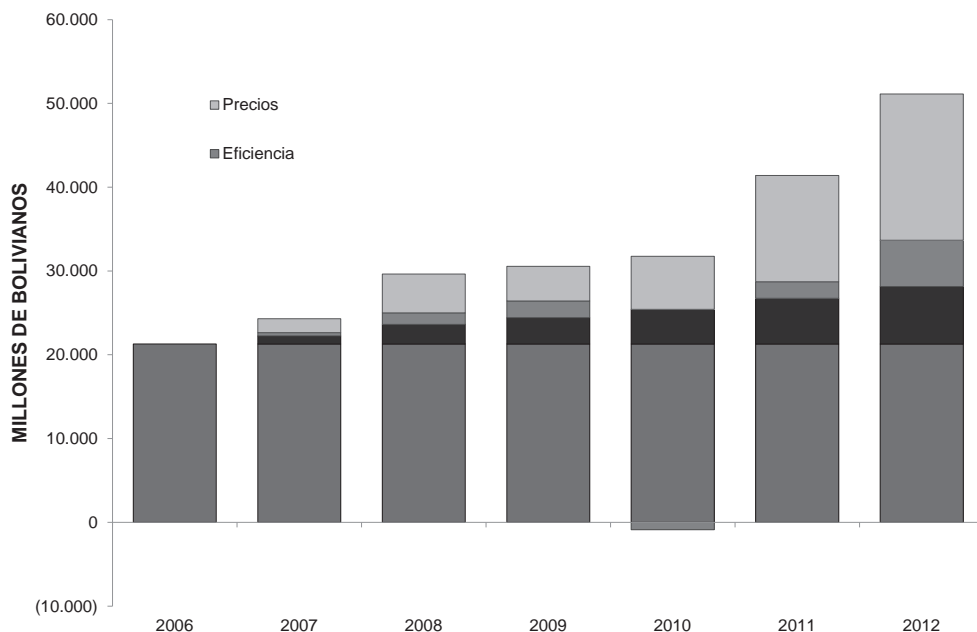


FUENTE: estimación propia en base a datos del INE, BCB y PGE 2013.

Se espera que para el 2013 no haya cambios significativos en los precios y cantidades producidas de gas natural, por lo que se espera que las recaudaciones por IDH se mantengan en los niveles alcanzados en 2013. En este sentido, es evidente que el PGE 2013 subestima las recaudaciones de IDH para este año.

Finalmente, es importante también analizar los factores que incidieron en el importante aumento experimentado por las recaudaciones tributarias en el periodo 2006-2013. El gráfico 9 muestra que las recaudaciones tributarias se incrementaron entre 2006 y 2012 en 140 por ciento. Además, se muestra los factores que explican este crecimiento: un 22,9 por ciento de este incremento se debió al aumento de la actividad económica dado por el crecimiento del PIB; un 18,5 por ciento del aumento es explicado por la mayor eficiencia en las recaudaciones de impuestos por parte del Servicio de Impuestos Nacionales y por la Aduana Nacional; y finalmente un 58,5 por ciento es debido al aumento en los precios de las exportaciones, importaciones y producción nacional que se vende en el mercado interno.

GRÁFICO 9
FACTORES QUE EXPLICAN EL CRECIMIENTO EN LAS RECAUDACIONES
TRIBUTARIAS
AÑOS 2006 - 2012



FUENTE: estimación propia en base a datos del INE y PGE 2013.

Nuevamente queda en evidencia el carácter eminentemente nominal del auge económico por el que atraviesa la economía boliviana en los últimos años, por lo que la elaboración del PGE debería poner un mayor énfasis en la posibilidad que en algún momento se produzca un shock adverso de precios de materias primas. Es absolutamente necesario que el PGE incorpore el concepto de balance estructural como meta para el balance fiscal. Esto permitiría en primer lugar dotar a la política fiscal de un rol eminentemente contracíclico, en la que el gasto público contribuiría a estabilizar inter-temporalmente la absorción interna y mejorar la equidad inter-generacional. Para esto es necesario, como medida complementaria, crear un fondo de estabilización, donde se acumulen los excedentes generados en las épocas de bonanza, como la que está atravesando el país, para poder ser utilizado en momentos en que las condiciones externas sean menos favorables.

Conclusiones

El presente documento realiza algunas consideraciones generales sobre el PGE 2013.

En primer lugar se destaca que el PGE 2013, básicamente continúa con las políticas adoptadas por el gobierno desde hace unos años, las cuales tienden a incrementar el tamaño del estado y su participación en la economía. El PGE 2013 además, supone que la bonanza externa por la que atraviesa la economía boliviana, continuará durante el 2013.

Con respecto a estos dos elementos, el documento resalta la característica eminentemente nominal de la bonanza, ya que los precios explican la mayor parte del crecimiento observado en el PIB y en las recaudaciones tributarias, lo que ha permitido al gobierno llevar adelante su política de expansión del gasto y la inversión pública.

El documento también cuestiona la eficiencia del mayor gasto e inversión pública, ya que el significativo incremento observado en la inversión pública, característica que también se observa en el PGE 2013, no ha producido un aumento equivalente en la tasa de crecimiento del PIB. De la misma forma, el aumento del gasto e inversión pública en el sector de hidrocarburos, después de la nacionalización del sector emprendida por el gobierno, además de representar el uso de recursos pertenecientes a todos los bolivianos en proyectos que podrían ser financiados a través de la IED, no han producido un aumento importante en las volúmenes de producción ni en las reservas de hidrocarburos.

También se analiza la alta dependencia de los ingresos tributarios de los precios externos e internos, ya que la mayor parte del incremento en las recaudaciones tributarias es explicada por los mayores precios y en menor medida por la mayor actividad económica y eficiencia en las recaudaciones. En este sentido, se recomienda incorporar en el ciclo presupuestario, el concepto de balance estructural, como meta para el balance fiscal. Esto permitiría dotar a la política fiscal de un componente contra-cíclico, estabilizar la absorción inter-temporalmente, mejorar la equidad inter-generacional, y crear un fondo de estabilización para hacer frente a periodos menos favorables.

Bibliografía

- Bolivia: Ley Financial - Presupuesto General del Estado - Gestión 2013, 12 de diciembre de 2012.

- PROYECTO Presupuesto General del Estado Gestión 2013, presentación en Power Point realizada por el Ministro de Economía y Finanzas Públicas, preparada por el Viceministerio de Presupuesto y Contabilidad Fiscal, Dirección General de Programación y Gestión Presupuestaria (2012).

EL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO 2013

*Carlos Schlink Ruiz**

El Presupuesto General del Estado (PGE) es un instrumento de la planificación económica-financiera de corto plazo, expresado en unidades monetarias, en el que se determinó los objetivos y metas del sector público. Este instrumento permite realizar un análisis del comportamiento de las finanzas públicas, ingresos, egresos e inversiones que conducirán a la economía hacia el crecimiento, y para ello se debe considerar aspectos económicos de manera que se puedan obtener presupuestos reales.

Algunos aspectos fundamentales que se debe tomar en cuenta para la elaboración del PGE, de una gestión, es el nivel de la ejecución de los presupuestos pasados, ya que serán un punto referencial para realizar proyecciones en gestiones futuras, y por otra parte, considerar el escenario en el que se encuentra la economía mundial.

El proyecto de Ley Financiera de 2013, presentado por el órgano ejecutivo del nivel central del Estado a la Asamblea Legislativa Plurinacional (ALP), dos meses antes de la finalización del año fiscal 2012, tiene por objeto aprobar PGE del sector público para la gestión fiscal 2013, además de aprobar algunas disposiciones específicas para la administración de las finanzas públicas.

Entre las principales características del PGE, están las transferencias de recursos destinado al fortalecimiento de las entidades públicas, la priorización para proyectos de inversión pública que garantice el impacto de los resultados de las políticas económicas implementadas y, la aplicación de las políticas sociales con el fin de mejorar la calidad de vida de las personas, conforme establece el artículo 306 de la Constitución Política del Estado.

a) Supuestos macroeconómicos

Considerando el escenario recesivo de la economía mundial (crisis de la Zona Euro, Estados Unidos y la desaceleración de China e India), el comportamiento de la economía del país en la gestión 2012, además de las normativas, principios y objetivos de la política fiscal, para el año 2013 se prevé alcanzar un crecimiento de la economía de 5,5 por ciento, es decir alcanzar un PIB nominal de US\$ 28.704 millones, que la inflación no supere el 4,5 por ciento, el déficit fiscal del Sector Público No Financiero (SPNF) de 4,6 por ciento y el déficit del Tesoro General de la Nación (TGN) de 4,8 por ciento respecto al PIB, igual que la proyectada para el 2012 (ver cuadro 1).

* Economista de profesión de la Universidad Católica Boliviana San Pablo (La Paz). Máster en Gestión y Políticas Públicas del Programa de Maestrías para el Desarrollo, Harvard Boston-Massachusetts, United States. Docente de la Universidad Autónoma "Gabriel René Moreno" de Santa Cruz. Director de Tesorería y Crédito Público del Gobierno Autónomo Departamental de Santa Cruz.

CUADRO 1
VARIABLES MACROECONÓMICAS
AÑOS 2012 – 2013

DESCRIPCIÓN	PGE	Estimado	Proyección
	2012	A diciembre de 2012	2013
Tasa de crecimiento del PIB: %	5,5	5,5	5,5
Tasa de inflación (A fin de periodo)	5,0	4,0	4,5
PIB nominal (Millones de US\$)	25.963	26.846	28.704
Resultado fiscal del SPNF: % del PIB	(4,6)	0,5	(4,6)
Resultado fiscal TGN: % del PIB	(4,8)	2,0	(4,8)

FUENTE: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

En este contexto macroeconómico y PGE de 2013, la Administración Central pretende implementar la Agenda Patriótica Estratégica del Estado 2025, con miras al Bicentenario, basada en la erradicación de la extrema pobreza, la industrialización de recursos naturales, la seguridad agroalimentaria con soberanía, la universalización de los servicios básicos, la soberanía tecnológica, además de garantizar la estabilidad y sostenibilidad macroeconómica con contenido social y redistribución del ingreso, en el que se consolide el modelo económico, social comunitario y productivo, que genera y distribuye los excedentes económicos.

b) Presupuesto agregado y consolidado del Sector Público

Es importante señalar que el Presupuesto Agregado consiste en la suma de todos los presupuestos institucionales de ingresos y gastos del Sector Público, en tanto que el Presupuesto Consolidado presenta información sobre las transacciones netas después de haber realizado las transferencias interinstitucionales e intrainstitucionales al interior del Sector Público, con el resto de la economía nacional y con el sector externo.

El Órgano Ejecutivo, a través del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MEFP) en cumplimiento a lo dispuesto en el numeral 11, artículo 172, el párrafo III del artículo 321 de la Constitución Política del Estado, lineamientos de la política fiscal e instrumentos técnico – normativos señalados en las Directrices y Clasificadores Presupuestarios, ha elaborado el Proyecto de Ley del Presupuesto General del Estado para la gestión 2013, que contiene un Presupuesto Agregado de Bs. 228.285 millones equivalente a US\$ 33.278 millones (ver cuadro 2).

CUADRO 2
PRESUPUESTO AGREGADO DEL SECTOR PÚBLICO POR INSTITUCIONES
AÑO 2013

	Valor (Millones de Bolivianos)	Estructura porcentual (Porcentaje)
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	228.285,2	100,0
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NO FINANCIERA	226.160,5	99,0
ADMINISTRACIÓN CENTRAL	104.194,3	46,0
Órgano Legislativo	202,8	0,0
Órgano Ejecutivo	78.042,2	34,0
Órgano Judicial y Tribunal Constitucional	693,1	0,0
Órgano Electoral	208,0	0,0
Instituciones de Control y Defensa del Estado	242,8	0,0
Instituciones Públicas Descentralizadas	19.756,1	9,0
Instituciones de Seguridad Social	5.049,3	2,0
EMPRESAS PÚBLICAS	86.713,9	38,0
Empresas Nacionales	86.120,1	38,0
Empresas Regionales	255,4	0,0
Empresas Municipales	338,5	0,0
ADMINISTRACIÓN TERRITORIAL	35.252,3	15,0
Gobierno Autónomos Departamentales	12.327,4	5,0
Gobiernos Autónomos Municipales	18.201,2	8,0
Universidades Públicas	4.723,7	2,0
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FINANCIERA	2.124,7	1,0
Instituciones Financieras no Bancarias	597,9	0,0
Instituciones Financieras Bancarias	1.526,8	1,0

FUENTE: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

La administración central (órgano legislativo, ejecutivo, judicial, electoral, instituciones de control y defensa del Estado, instituciones descentralizadas y las de seguridad social) concentra el 46 por ciento del total, es decir Bs. 104.194 millones; las empresas públicas (nacionales, regionales y municipales) concentran el 38 por ciento del total del presupuesto, es decir Bs. 86.713 millones, la Administración Territorial (Gobernaciones, Municipios y Universidades) reúnen el 15 por ciento del total del presupuesto, es decir Bs. 35.252 millones, y la Administración Financiera concentra el uno por ciento del presupuesto total con Bs. 2.125 millones (ver cuadro 2).

El presupuesto consolidado para el 2013 es de Bs. 172.020 millones, igual a US\$ 25.076 millones, superior en 18 por ciento respecto a la gestión 2012 (ver cuadro 3).

CUADRO 3
PRESUPUESTO DE INGRESOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
AÑO 2013

DETALLE	Valor	
	(Millones de Bolivianos)	
PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO	Agregado	Consolidado
TOTAL EGRESOS	228.285,2	172.020,9
GASTOS CORRIENTES	143.936,9	96.246,2
Sueldos y jornales	24.114,7	24.114,7
Aportes a la seguridad social	3.066,3	1.332,4
Beneficios sociales	42,6	42,6
Bienes y servicios	52.639,3	52.639,3
Intereses a la deuda pública	3.088,0	3.088,0
Intereses deuda interna	2.074,7	2.073,5
Intereses deuda externa	1.014,5	1.014,5
Prestaciones a la seguridad social	6.070,9	6.070,9
Transferencias corrientes	36.041,0	5.004,8
Al sector privado	4.790,8	4.790,8
Al sector público	31.081,4	45,2
Al sector externo	168,7	168,7
Otros gastos corrientes	18.872,8	3.953,5
GASTOS DE CAPITAL	39.177,6	30.978,5
Formación bruta de capital fijo	28.522,3	28.493,2
Transferencias de capital	8.868,2	698,2
Al sector privado	698,2	698,2
Al sector público	8.170,0	-
Otros gastos de capital	1.787,2	1.787,2
USOS DE FONDOS	45.170,8	44.796,1
Amortización deuda pública externa	2.169,6	2.169,6
Otras aplicaciones financieras	43.001,1	42.626,5

FUENTE: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Del total de recursos consolidados, los ingresos corrientes suman Bs. 100.960 millones (representan el 58,7 por ciento del total), los ingresos de capital Bs. 1.878 millones (1,1 por ciento del total) y Bs. 69.183 millones de fuentes financieras (40,2 por ciento del total presupuestado).

Los ingresos corrientes provienen principalmente de ingresos de operación y los ingresos tributarios, Bs. 51.082 millones y Bs. 37.659 millones respectivamente, que corresponden a los recursos que obtienen las empresas públicas por la venta de bienes y servicios, principalmente por la participación de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) y las recaudaciones de los impuestos nacionales.

En cuanto a las regalías alcanzan a Bs. 774 millones (0,5 por ciento del total) por concepto del pago que realizan las empresas por la explotación de recursos naturales. Bs. 628 millones corresponden a las Gobernaciones y Bs. 147 millones a los Municipios, especialmente por las Regalías Hidrocarburíferas y Mineras.

Cerca de Bs. 2.584 millones son percibidos por concepto de contribuciones a la seguridad social, los cuales representan el 1,5 por ciento del presupuesto total; Bs. 1.833 millones de estos recursos corresponden a las Instituciones de Seguridad Social y Bs. 751 millones a Entidades Descentralizadas por el aporte patronal para la construcción de viviendas.

Los ingresos por donaciones corrientes, provenientes de organismos internacionales, asciende a Bs. 302 millones, representa el 0,2 por ciento del presupuesto total, de los cuales Bs. 265 millones son para la Administración Central, Bs. 23 millones a las Universidades Públicas y el restante se distribuye entre Gobernaciones, Municipios y Entidades Descentralizadas.

Los recursos por transferencias corrientes son de Bs. 134 millones, (representa cerca del 0,1 por ciento del ingreso total), de los cuales Bs. 97 millones provienen del sector privado y Bs. 37 millones del sector público, principalmente de las Gobernaciones, Municipios e Instituciones Descentralizadas.

Otros ingresos corrientes representan el 3,4 por ciento, equivalentes a Bs. 5.804 millones provenientes de fuentes no impositivas como ser tasas, derechos, patentes, multas y otros, principalmente por parte de Entidades Descentralizadas (Bs. 1.793 millones), Administración Central (Bs. 1.159 millones), Municipios (Bs. 929 millones), Empresas Publicas (Bs. 676 millones), Instituciones Financieras (Bs. 543 millones), Universidades (Bs. 471 millones), y el saldo a Gobernaciones e Instituciones de Seguridad Social.

Los ingresos de capital ascienden a Bs. 1.878 millones (1,1 por ciento del total), de los cuales Bs. 1.801 millones son donaciones de capital. Las transferencias de capital suman Bs. 14 millones, que provienen del sector privado, destinados a Gobernaciones (Bs. 9 millones) y Administración Central (Bs. 5 millones) y los otros recursos de capital ascienden a Bs. 63 millones, de los cuales Bs. 33 millones van a empresas públicas y Bs. 22 millones a Universidades, el resto se distribuye entre los Gobiernos Autónomos Municipales y Departamentales.

Las fuentes financieras para el 2013 alcanzan los Bs. 69.183 millones (40,2 por ciento del total del presupuesto), de los cuales Bs. 9.695 millones (5,6 por ciento del total) provienen de financiamiento externo, donde Bs. 8.754 millones son para la Administración Central, Bs. 559 millones para empresas públicas, Bs. 278 millones para los Gobiernos Autónomos Municipales, Bs. 91 millones a Gobiernos Autónomos Departamentales y Bs. 12 millones a Universidades Públicas. Otras fuentes internas representan el 34,6 por ciento del total del presupuesto, Bs. 59.488 millones, especialmente por los saldos de caja y bancos de las Entidades Territoriales Autónomas (ver cuadro 3).

El presupuesto de recaudaciones tributarias ascienden a Bs. 42.797 millones de los cuales Bs. 33.722 millones (78,8 por ciento) son recursos en efectivo, y Bs. 9.075 millones (21,2 por ciento) son certificados de crédito fiscal, es decir títulos valores que emite el Tesoro General del Estado para pagar algunos de sus compromisos asumidos por la administración central que pueden ser devueltos contra los impuestos. En el cuadro 4 se observa la cantidad de certificados de crédito fiscal que se emitirá en la gestión 2013 por cada tipo de impuesto y las recaudaciones en efectivo que se obtendrán.

CUADRO 4
PRESUPUESTO DE RECAUDACIONES
IMPUESTO INTERNO POR TIPO DE IMPUESTOS
AÑO 2013

DETALLE	Valor (Millones de Bolivianos)	Estructura porcentual (Porcentaje)
INGRESOS		
Transferencias gratuitas de bienes (TGB)	26	0,1
Total Impuesto a las Utilidades (IU)	9.669	22,6
IU	4.621	10,8
Certificado de crédito fiscal	5.048	11,8
Total Impuesto al Consumo Específico (ICE)	1.587	3,7
ICE mercado interno	1.572	3,7
Certificados de crédito fiscal ICE mercado interno	15	0,0
Total ICE importación	732	1,7
ICE importación	732	1,7
Certificados de crédito fiscal ICE importación		0,0
Total Impuesto al Valor Agregado (IVA) mercado interno	5.510	12,9
IVA mercado interno	4.937	11,5
Certificado de crédito fiscal mercado interno	573	1,3
Total IVA importación	9.420	22,0
IVA importaciones	7.061	16,5
Certificado de crédito fiscal IVA importaciones	2.359	5,5
Total Régimen Complementario al IVA (RC-IVA)	333	0,8
RC-IVA	20	0,1
Total Impuesto a las Transacciones (IT)	2.369	5,5
IT	2.315	5,4
Certificado de crédito fiscal IT	54	0,1
Viajes al Exterior (ISAE)	65	0,2
Total regímenes especiales	366	0,9
Régimen Tributario Simplificado (RTS)	15	0,0
Régimen Tributario Integrado (RTI)	0	0,0
Régimen Agropecuario Unificado (RAU)	21	0,1
Programa Transitorio (PT)	0	0,0
Otros Ingresos (OT-ING)	2	0,0
Total Conceptos Varios (CV)	511	1,2
CV	503	1,2
Certificados crédito fiscal CV	8	0,0
Total Impuesto Especial a los Hidrocarburos (IEHD)	2.756	6,4
IEHD	1.756	4,1
Certificado de crédito fiscal IEHD	1.000	0,0
Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH)	9.534	22,3
Impuesto a las Transacciones Financieras (ITF)	233	0,6
Total impuestos a la participación en juegos	13	0,0
Impuesto al juego (IJ)	11	0,0
Impuesto a la Participación del Juego (IPJ)	3	0,0
TOTAL GENERAL	42.797	100,0
Efectivo	33.722	78,8
Certificados de crédito fiscal	9.075	21,2

FUENTE: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Los impuestos que más aportan a las recaudaciones tributarias son los impuestos al valor agregado, 34,9 por ciento, el impuesto a las utilidades de las empresas 22,6 por ciento y el impuesto directo a los hidrocarburos (IDH) 22,3 por ciento (ver cuadro 4). Todos los impuestos a excepción del IDH financian el gasto en funcionamiento de todo el sector público no financiero y parte de las inversiones de las Entidades Territoriales Autónomas.

Los gastos de funcionamiento o corrientes ascienden a Bs. 96.246 millones (56 por ciento del total), de los cuales el 46 por ciento es destinado a las Empresas Públicas por las operaciones que realizan, 24 por ciento a la Administración Central, 15 por ciento a Gobernaciones, Municipios y Universidades, 10 por ciento a Entidades Descentralizadas, 3 por ciento a Instituciones de Seguridad Social y 1 por ciento a Instituciones Financieras. Del total de los gastos corrientes los componentes más altos son los gastos de los bienes y servicios, y de los sueldos y salarios que sumados llegan a un 45 por ciento del total del gasto corriente (ver cuadro 5).

CUADRO 5
PRESUPUESTO DE GASTOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
AÑO 2013

DETALLE	Valor (Millones de Bolivianos)	
	Agregado	Consolidado
PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO		
TOTAL EGRESOS	228.285,2	172.020,9
GASTOS CORRIENTES	143.936,9	96.246,2
Sueldos y jornales	24.114,7	24.114,7
Aportes a la seguridad social	3.066,3	1.332,4
Beneficios sociales	42,6	42,6
Bienes y servicios	52.639,3	52.639,3
Intereses a la deuda pública	3.088,0	3.088,0
Intereses deuda interna	2.074,7	2.073,5
Intereses deuda externa	1.014,5	1.014,5
Prestaciones a la seguridad social	6.070,9	6.070,9
Transferencias corrientes	36.041,0	5.004,8
Al sector privado	4.790,8	4.790,8
Al sector público	31.081,4	45,2
Al sector externo	168,7	168,7
Otros gastos corrientes	18.872,8	3.953,5
GASTOS DE CAPITAL	39.177,6	30.978,5
Formación bruta de capital fijo	28.522,3	28.493,2
Transferencias de capital	8.868,2	698,2
Al sector privado	698,2	698,2
Al sector público	8.170,0	-
Otros gastos de capital	1.787,2	1.787,2
USOS DE FONDOS	45.170,8	44.796,1
Amortización deuda pública externa	2.169,6	2.169,6
Otras aplicaciones financieras	43.001,1	42.626,5

FUENTE: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Los gastos para sueldos y jornales representan el 14 por ciento del Presupuesto total, Bs. 24.115 millones, de los cuales la mayor parte son destinados a los sueldos de educación, salud, fuerzas armadas y policía.

Los aportes a la seguridad social representan el 0,8 por ciento del PGE y ascienden a Bs. 1.332 millones, que provienen del pago de aportes patronales para la seguridad social. De estos recursos la mayor parte se distribuyen de la siguiente manera: Bs. 449 millones corresponden a Entidades Descentralizadas, Bs. 264 millones a la Administración Central, Bs. 167 millones de los Gobiernos Autónomos Municipales, Bs. 144 millones de los Gobiernos Autónomos Departamentales y Bs. 115 millones de las Universidades.

Los recursos destinados al pago de beneficios sociales (indemnizaciones, desahucio y otros de naturaleza similar) representan Bs. 43 millones, de los cuales Bs. 20 millones corresponden a empresas públicas, el resto se distribuye en los otros niveles institucionales con menor ponderación.

Los gastos para bienes y servicios alcanzan Bs. 52.639 millones, cerca del 30,6 por ciento del PGE consolidado, de los cuales Bs. 39.321 millones (75 por ciento del total de bienes y servicios) pertenecen a 34 Empresas Públicas, prevalece la actividad del *upstream* (costos recuperables y retribuciones al titular) y del mayoreo (comercialización de hidrocarburos en el mercado interno) de la empresa YPFB, Bs. 5.452 millones para la compra de insumos y servicios de los 340 Gobiernos Autónomos Municipales, Bs. 2.506 millones de la Administración Central, Bs. 1.493 millones de 93 Entidades Descentralizadas, Bs. 1.399 millones de los 9 Gobiernos Autónomos Departamentales, Bs. 1.459 millones de las 15 Instituciones de Seguridad Social, Bs. 627 millones de las 15 Universidades Públicas y Bs. 383 millones de 5 Instituciones Financieras.

El pago por concepto de intereses a la deuda pública alcanza a Bs. 3.088 millones (1,8 por ciento del total); en lo correspondiente a la deuda interna, se destinan Bs. 2.074 millones por los pagos a realizar del Tesoro General del Estado y del Banco Central de Bolivia, y con relación a la deuda externa se destinan Bs. 1.014 millones.

Las prestaciones a la seguridad social representan el 3,5 por ciento del Presupuesto General del Estado, Bs. 6.071 millones de los cuales el 97 por ciento corresponde al pago de pensiones y jubilaciones.

En relación a las transferencias corrientes, este concepto alcanza Bs. 5.005 millones (2,9 por ciento del PGE), de los cuales Bs. 4.791 millones son destinados al sector privado por el Pago de la Renta Dignidad, CEDEIMS, Renta Vitalicia y Personajes Notables; asimismo, al sector público se transfieren Bs. 31.081 millones que por las operaciones recíprocas que se contempla en el presupuesto consolidado sólo se muestra Bs. 45 millones netos, de los cuales el 89 por ciento corresponde a las transferencias que realiza el TGN por coparticipación de tributos y gastos de funcionamiento para la Administración Pública, que se reflejan el presupuesto agregado, al sector externo se destina Bs. 169 millones de los cuales Bs. 132 millones corresponden a los pagos que el Tesoro General del Estado realiza al exterior por cuotas de membrecía a Organismos Internacionales.

Otros gastos corrientes ascienden a Bs. 3.954 millones (2,3 por ciento del PGE), de los cuales Bs. 2.577 millones corresponden a Empresas Públicas, principalmente a YPFB por concepto del pago de impuestos, y Bs. 1.146 millones a la Administración Central sobre todo por las provisiones del Tesoro General del Estado.

Los gastos de capital ascienden a Bs. 30.979 millones (18 por ciento del PGE) de los cuales el 29 por ciento es destinado a Empresas Públicas, 20 por ciento Gobiernos Autónomos Municipales, 18 por ciento Entidades Descentralizadas, 17 por ciento Gobiernos Autónomos Departamentales y 10 por ciento Administración Central, el resto se distribuye entre Instituciones de Seguridad Social, Universidades Públicas e Instituciones Financieras. La formación bruta de capital fijos de Bs. 28.493 millones, de los cuales Bs. 698 millones son transferencias de capital al sector privado y Bs. 1.787 millones a otros gastos de capital.

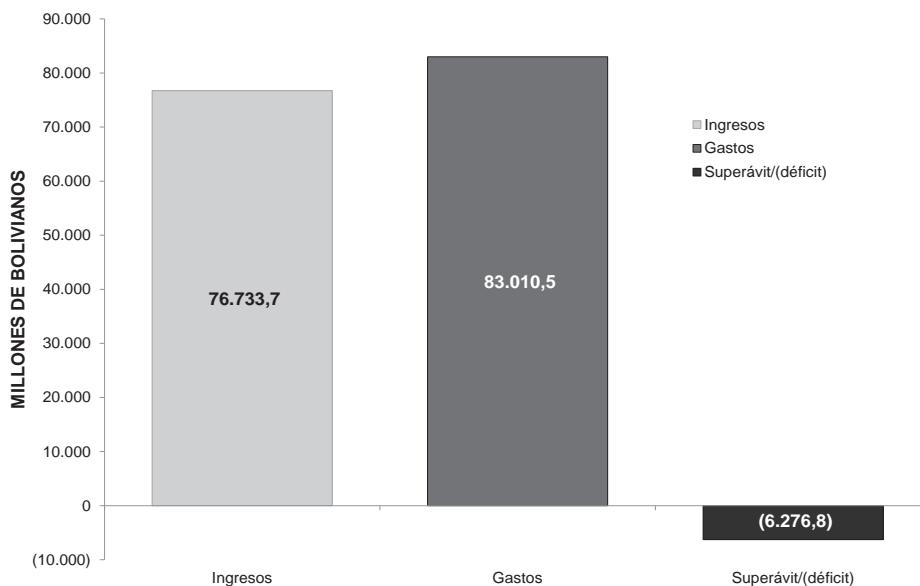
Usos de fondos representa el 26 por ciento del total, equivalente a Bs. 44.796 millones, de los cuales Bs. 2.170 millones (5 por ciento) se destinan como amortización de la deuda pública y Bs. 42.626 millones (95 por ciento) como otras aplicaciones financieras, principalmente son programaciones de otros gastos no determinados en el presupuesto (ver cuadro 5).

1. Presupuesto institucional

Del total de gastos agregados, que es administrado por la Administración central, el órgano ejecutivo que comprende todos los ministerios y el Tesoro General del Estado concentran el 34 por ciento, las instituciones descentralizadas 9 por ciento, las instituciones de seguridad social 2 por ciento y solamente el uno por ciento lo administran los el organos Legislativo, Judicial, Electoral y las instituciones de defensa y control del Estado.

Para la administración central, en la gestión 2013 se tiene asignado un presupuesto agregado de ingresos de Bs. 76.744 millones, de los cuales el 64 por ciento tienen fuentes financieras identificables (ingresos tributarios, ventas de bienes y servicios, y regalías) y el saldo de los ingresos son transferencias que realizan otras instituciones públicas y privadas. Todos estos recursos son distribuidos entre 139 instituciones del órgano legislativo, ejecutivo, judicial, electoral, instituciones de control y defensa del estado, instituciones descentralizadas y las de seguridad social (ver gráfico 1).

GRÁFICO 1
PRESUPUESTO AGREGADO DE INGRESOS Y GASTOS DE LA ADMINISTRACIÓN
CENTRAL
AÑO 2013



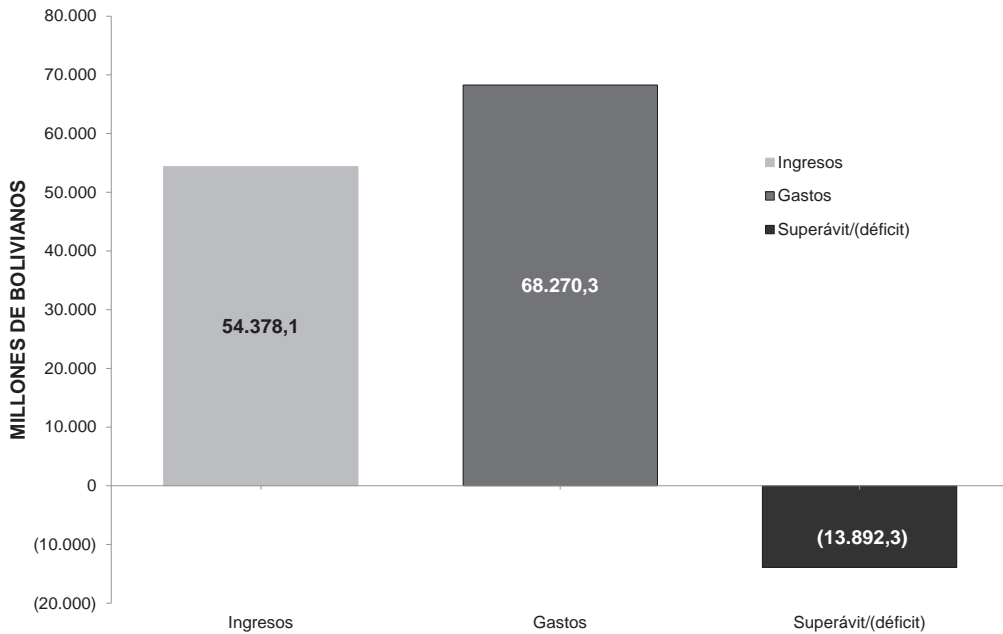
FUENTE: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Con relación a los gastos que realizarán las instituciones de la Administración Central en la gestión 2013, el presupuesto agregado de gastos estimado es de Bs. 83.010 millones, de los cuales solamente el 20 por ciento del total de los gastos programados son destinados a la formación bruta de capital fijo, es decir inversión pública, y el restante 80 por ciento será utilizado para la manutención y funcionamiento de las 139 instituciones que forman parte de este grupo de instituciones.

El resultado fiscal al final de la gestión del flujo de caja de la administración central, da un resultado negativo, es decir que se tiene un déficit fiscal proyectado de Bs. 6.277 millones que no tienen fuente de financiamiento para poder cubrir los gastos programados por esta administración (ver gráfico 1).

El 38 por ciento del total del presupuesto agregado es destinado a las Empresas Públicas (Nacionales, Regionales y Municipales) que para la gestión 2013 se tiene asignado un presupuesto agregado de ingresos de Bs. 54.378 millones, de los cuales el 85 por ciento corresponden a YPFB y el saldo de los ingresos, es decir 15 por ciento son distribuidas entre otras 25 empresas públicas nacionales, 3 empresas publicas regionales y 5 empresas públicas municipales. Totalizando la cantidad de empresas publicas, todos estos recursos son distribuidos entre 34 empresas publicas (ver gráfico 2).

GRÁFICO 2
PRESUPUESTO AGREGADO DE INGRESOS Y GASTOS DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS
AÑO 2013



FUENTE: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

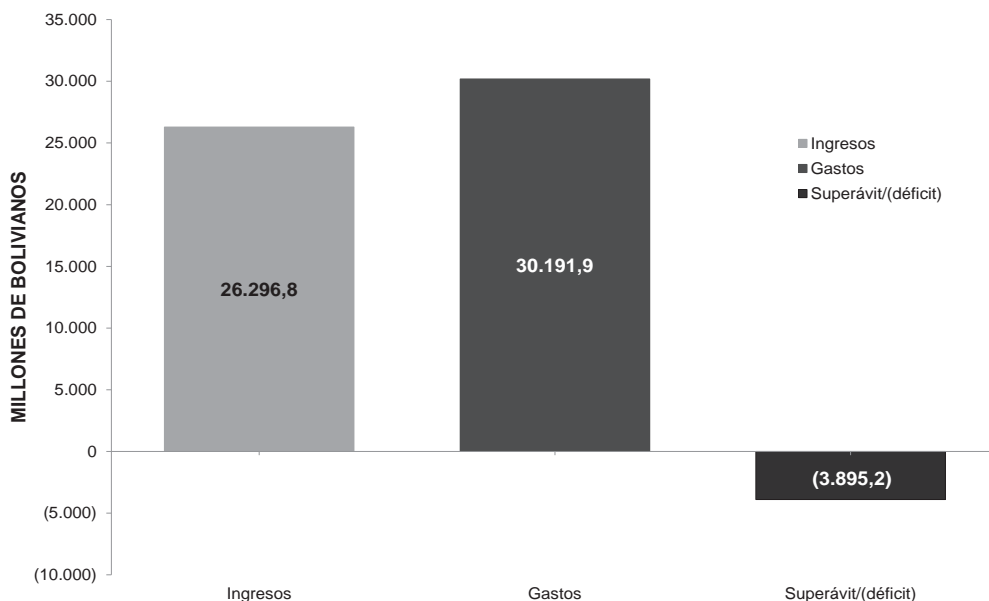
Con relación a los gastos que realizarán las empresas públicas en la gestión 2013, el presupuesto agregado de gastos estimado es de Bs. 68.270 millones, de los cuales solamente el 13 por ciento del total de los gastos programados son destinados a la formación bruta de capital fijo, es decir inversión pública, y el restante 87 por ciento será utilizado para la manutención y funcionamiento de las 34 empresas públicas que forman parte de este grupo de instituciones.

El resultado fiscal al final de la gestión del flujo de caja de las empresas públicas para el año 2013, da un resultado negativo, es decir que se obtiene un déficit fiscal proyectado de Bs. 13.892 millones, recursos necesarios para cubrir todos los compromisos de las empresas y que no tienen asegurado la fuente de financiamiento para garantizar el funcionamiento de las mismas (ver gráfico 2).

El 15 por ciento del total del presupuesto agregado es destinado a la Administración Territorial, es decir las Entidades territoriales autónomas, los Gobiernos Autónomas Departamentales concentran el 5 por ciento, los Gobiernos Autónomos Municipales el 8 por ciento y las Universidades el 2 por ciento. Para la gestión 2013 se tiene asignado un presupuesto agregado de ingresos de Bs. 26.297 millones, de los cuales el 94 por ciento corresponden a recursos propios de las 9 Gobernaciones, 340 Municipalidades y 15 Universidades Públicas, el otro 6 por ciento corresponde a transferencias de capital que realizan otras instituciones públicas. Totalizando la cantidad de entidades territoriales

autónomas, son 364 instituciones que se distribuyen en el 15 por ciento del total del presupuesto agregado del sector público y apalancan más de 2/3 de la inversión pública del país (ver gráfico 3).

GRÁFICO 3
PRESUPUESTO AGREGADO DE INGRESOS Y GASTOS DE LA ADMINISTRACIÓN TERRITORIAL
AÑO 2013



FUENTE: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Con relación a los gastos que realizarán las entidades territoriales autónomas en la gestión 2013, el presupuesto agregado de gastos estimado es de Bs. 30.192 millones, de los cuales solamente el 44 por ciento del total de los gastos programados son destinados a la formación bruta de capital fijo, es decir inversión pública, con lo que se cubre el 65 por ciento del total de la inversión pública programada para la gestión, y el restante 56 por ciento será utilizado para el funcionamiento de las 364 instituciones territoriales autónomas que forman parte de este grupo de instituciones.

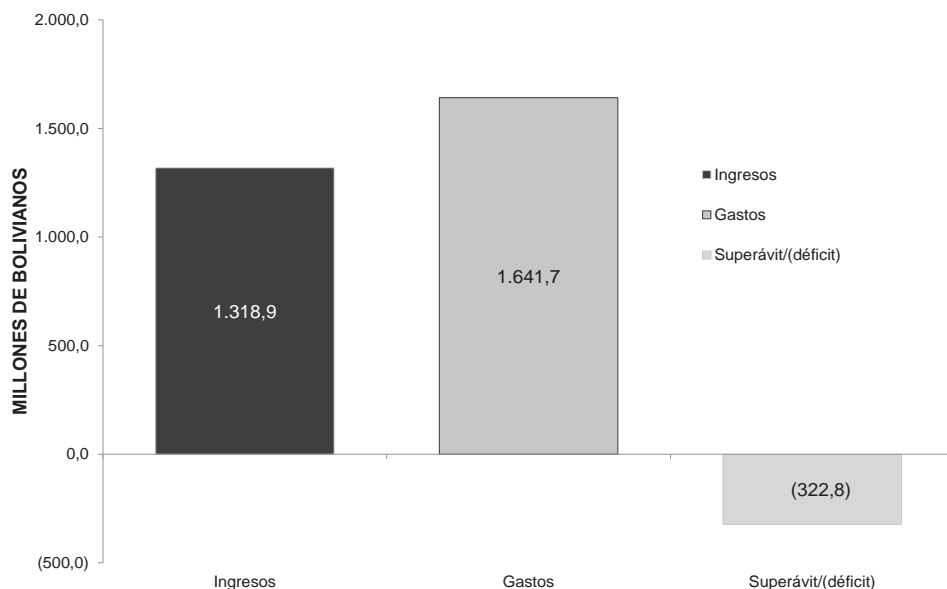
El resultado fiscal al final de la gestión del flujo de caja de las entidades territoriales autónomas para el año 2013, presentan al igual que la administración central y las empresas públicas un resultado negativo, pero de menor magnitud que de los otros grupos de instituciones, el déficit fiscal proyectado es de Bs. 3.895 millones, que se requieren principalmente para cubrir las contrapartes a créditos de las entidades territoriales autónomas e incrementar los niveles de ejecución presupuestaria en inversión pública (ver gráfico 3).

El uno por ciento del total del presupuesto agregado es destinado a la Administración Pública Financiera, es decir las Entidades Financieras no Bancarias

(Fondo de Financiamiento para la Minería, Fondo Nacional de Desarrollo Regional, Fondo de Desarrollo del Sist. Fin. y apoyo al Sector Productivo, y Fondo Rotatorio de Fomento Productivo Regional) y las Entidades Financieras Bancarias (Banco Central de Bolivia). Para la gestión 2013 se tiene asignado un presupuesto agregado de ingresos de Bs. 1.318 millones, de los cuales el 86 por ciento son recursos proyectados como propios de las 5 Instituciones, el otro 14 por ciento corresponde a transferencias de capital que realizan otras instituciones públicas.

Las Entidades Financieras no Bancarias son instituciones financieras que cuenta con una oferta de recursos sostenibles, diversificada, efectiva y oportuna, integrada con el control social, permitiendo el acceso de los actores regionales al financiamiento, para encarar programas y proyectos de inversión pública, contribuyendo al desarrollo del País. Sin embargo, el Banco Central de Bolivia tiene la función de ejecutar la política monetaria y regular la cantidad de dinero y el volumen del crédito de acuerdo con su programa monetario dentro del país. Al efecto, podrá emitir, colocar y adquirir títulos valores y realizar otras operaciones de mercado abierto y contribuir al desarrollo económico y social (ver gráfico 4).

GRÁFICO 4
PRESUPUESTO AGREGADO DE INGRESOS Y GASTOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FINANCIERA
AÑO 2013



FUENTE: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Con relación a los gastos que realizarán las entidades de la administración pública financiera en la gestión 2013, el presupuesto agregado de gastos estimado es de Bs. 1.642 millones, de los cuales solamente el 23 por ciento del total de los gastos programados son destinados a la formación bruta de capital fijo, es decir inversión pública, y el restante 77 por ciento será utilizado para el funcionamiento de las 5 instituciones antes mencionada.

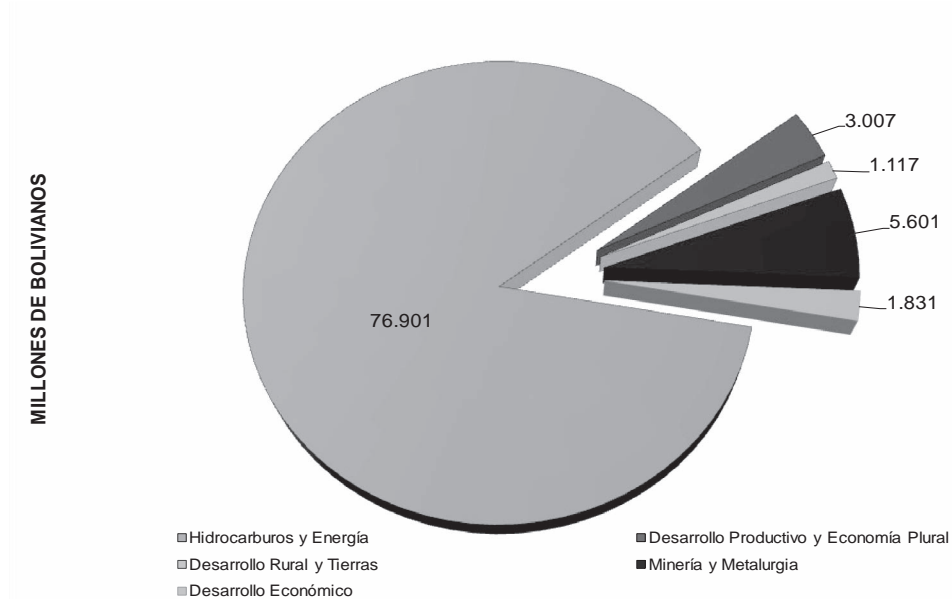
El resultado fiscal al final de la gestión del flujo de caja de las entidades de la administración pública financiera para el año 2013, es también negativo, con un déficit fiscal proyectado es de Bs. 323 millones, que se requieren principalmente para cubrir las emisiones de billetes y monedas que realiza el Banco Central de Bolivia (ver gráfico 4).

2. Presupuesto sectorial

• Distribución por sector

De igual manera, en términos sectoriales y en el marco de las políticas, planes, programas y proyectos, el 51 por ciento del presupuesto de ingresos que proyectó el Estado son distribuidos entre el sector productivo y social del país, más de Bs. 88.457 millones (US\$ 12.895 millones) son destinados para el fortalecimiento del aparato productivo y Bs. 44.348 millones (US\$ 6.465 millones) para los gastos sociales (ver gráfico 5 y 6).

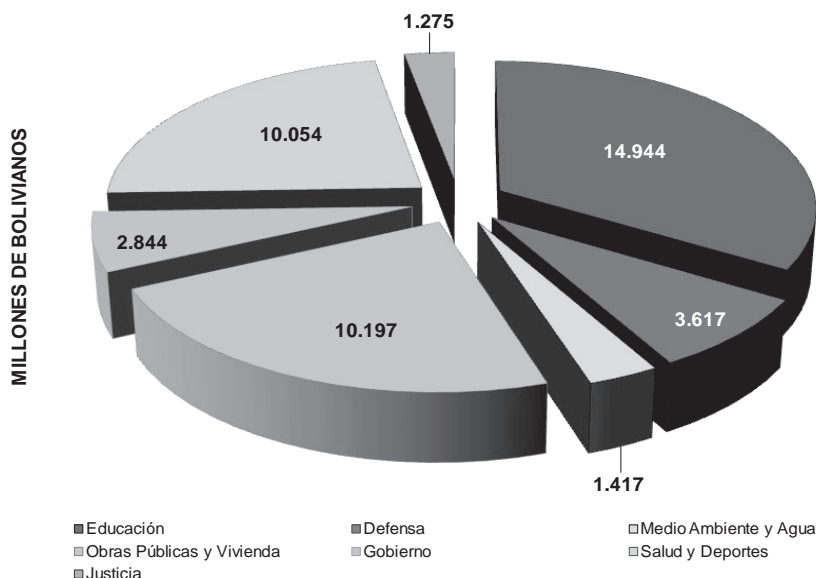
GRÁFICO 5
PRESUPUESTO POR SECTORES PRODUCTIVOS
AÑO 2013



FUENTE: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Los recursos destinados al sector productivo son de Bs. 88.457 millones de los cuales Bs. 76.901 millones están destinados al área de hidrocarburos y energía, Bs. 5.601 millones son destinados para la Minería y Metalurgia, Bs. 3.007 millones son destinados para Desarrollo Productivo y Economía Plural, Bs. 1.831 millones son destinados para Desarrollo Económico y Bs. 1.117 millones son destinados para Desarrollo Rural y Tierras entre los principales (ver gráfico 5).

GRÁFICO 6
PRESUPUESTO POR SECTORES SOCIALES
AÑO 2013



FUENTE: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

De igual manera, los gastos orientados al sector social han programado cerca de 26 por ciento del presupuesto de ingresos para el 2013. El principal gasto del sector está destinado a la educación con Bs. 14.944 millones, pero solamente Bs. 1.594 millones son destinados a inversión, el saldo es gastos de funcionamiento, después vienen los gastos de Obras Públicas, Servicios y Vivienda con Bs. 10.197 millones, para Salud y Deportes se programaron Bs. 10.054 millones de los cuales Bs. 992 millones se destinan para inversión pública y el saldo para gastos de funcionamiento, para Defensa (Fuerzas Armadas) Bs. 3.617 millones, para Gobierno (Policía Boliviana) Bs. 2.844 millones, para Medio Ambiente y Agua Bs. 1.417 millones y finalmente para Justicia Bs. 1.275 millones de bolivianos (ver gráfico 6).

- **Inversión pública**

Dentro de lo que son los gastos programados de capital dentro del presupuesto consolidado, para el 2013 se estimaron Bs. 30.979 millones (18 por ciento del PGE), de los cuales Bs. 28.493 millones se utilizarán para la formación bruta de capital fijo (16,6 por ciento del PGE).

Las transferencias de capital ascienden a Bs. 698 millones (0,4 por ciento del PGE) que son destinadas al sector privado, de los cuales Bs. 362 millones son transferidos por los Gobiernos Autónomos Departamentales y Bs. 310 millones por la Administración Central. Otros gastos de capital representan el 1 por ciento (Bs. 1.787 millones) del total de gastos, principalmente por las Entidades Descentralizadas, Instituciones Financieras, Instituciones de Seguridad Social y la Administración Central (ver cuadro 5).

CUADRO 6
PRESUPUESTO DE LA INVERSIÓN ECONÓMICA POR SECTORES ECONÓMICOS
AÑO 2013

SECTORES	Valor (Millones de Bolivianos)	Valor (Millones de US\$)	Participación (Porcentaje)
INFRAESTRUCTURA	10.565,8	1.540	40,5
Comunicaciones	821,1	120	3,1
Energía	1.086,6	158	4,2
Recursos hídricos	770,5	112	3,0
Transporte	7.887,7	1.150	30,2
PRODUCTIVOS	8.722,9	1.272	33,4
Agropecuario	1.490,4	217	5,7
Hidrocarburos	4.963,1	723	19,0
Industria y turismo	939,0	137	3,6
Minería	970,6	141	3,7
Comercio y finanzas	88,4	13	0,3
Recursos naturales y medio ambiente	271,4	40	1,0
SOCIALES	6.507,3	949	24,9
Educación y cultura	1.594,1	232	6,1
Salud y seguridad social	992,0	145	3,8
Saneamiento básico	1.141,5	166	4,4
Urbanismo y vivienda	2.247,4	328	8,6
Administración general	261,6	38	1,0
Justicia y policía	258,3	38	1,0
Defensa nacional	0,0	0	0,0
MULTISECTORIALES	318,7	46	1,2
TOTAL INVERSIÓN	26.114,7	3.807	100,0

FUENTE: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

De todos estos recursos que contribuyen principalmente a la programación de Inversión pública de todo el Sector Público no Financiero, el monto destinado es de Bs. 26.115 millones de bolivianos, equivalentes a US\$ 3.807 millones de dólares (ver cuadro 6).

La inversión pública está distribuida en 4 sectores, el sector de infraestructura, sector productivo, sector social y un sector multisectorial que abarca más de 2 sectores.

- El sector de infraestructura tiene programado un presupuesto de Bs. 10.566 millones (40,5 por ciento del total de inversión pública) equivalentes a US\$ 1.540 millones de dólares, de los cuales para construcción de caminos y carreteras se destinarán Bs. 7.888 millones (US\$ 1.150 millones), inversiones en energía eléctrica Bs. 1.087 millones (US\$ 158 millones), comunicaciones Bs. 821 millones (US\$ 120 millones) y recursos hídricos Bs. 770 millones (US\$ 112 millones) (ver cuadro 6).

- El sector productivo tiene programado un presupuesto de Bs. 8.723 millones (33,4 por ciento del total de la inversión) equivalente a US\$ 1.272 millones donde se destaca los proyectos de hidrocarburos con Bs. 4.963 millones (US\$ 723 millones), agropecuario Bs. 1.490 millones (US\$ 217 millones), minería Bs. 971 millones (US\$ 141 millones), industria y turismo Bs. 939 millones (US\$ 137 millones), Recursos Naturales Bs. 271 millones (US\$ 40 millones) y Comercio y finanzas Bs. 88 millones (US\$ 13 millones) (ver cuadro 6).
- El ámbito Social tiene programado un presupuesto de Bs. 6.507 millones, (23 por ciento del global), equivalente a US\$ 949 millones, de los cuales Bs. 2.247 millones son destinados a urbanismo y vivienda (US\$ 328 millones), Bs. 1.594 millones a educación y cultura (US\$ 232 millones), Bs. 1.142 millones para saneamiento básico (US\$ 166 millones), Bs. 992 para proyectos de salud y seguridad social (US\$ 145 millones), Bs. 262 millones para Administración General (US\$ 38 millones), Bs. 258 para Justicia y Policía (US\$ 38 millones) y Bs. 12.371 para Defensa Nacional (ver cuadro 6).
- Los restantes Bs. 318 millones (1,2 por ciento del total) equivalente a US\$ 46 millones son destinados a proyectos de inversión de índole multisectorial (ver cuadro 6).

Del total de los recursos programados para la inversión pública, según la distribución por nivel institucional, el 31 por ciento (Bs. 8.050 millones) es destinado para los proyectos de las Empresas Públicas, 22 por ciento (Bs. 5.701 millones) para los Gobiernos Autónomos Municipales, 18 por ciento (Bs. 4.717 millones) para los Gobiernos Autónomos Departamentales, 17 por ciento (Bs. 4.368 millones) para Entidades Descentralizadas, 10 por ciento (Bs. 2.582 millones) para la Administración Central, 2 por ciento (Bs. 478 millones) para las universidades públicas y el resto 1 por ciento está distribuido en Instituciones de Seguridad Social e Instituciones Financieras (Bs. 218 millones) (ver cuadro 7).

CUADRO 7
PRESUPUESTO DE LA INVERSIÓN PÚBLICA POR INSTITUCIONES
AÑO 2013

NIVEL INSTITUCIONAL	Valor (Millones de Bolivianos)	Valor (Millones de US\$)	Participación (Porcentaje)
Empresas públicas	8.049,9	1.173,5	30,8
Municipios	5.701,0	831,0	21,8
Gobernaciones	4.717,0	687,6	18,1
Descentralizadas	4.368,3	636,8	16,7
Administración central	2.581,8	376,4	9,9
Universidades	478,2	69,7	1,8
Instituciones de seguridad social	210,8	30,7	0,8
Instituciones financieras	7,7	1,1	0,0
TOTAL INVERSIÓN	26.114,7	3.806,8	100,0

FUENTE: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

En cuanto a la distribución de la inversión pública por departamento, el 19 por ciento (Bs. 4.957 millones) es destinado a Tarija, 16,9 por ciento (Bs. 4.417 millones) La Paz, 15,2 por ciento (Bs. 3.960 millones) para inversiones a nivel nacional (que dependen de las transferencias de los Gobiernos Autónomos Municipales, Departamentales y Universidades), 14,5 por ciento (US\$ 3.780 millones) Cochabamba, 12,3 por ciento (Bs. 3.218 millones) para el departamento de Santa Cruz, 7,9 por ciento (Bs. 2.050 millones) Potosí, 4,2 por ciento (Bs. 1.091 millones) Chuquisaca, 3,8 por ciento (Bs. 988 millones) Oruro, 3,3 por ciento (Bs. 874 millones) Pando, 3 por ciento (Bs. 781 millones) para Beni (ver cuadro 8).

CUADRO 8
PRESUPUESTO DE LA INVERSIÓN PÚBLICA POR REGIONES
AÑO 2013

REGIÓN	Valor (Millones de Bolivianos)	Valor (Millones de US\$)	Participación (Porcentaje)
Chuquisaca	1.091	159	4,2
La Paz	4.417	644	16,9
Cochabamba	3.780	551	14,5
Oruro	988	144	3,8
Potosí	2.050	299	7,9
Tarija	4.957	723	19,0
Santa Cruz	3.218	469	12,3
Beni	781	114	3,0
Pando	874	127	3,3
Nacional	3.960	577	15,2
TOTAL INVERSIÓN	26.115	3.807	100,0

FUENTE: elaboración propia en base a datos del ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

El financiamiento de la inversión pública corresponde en mayor proporción a recursos internos y no así externos. Cerca del 77 por ciento son financiados con recursos internos (TGN y Recursos Específicos), en contraposición los recursos externos como créditos y donaciones financian únicamente el 23 por ciento.

De esta manera, considerando los resultados obtenidos producto de la política económica implementada a partir de la gestión 2006 y lo que se pretende hacer para la gestión 2013, la economía boliviana se perfila a mantener los mismos niveles de crecimiento sin una mayor expansión y desarrollo económico durante los próximos años, ya que el Estado se ha convertido en un competidor del sector privado, no tiene reglas claras y está incentivando a informalizar la economía boliviana.

Asimismo, se ha incrementado la programación de la inversión pública, pero sin embargo los niveles de ejecución presupuestaria al finalizar la gestión no sobrepasan el 70 por ciento del presupuesto programado, ya que la inversión pública es la variable de ajuste del gobierno central para obtener liquidez e inyectar recursos para el funcionamiento de la administración central y sus empresas públicas.

Lo más preocupante de todo es que en aquellos sectores estratégicos generadores de excedentes de recursos económicos como el sector de hidrocarburos, electricidad y minería, así como en infraestructura vial, mantenimiento de carreteras, promoción de la industria no ha sido priorizado por la administración central.

En la medida que los precios de las materias primas tengan una caída a nivel internacional, se va desincentivar a la inversión interna, la inversión extranjera directa, y el país tendrá menos credibilidad para gestionar recursos con créditos internos o externos y fortalecer el aparato productivo que tan desgastado se encuentra.

REGRESO AL DÉFICIT

Germán Molina Díaz*

Introducción

El presente ensayo analiza el Presupuesto General del Estado correspondiente a la gestión 2013 (PGE/2013) en uno de sus principales componentes denominado: balance fiscal, resultado global o déficit/superávit fiscal. Estos conceptos se utilizan indistintamente considerando los aspectos del marco normativo teórico y conceptual.

El trabajo esta dividido en seis partes. Se comienza definiendo aspectos conceptuales del presupuesto. Se diferencia entre presupuesto agregado y presupuesto consolidado, y los diferentes balances presupuestarios (también se denominan cuentas presupuestarias). Asimismo, se define que es un flujo financiero y la diferencia que existe con el presupuesto. Se examina la ley de PGE/2013 en sus anexos I y II utilizando los principales cuadros de información del Sector Público No Financiero (SPNF), y del Tesoro General de la Nación (TGN). La pregunta que guía la investigación es: existe un: ¿regreso al déficit? Las mismas cifras del PGE permiten responder afirmativamente; también, se realiza un breve análisis de la misma ley y, se presentan las conclusiones.

I. Presupuesto

Como resultado de los efectos positivos del entorno internacional favorable, la gestión fiscal en Bolivia, de la misma forma que en América Latina, se caracterizó, por el incremento de los ingresos en mayor proporción a los gastos, lo que permitió un aumento de la solvencia fiscal; es decir, se tuvieron gestiones fiscales en tiempos de bonanza. Sin embargo, la crisis financiera y económica en los EE.UU. y la Unión Europea, que aún continua, con repercusiones en el mundo incluido nuestro país, determina que ahora se debe revisar cuidadosamente la continuación de las políticas públicas expansivas porque tiene que enfrentar dos problemas. Primero, cambiar la orientación pro cíclica de la política fiscal, de manera que ésta actúe como un estabilizador de la economía, es decir sea menos expansiva en la fase de auge del ciclo y más activa en la fase recesiva. Debe adoptarse reglas para moderar la expansión de los gastos, por medio del establecimiento de techos cuantitativos al gasto, al endeudamiento y la creación de fondos de estabilización. Segundo, debe asignarse correctamente los excedentes fiscales en las fases expansivas de los precios internacionales de los productos de exportación, para amortiguar el efecto negativo cuando se declinen los precios.

* Economista, de la Universidad Mayor de San Andrés (La Paz), con Posgrado en la UCEMA, Argentina. Diplomado del Instituto de Estudios Fiscales de España. Consultor internacional en varios países y en Bolivia. Fue Gerente de Estudios Económicos en el Banco Central de Bolivia. En el Ministerio de Hacienda se desempeñó como Director General de Presupuesto, Director General de Contaduría, Subsecretario de Contaduría y Director General del MAFF. En el Congreso Nacional fue Director General de la Oficina Técnica de Presupuesto. Actualmente es docente universitario, analista, investigador principal de la Fundación Milenio y miembro número de la Academia Boliviana de Ciencias Económicas.

A partir del 2006 el Estado boliviano asume el rol central en la economía. En este sentido, se definió una política fiscal centralista en donde los niveles de gobierno sub nacional están supeditados a las decisiones del Órgano Ejecutivo, debido a que este debe aprobar sus presupuestos, las modificaciones, la creación de impuestos, tasas, patentes y contribuciones, etc.; a pesar de que existen instancias legislativas departamentales y municipales. Por otra parte, como la lógica del Modelo de Economía Plural y Productiva, es de predominio del Estado y privilegio de la Economía Social Comunitaria¹, a pesar de la aprobación de las autonomías departamentales, el nivel central del Estado mantiene su gasto, esto conduce en el presupuesto agregado del gasto público 2006-2013, a permanentes aumentos financiados con los ingresos provenientes de las exportaciones del gas y minerales, que tiene como característica su dependencia de precios volátiles² bajo estricta restricción en el corto plazo a la actual existencia de las reservas de gas y de nuevos yacimientos de minerales. También se registró la utilización de fondos en fidecomiso, créditos del Banco Central de Bolivia a empresas públicas, crédito externo y bonos soberanos.

Las consideraciones anteriores permiten inferir, que se parte de una premisa falsa respecto a que el control de la economía por parte del Estado, resuelve el problema del crecimiento económico y de la distribución del ingreso.

A. Definiciones³

i. Presupuesto público

El presupuesto público es un instrumento de política económica que registra numéricamente recursos y gastos para la ejecución de políticas públicas programadas. Es tratado y debatido en las cámaras legislativas para convertirse en Ley del Estado. Permite implementar una estrategia de desarrollo, planes, objetivos, priorización de actividades y asignación de recursos reales y financieros.

Los presupuestos del sector público expresan aquellos aspectos de las operaciones que exigen, por parte de los organismos del sector público, captar y asignar recursos conducentes al cumplimiento de las metas de desarrollo económico, social e institucional del país que compete a cada uno de ellos.

El presupuesto ha sido concebido como un proceso a través del cual se elabora, expresa, aprueba, coordina la ejecución, se controla y evalúa la producción pública de una institución, sector o región en función de las políticas de desarrollo, así como de insumos reales y financieros que la misma requiera.

1 Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y Desarrollo Productivo y Economía Plural. *Las empresas estatales en el nuevo modelo económico de Bolivia*. 2012.

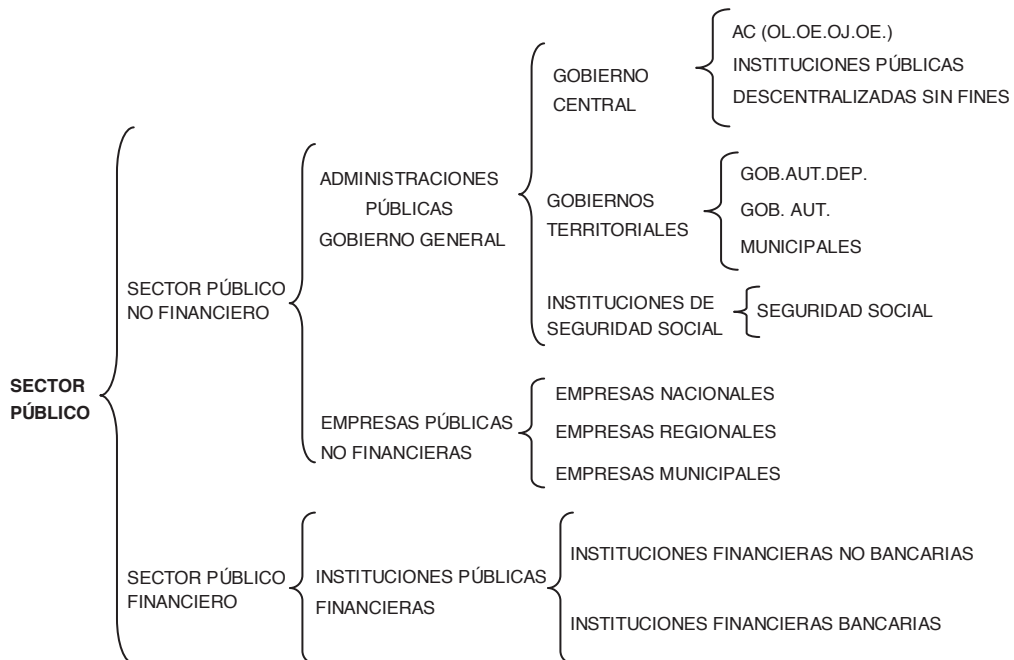
2 Los precios internacionales de las materias primas comenzaron a bajar, debido a la crisis de Europa y por la ralentización del crecimiento económico en los EE.UU. Los pronósticos del FMI estiman que esta situación podría extenderse por varios años.

3 German Molina Díaz. *El presupuesto público plurianual participativo: como propuesta de implementación para Bolivia*. La Paz, FUNDAPPAC, 2010.

ii. Presupuesto agregado

Consiste en la adición de los presupuestos institucionales de ingresos, gastos y financiamiento a nivel de grupos institucionales y de todo el Sector Público (SP). El Sector Público No Financiero (SPNF) y el Sector Público Financiero (SPF) conforman el SP (ver gráfico 1).

GRÁFICO 1
ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DEL SECTOR PÚBLICO BOLIVIANO



FUENTE: El presupuesto público plurianual participativo: Una propuesta para implementar en Bolivia.

iii. Presupuesto consolidado

El presupuesto consolidado del sector público sintetiza la política presupuestaria global del sector público. Es una herramienta analítica de apoyo a la política económica que presenta la información sobre las transacciones netas que realizará este sector institucional con el resto de la economía y con el sector externo.

iv. Balances de presupuesto

El presupuesto se formula en los recursos en la etapa de estimación por rubros y entidad de transferencia a nivel institucional. Los gastos se programan en la etapa de asignación presupuestaria por partida de gasto, entidad de transferencia, fuente de financiamiento, organismo financiador, por categorías programáticas (obra, proyecto, actividad y programa). En la categoría de “proyecto” se considera a la inversión pública que además de los diferentes clasificadores que se utiliza en la programación del gasto, adicionalmente se considera por área geográfica y sectorial.

El documento presupuestal cuenta con varios cuadros de información que son fundamentales y están relacionados entre todos. Para conocer el primer balance presupuestal denominado ahorro o desahorro del sector público no financiero se realiza la diferencia entre el total del ingreso corriente y el gasto corriente. El segundo balance denominado resultado financiero, es la resta entre el total de ingresos de capital y el total de gastos de capital. Finalmente, el tercer balance tiene varias denominaciones: resultado global, resultado final, déficit o superávit. Es el resultado de la agregación de los balances de cuenta corriente y cuenta de capital. Todas estas cuentas también se denominan como resultados sobre la línea que es importante para determinar si el presupuesto es de: equilibrio, déficit o superávit. Luego está la cuenta de financiamiento y sus componentes, que se denomina resultado bajo la línea, que permite registrar los montos de crédito externo e interno destinados a financiar el resultado bajo la línea. Para este propósito se utiliza el cuadro de la clasificación económica de ingresos y gastos.

Por otra parte, la programación de los ingresos considera la base de estimación incorporando todos los recursos a percibir en la gestión así como los devengados no percibidos. Por el lado del gasto, la asignación presupuestaria se considera todas las partidas que permiten la gestión pública anual y además los gastos devengados.

En resumen, el presupuesto registra todos los recursos y gastos de la gestión y la deuda, permitiendo medir adecuadamente los diferentes balances presupuestarios⁴. Más aún ahora que Bolivia fue invitada formalmente a ingresar como miembro pleno al MERCOSUR, obligatoriamente tiene que lograr la armonización de las cuentas fiscales, monetarias, balanza de pagos y del presupuesto base devengado (patrimonial) con los países miembros del acuerdo.

v. Flujo financiero

Es un estado de cuentas económicas de ingresos y gastos, con sus diferentes balances de cuenta corriente, cuenta capital, resultado global. Todas estas cuentas también se las denominan como resultados sobre la línea, importante para determinar si el flujo financiero es de: equilibrio, déficit o superávit. Luego está la cuenta de financiamiento y sus componentes, que se llama resultado bajo la línea.

vi. Diferencia entre presupuesto y flujo financiero

El presupuesto económico de ingresos, gastos y financiamiento es el monto que se aprueba en el artículo 2 (PRESUPUESTO AGREGADO Y CONSOLIDADO) de la Ley de Presupuesto General del Estado. El importe total es el resultado final de todos los recursos, gastos y financiamiento que fue programado y aprobado para la gestión pública en el Sector Público (SP). Es decir, se utiliza en la ejecución, evaluación, cierre, control interno y externo posterior por cada una de las entidades públicas, por la Contraloría General de la República, la Asamblea Legislativa Plurinacional y otros órganos de control.

El flujo financiero es un cuadro que registra una menor cifra del monto aprobado mediante la ley del Presupuesto General del Estado (PGE). La explicación es porque

⁴ Incluye ingresos y gastos en efectivo y no efectivo (papeles), activos financieros (acciones), ingresos devengados por percibir, gastos devengados por pagar, deuda pública, etc.

no se registra todos los ingresos, gastos y financiamiento. Es decir, se excluye al Banco Central de Bolivia (BCB), (FONDESINF) Y (FOFIM), que significa que es un flujo del SPNF, información sobre las transacciones netas que realizará este sector institucional con el resto de la economía nacional y con el sector externo; para la programación, ejecución, seguimiento y evaluación de la política económica.

En conclusión, mediante ley se aprueba el monto de presupuesto agregado y consolidado, por lo tanto, sobre esta base se tiene que realizar todos los balances presupuestarios, para obtener el resultado global de Déficit o Superávit Fiscal presupuestal de gestión pública y el flujo financiero para apoyo de la política económica.

II. EL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO 2013⁵

i. Variables macroeconómicas

El PGE de 2013, para su elaboración consideró un precio base del petróleo⁶ de US\$ 70,00/barril, con muy poca diferencia respecto al utilizado en el PGE de 2012 que fue US\$ 70,39/barril (Ecuador fijo en US\$ 79/barril y Venezuela US\$ 55/barril, para elaborar sus presupuestos 2013 respectivamente). Respecto a precios de los minerales y otros no se cuenta con información pública.

Las variables macroeconómicas programadas para el 2013 utilizadas en el PGE fueron: 5,5 por ciento de crecimiento esperado del PIB, 4,8 por ciento de tasa de inflación esperada, déficit fiscal esperado de 4,6 por ciento respecto al PIB para el Sector Público No Financiero (SPNF) y un déficit fiscal esperado de 4,8 por ciento respecto al PIB del Tesoro General de la Nación (TGN). Desde el 2006 aproximadamente hasta el 2011 se mantuvo fijo un 5 por ciento de eficiencia administrativa esperada en recaudaciones en impuestos internos y también en la aduana nacional, y para la gestión fiscal 2013 se determina un incremento elevado de 28 por ciento en las recaudaciones por impuestos y gravamen arancelario aduanero, lo que significa que la nueva eficiencia administrativa esperada sea de un 17,7 por ciento, es decir casi cuatro veces superior a los registrados en los años anteriores de la actual gestión gubernamental.

En el cuadro siguiente se puede observar la relación entre las variables estimadas (presupuestados) y las efectivas (ejecutados), entre 2010 a 2012 y los presupuestados de 2012 a 2013.

5 Ley No. 317 de 12 de diciembre de 2012.

6 Si consideramos que el precio base del petróleo esperado el 2013 en promedio registre US\$100,00/barril, se tendría US\$30,00/barril de ingresos adicionales para financiar el presupuesto.

CUADRO 1
VARIABLES MACROECONÓMICAS
AÑOS 2010 - 2013

INDICADORES GENERALES	Presupuestado	Ejecutado	Presupuestado	Ejecutado	Presupuestado	Presupuestado
	2010	2010	2011	2011	2012	2013
Tasa de crecimiento: (% del PIB)	4,51	4,13	5,04	5,20	5,52	5,50
Tipo de cambio: (Compra Promedio en Bs.)	7,00	7,07	6,97	6,86	Var. (+10)	Var. (+10)
Tasa de inflación: (A final de cada periodo)	4,50	7,18	4,00	6,00	5,00	4,80
PIB nominal: (Millones de Bolivianos)	127.479	137.876	145.810	160.271	177.066	199.779
PIB nominal: (Millones de US\$)	18.211	19.787	20.920	23.363	25.963	28.704
RESULTADO FISCAL						
SPNF: (% del PIB)	-4,90	1,70	-4,20	1,00	-4,50	-4,60
RESULTADO FISCAL						
TGN: (% del PIB)	-6,00	0,03	-4,80	-0,50	-4,80	-4,80

FUENTE: elaboración propia en base a datos publicados del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

ii. Análisis del presupuesto consolidado del sector público

El total de ingresos programados del SP para el 2013 es 52 por ciento del PIB, cifra que muestra un aumento de 6 puntos porcentuales en relación al programado de 2012, que se explicaría por la tasa esperada de crecimiento del producto. Los ingresos corrientes programados respecto al PIB son de 51 por ciento, un aumento de 7 puntos porcentuales respecto al presupuesto aprobado 2012. Se espera un incremento de los ingresos de las Empresas Públicas superior en 3 puntos porcentuales respecto al PIB, más otra cifra similar por el Servicio de Impuestos Nacionales y la Aduana Nacional y un punto porcentual del PIB por otros ingresos corrientes. En el resto de ingresos programados no se esperaría alguna variación significativa.

Los egresos totales programados del SP para el 2013 aumentan en 5 puntos porcentuales del PIB, respecto al 2012, continuando la política de expansión del gasto público pro cíclico iniciado desde 2006. Del total de egresos, el 76 por ciento correspondió a gastos corrientes y el 24 por ciento a gastos de capital.

Los egresos corrientes programados pasaron de 45 por ciento del PIB el 2012 a 49 por ciento del PIB el 2013. El gasto programado en sueldos y salarios aumentó de 11 por ciento del PIB el 2012 al 12 por ciento del PIB el 2013. En valores absolutos, subió en Bs. 3.349 millones.

Los aportes a la Seguridad Social programados para el 2013 son mayores en 47 por ciento respecto al 2012, que representa un aumento de Bs. 424 millones.

La adquisición de bienes y servicios y las transferencias corrientes programados para el 2013, suben cada uno en 35 por ciento respecto al 2012 y su participación porcentual respecto al PIB es 27 y 3 por ciento.

Gastos programados de beneficios sociales, intereses de deuda pública y otros gastos corrientes disminuyen en 50, 3 y 61 por ciento respectivamente respecto al 2012, cifras que no compensan el elevado crecimiento de la programación de la adquisición de bienes y servicios, por su baja proporción respecto al PIB que agregado los tres gastos alcanza un 4 por ciento respecto al PIB. Las prestaciones a la seguridad social no se modifican significativamente respecto al 2012. Los egresos de capital programados aumentan en 1 punto porcentual del PIB.

La desagregación del presupuesto consolidado entre 2012 y 2013 es la siguiente:

CUADRO 2
PRESUPUESTO CONSOLIDADO DEL SECTOR PÚBLICO
AÑOS 2012 – 2013

Descripción	Valor		Valor		Variación
	(Millones de Bolivianos)		(Porcentaje del PIB)	(Porcentaje del PIB)	2013/2012
	2012 ^(p)	2013 ^(p)	2012 ^(p)	2013 ^(p)	(Porcentaje)
INGRESOS TOTALES	84.990	102.838	46,0	52,0	21,0
INGRESOS CORRIENTES	82.496	100.960	44,0	51,0	22,0
Ingresos de Operación	42.491	51.082	23,0	26,0	20,0
Venta de bienes y servicios de la Administración Pública	2.229	2.621	1,0	1,0	18,0
Ingresos tributarios	30.282	37.659	16,0	19,0	24,0
Regalías	866	774	0,0	0,0	-11,0
Contribuciones a la seguridad social	1.806	2.584	1,0	1,0	43,0
Donaciones corrientes	437	302	0,0	0,0	-31,0
Transferencias corrientes	79	97	0,0	0,0	22,0
Otros ingresos corrientes	4.305	5.804	2,0	3,0	35,0
INGRESOS DE CAPITAL	2.494	1.878	1,0	1,0	-25,0
Donaciones de capital	2.416	1.801	1,0	1,0	-25,0
Transferencias de capital	9	14	0,0	0,0	56,0
Otros recursos de capital	69	63	0,0	0,0	-8,0
EGRESOS TOTALES	111.084	127.225	60,0	65,0	14,0
GASTOS CORRIENTES	83.610	96.246	45,0	49,0	15,0
Sueldo y salarios	20.766	24.115	11,0	12,0	16,0
Aportes a la seguridad social	908	1.332	0,0	1,0	47,0
Beneficios sociales	85	43	0,0	0,0	-50,0
Bienes y servicios	38.892	52.639	21,0	27,0	35,0
Intereses a a deuda pública	3.190	3.088	2,0	2,0	-3,0
Prestaciones de la seguridad social	5.986	6.071	3,0	3,0	1,0
Transferencias corrientes	3.707	5.005	2,0	3,0	35,0
Otros gastos corrientes	10.076	3.954	5,0	2,0	-61,0
GASTOS DE CAPITAL	27.474	30.979	15,0	16,0	13,0
Formación bruta de capital fijo	24.473	28.493	15,0	14,0	16,0
Transferencias de capital	348	698	0,0	0,0	101,0
Otros gastos de capital	2.653	1.787	1,0	1,0	-33,0
AHORRO (DESAHORRO) PÚBLICO	-1.114	-4.714	-1,0	2,0	423,0
RESULTADO FINANCIERO	-24.980	-29.101	-13,0	-14,0	16,0
DÉFICIT (SUPERÁVIT)	-26.094	-24.387	-14,0	-12,0	-6,0
FINANCIAMIENTO	26.094	24.387	14,0	12,0	-6,0
CRÉDITO EXTERNO	7.462	7.525	4,0	4,0	1,0
CRÉDITO INTERNO	18.632	16.862	10,0	8,0	-9,0

FUENTE: elaboración propia en base a datos publicados del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Analizando el cuadro anterior, se advierte que para el 2013 el balance fiscal resultado global, alcanzaría a un déficit, de 12 por ciento del PIB, mientras que el programado para el 2012 habría llegado al 14 por ciento del PIB. El balance de cuenta corriente programado para el 2013 sería de un ahorro de 2 por ciento del PIB y el balance de cuenta de capital podría ser deficitario llegando posiblemente al 14 por ciento del PIB. Todas estas cuentas también se las denominan como resultados sobre la línea.

Para el 2013 el balance de financiamiento, las cifras registradas debajo de la línea, muestra que el crédito externo utilizado habría sido positivo, llegando al 4 por ciento del PIB, nivel que sería similar a lo programado en la gestión precedente. El crédito interno neto sería igual al 8 por ciento del PIB en el 2013, menor en 2 puntos en comparación al programado el 2012.

El presupuesto 2013 continua con la misma característica de los anteriores por su alta dependencia de ingresos provenientes de la exportación de un solo producto (el gas natural), y de dos mercados (Brasil y Argentina), de los precios internacionales de los minerales que exportamos y, en menor grado, de algunos productos no tradicionales por

el control de las exportaciones por parte de la administración gubernamental. Los ingresos tributarios aumentan por la actividad económica, eficiencia administrativa y tecnológica; sin embargo, aún continúan sectores importantes de la economía que generan recursos que están exentos del pago de los impuestos como los coccaleros, cooperativistas mineros y el departamento de Cobija. Por el lado de los gastos, se mantiene la política de expansión que redujo notablemente el espacio fiscal que tenía el país y, además, se financian gastos recurrentes e inflexibles a la baja; programas sociales y transferencias condicionadas y no condicionadas. Un shock externo desfavorable afectaría directamente a los ingresos provenientes de los principales productos de exportación y el resultado podría ser un elevado nivel de déficit fiscal.

El ratio de los ingresos corrientes respecto al gasto corriente del SP en el presupuesto de 2013 es 1,04, y de 0,98 en el presupuesto de 2012; es decir, los ingresos corrientes son suficientes para cubrir los gastos corrientes. Si no se toman en cuenta los ingresos provenientes de hidrocarburos, el indicador habría sido menor a uno y no se lograría cubrir los gastos corrientes, lo que mostraría la peligrosa vulnerabilidad de las finanzas públicas de Bolivia.

iii. Análisis del flujo financiero programado del sector público

La información que contiene este estado se diferencia respecto al explicado anteriormente, por la cobertura y la clasificación de las cuentas. Corresponde la información al SPNF (no incluye al BCB, FONDESIF Y FOFIM) y en el balance de cuenta corriente incluyen cuentas financieras, donde los ingresos son mayores que los gastos.

Para el 2013 el total de ingresos programado es 59,7 por ciento del PIB y el conjunto de los gastos alcanza a 64,3 por ciento del PIB, resultando un déficit fiscal de 4,6 por ciento del PIB. Las cuentas financieras registradas como parte de los ingresos corrientes alcanza al 8 por ciento del PIB, nivel que favorece al balance fiscal global programado. Si estuviera registrado bajo la línea el déficit programado sería de dos dígitos. El resto de los ingresos programados tienen una variación relativa de dos dígitos, excepto las transferencias corrientes que se incrementa en tres dígitos y las donaciones y regalías disminuyen en dos dígitos.

Los ingresos de capital programados prevén una disminución de 24,7 por ciento, en sus dos componentes de recursos propios de capital y de transferencias recibidas.

Del total de gastos programados que es un 64,3 por ciento del PIB, los gastos corrientes son 48,7 por ciento del PIB y los gastos de capital son 15,5 por ciento del PIB.

Se estimo en los egresos corrientes un incremento de Bs. 13.304 que significaría un crecimiento de 16,1 por ciento respecto al 2012. El gasto en remuneraciones aumentó en Bs. 3.903 millones. Los gastos programados de bienes y servicios suben en 36,7 por ciento y otros gastos, también se expandirían significativamente en 23,2 por ciento respecto al 2012. El resto de los gastos aumentan en un dígito, excepto por concepto de impuestos, regalías, tasas y otros que disminuyen en 70,1 por ciento respecto al 2012.

Las transferencias corrientes aumentan 35 por ciento, donde se contabiliza la emisión de Certificados de Devolución Impositiva respecto al 2012. Los egresos de capital programados aumentarían en 12,6 por ciento el 2013. Las cuentas del flujo financiero consolidado del SP para el 2012 y 2013 son las siguientes:

CUADRO 3
FLUJO FINANCIERO CONSOLIDADO DEL SECTOR PÚBLICO (*)
AÑOS 2012 – 2013

Descripción	Valor		Valor		Variación 2013/2012
	(Millones de Bolivianos)		(Porcentaje del PIB)	(Porcentaje del PIB)	
	2012 ^(p)	2013 ^(p)	2012 ^(p)	2013 ^(p)	(Porcentaje)
INGRESOS TOTALES	101.940	117.605	57,6	59,7	15,3
INGRESOS CORRIENTES	99.436	115.719	56,2	58,8	16,3
Ingresos de operación	41.905	50.503	23,7	25,6	20,5
Venta de bienes y servicios de la Administración Pública	2.228	2.620	1,3	1,3	17,5
Ingresos tributarios	37.216	37.658	21,0	19,1	1,2
Regalías	866	774	0,5	0,4	-10,6
Contribuciones a la seguridad social	1.812	2.590	1,0	1,3	42,9
Donaciones corrientes	436	301	0,2	0,1	-30,9
Transferencias corrientes	110	253	0,1	0,1	130,0
Cuentas financieras	10.746	15.744	6,1	8,0	46,5
Otros ingresos corrientes	4.113	5.271	2,3	2,7	28,1
INGRESOS DE CAPITAL	2.503	1.885	1,4	1,0	-24,7
Recursos propios de capital	68	63	0,0	0,0	-7,3
Donaciones de capital	2.416	1.800	1,4	0,9	-25,5
Transferencias de capital	18	21	0,0	0,0	-16,6
EGRESOS TOTALES	109.900	126.655	62,1	64,3	15,2
GASTOS CORRIENTES	82.539	95.843	46,6	48,7	16,1
Remuneraciones	21.876	25.779	12,4	13,1	17,8
Bienes y servicios	38.231	52.265	21,6	26,5	36,7
Impuestos, regalías, tasas, ot.	8.999	2.639	5,1	1,3	-70,1
Intereses deuda pública	2.382	2.469	1,3	1,3	3,6
Prestaciones de la seguridad social	5.985	6.070	3,4	3,1	1,4
Transferencias corrientes	3.705	5.003	2,1	2,5	35,0
Cuentas financieras	324	343	0,2	0,2	5,9
Otros gastos corrientes	1.031	1.271	0,6	0,6	23,2
GASTOS DE CAPITAL	27.361	30.812	15,5	15,5	12,6
Inversión real directa	27.013	30.109	15,3	15,3	11,5
Transferencias de capital	347	702	0,2	0,4	102,3
AHORRO (DESAHORRO) PÚB.	16.897	19.876	9,5	10,1	17,6
RESULTADO FINANCIERO	-24.858	-28.927	-13,5	-14,5	16,4
DEFICIT (SUPERAVIT)	-7.960	-9.050	-4,5	-4,6	13,7
FINANCIAMIENTO	7.960	9.050	4,5	4,6	13,7
CRÉDITO EXTERNO	7.462	7.525	4,2	3,8	0,8
CRÉDITO INTERNO	498	1.524	0,3	0,8	206,0

FUENTE: elaboración propia en base a datos publicados del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

(*) Excluye BCB, FONDESIF y FOFIM.

La principal conclusión del cuadro 3 es que el balance de financiamiento, en su componente de crédito externo en el 2013, llegaría al 3,8 por ciento del PIB, y en 2012 se programó en 4,2 por ciento del PIB. En cuanto al crédito interno neto es mayor en 0,5 puntos porcentuales del PIB respecto al 2012.

Por otra parte, en el balance corriente incluyen cuentas financieras, donde los ingresos son mayores que los gastos, hecho que permite un resultado de un déficit fiscal de 4,6 por ciento respecto al PIB.

iv. Análisis del flujo financiero programado del tesoro general de la nación

Los datos programados del Tesoro General de la Nación (TGN) en el PGE 2013 y de periodos anteriores no son uniformes y directamente comparables con la información presupuestal del resto del sector público, debido a que son registros como flujo de caja (base efectivo), y no como registro de estimación, asignación presupuestaria (base efectivo y no efectivo, incluido deuda). No obstante, se utilizan ambas informaciones para el análisis de las finanzas públicas para identificar los diferentes balances y su financiamiento.

En el Flujo Financiero Programado del TGN para el 2013, los ingresos totales respecto al 2012, se estimaron con un crecimiento de 23,5 por ciento, que en valores absolutos alcanza a Bs. 4.720 millones. Los ingresos y gastos totales programados son Bs. 24.793 y 34.157 millones respectivamente, determinando un déficit fiscal programado de Bs. 9.363 millones, que es igual a un 4,7 por ciento del PIB (ver cuadro 4).

Los ingresos corrientes son Bs. 24.462 millones el 2013, cifra mayor en Bs. 4,727 millones, respecto a la gestión precedente. Los ingresos tributarios registran un aumento estimado de 20,3 por ciento respecto al 2012.

En relación a los impuestos sobre hidrocarburos estimados para la gestión 2013 sería de Bs. 4.645 millones, que en relación al 2012 significan el 33,1 por ciento de crecimiento. Estos ingresos, representan el 18,7 por ciento de los ingresos totales, ocupando el segundo lugar después de los ingresos tributarios. Las finanzas públicas tienen una dependencia de alto riesgo respecto a los ingresos generados en la exportación de gas natural y de la venta de los derivados de los hidrocarburos. Si a los ingresos totales programados le restamos la renta petrolera (Bs. 4.645 millones), éstos bajarán a Bs. 20.148 millones y emergería un déficit de Bs. 14.008 millones, igual aun 7,0 por ciento del PIB.

Las transferencias corrientes recibidas estimadas aumentan en 154,5 por ciento en relación al 2012. Donaciones y Otros ingresos corrientes estimados disminuyen en dos dígitos. Los ingresos de capital programados es menor en 1,8 por ciento en comparación al 2012.

CUADRO 4
FLUJO FINANCIERO PROGRAMADO TESORO GENERAL DE LA NACIÓN
AÑOS 2012 – 2013

Descripción	Valor		Valor		Variación 2013/2012 (Porcentaje)
	(Millones de Bolivianos)		(Porcentaje del PIB)	(Porcentaje del PIB)	
	2012 ^(p)	2013 ^(p)	2012 ^(p)	2013 ^(p)	
INGRESOS TOTALES	20.073,0	24.793,0	10,9	12,4	23,5
INGRESOS CORRIENTES	19.735,0	24.462,0	10,7	12,2	23,9
Ingresos tributarios	15.511,0	18.658,0	8,4	9,3	20,3
Ingresos sector de hidrocarburos	3.489,0	4.645,0	1,9	2,3	33,1
Transferencias	341,0	868,0	0,1	0,4	154,5
Otros ingresos	206,0	157,0	0,1	0,1	-23,8
Donaciones corrientes	187,0	131,0	0,1	0,1	-29,9
INGRESOS DE CAPITAL	337,0	331,0	0,2	0,2	-1,8
GASTOS TOTALES	28.467,0	34.157,0	15,5	17,1	19,9
GASTOS CORRIENTES	26.170,0	29.658,0	14,2	14,8	13,3
Servicios personales	14.414,0	17.333,0	7,8	8,7	20,3
Bienes y servicios	1.548,0	1.434,0	0,8	0,7	-7,4
Intereses y comisiones	2.067,0	2.188,0	1,1	1,0	5,9
Transferencias corrientes	6.918,0	7.104,0	3,8	3,6	2,7
Impuestos, regalías y tasas	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Otros gastos	1.220,0	1.596,0	0,7	0,8	30,8
GASTOS DE CAPITAL	2.297,0	4.498,0	1,2	2,2	95,8
Formación bruta de capital	1.011,0	2.013,0	0,5	1,0	99,1
Previsiones gastos de capital	1.286,0	2.485,0	0,7	1,2	93,2
AHORRO(DESAHORRO) PUB.	-6.435,0	-5.196,0	-3,5	-2,6	-19,3
RESULTADO FINANCIERO	-1.960,0	-4.167,0	-1,0	-2,0	112,6
DÉFICIT(SUPERÁVIT)	-8.395,0	-9.363,0	-4,6	-4,7	11,5
FINANCIAMIENTO	8.395,0	9.363,0	4,6	4,7	11,5
CRÉDITO EXTERNO	1.707,0	1.664,0	0,9	0,8	-2,5
CRÉDITO INTERNO	6.687,0	7.699,0	3,7	3,9	15,1

FUENTE: elaboración propia en base a datos publicados del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Los egresos totales programados para el 2013 aumentarían en 19,9 por ciento respecto al 2012, en valores absolutos alcanzarían Bs. 5.690 millones. Del total de egresos el 86,8 por ciento correspondería a gastos corrientes y el 13,2 por ciento a gastos de capital.

Los egresos corrientes se incrementarían en Bs. 3.488 que podría significar un crecimiento de 13,3 por ciento respecto al 2012. El gasto en servicios personales aumentaría en Bs. 2.919 millones. Los gastos programados de bienes y servicios disminuyen en 7,4 por ciento y otros gastos aumentan significativamente en 30,8 por ciento respecto al periodo precedente.

Si se considera el gasto corriente del TGN programado para el 2013, de Bs. 29.658 millones como gasto inflexible a la baja, y se relaciona con el total de impuestos sobre hidrocarburos, son Bs. 4.645 millones, son ingresos volátiles, debido a que dependen del comportamiento de los precios internacionales de los derivados de los hidrocarburos, un 15,7 por ciento de los gastos inflexibles serían financiados con los recursos provenientes de los impuestos sobre hidrocarburos. Por lo tanto, una caída en los ingresos por este concepto tendrá un efecto directo en el financiamiento de los gastos corrientes, y la diferencia tendría que buscarse en otra fuente, ya sea interna o internacional, para sostener el nivel de gasto comprometido en la gestión.

Los gastos programados en sueldos para el 2013 aumentarían en 20,3 por ciento que representa un punto porcentual del PIB. Aproximadamente un punto porcentual de incremento salarial representa Bs. 70 millones para el TGN.

Las transferencias corrientes aumentan 2,7 por ciento, donde se contabiliza la emisión de certificados de devolución impositiva respecto al 2012.

Los ingresos de capital programados aumentaron en 93,2 por ciento en el 2013. La cuenta de financiamiento, en sus componentes de crédito externo y crédito interno neto, tienen poca variación respecto al 2012.

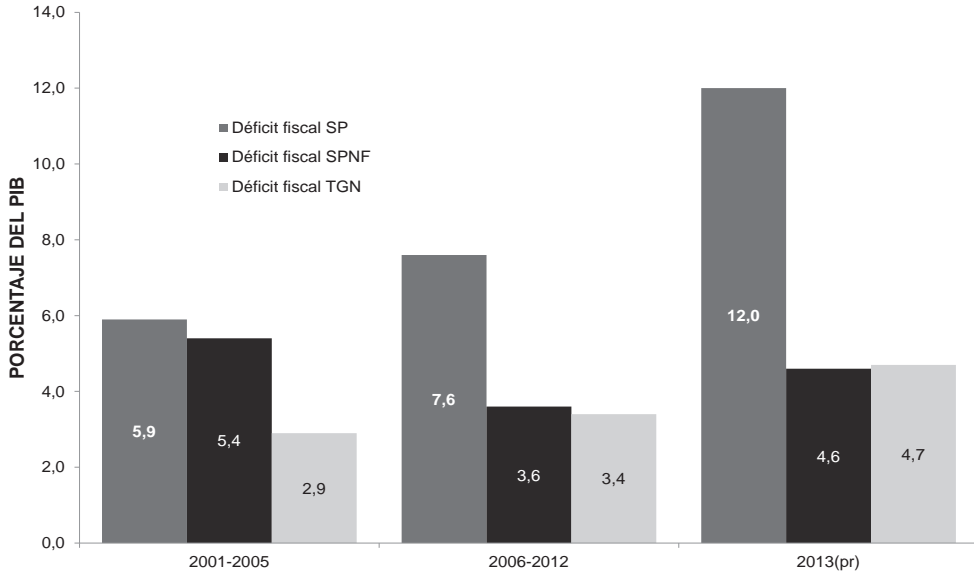
III. ¿REGRESO AL DÉFICIT?

Se esperaría una respuesta directa afirmativa o negativa, sin embargo es necesario volver a reiterar que la ley del PGE de 2013, en el artículo 2 establece que se aprueba un importe total agregado de Bs. 228.285 millones y un consolidado de Bs. 172.020 millones, según detalle de recursos y gastos consignados en los Tomos I y II adjuntos.

La Asamblea Legislativa Plurinacional (ALP) en cumplimiento a sus funciones de legislar, fiscalizar y de gestión, aprueba el límite máximo de gasto del Sector Público. Es decir, utilizando el monto global del presupuesto que se procesa y distribuye desde un mínimo nivel detallado hasta niveles agregados en diversos cuadros de información de ingresos, gastos y financiamiento, se utiliza uno de ellos que permite identificar con precisión el resultado del presupuesto, para responder a la pregunta de: ¿Regreso al Déficit?, se denomina "Presupuesto Económico de Recursos y Gastos". ¿Por qué este cuadro?, aquí la respuesta es directa y es porque es el mismo monto de presupuesto consolidado que señala el artículo 2 de la ley.

Un análisis horizontal del resultado global del PGE 2013 presentado por el Órgano Ejecutivo a la ALP, el SP registraría un elevado déficit fiscal de 12 por ciento del PIB, que permite ahora responder afirmativamente que si es el retorno del déficit por lo menos en la etapa de formulación. Durante el periodo 2006-2012 el promedio del déficit fiscal programado del SP fue de 7,6 por ciento del PIB, menor en 4,4 puntos porcentuales del PIB al programado en el PGE 2013. También el flujo financiero del Sector Público que no incluye al BCB, FONDESIF y FOFIM (es el SPNF), registra un déficit fiscal de 4,6 por ciento del PIB, superior en un punto porcentual del PIB respecto al promedio del periodo 2006-2012. El flujo financiero del TGN registra un déficit fiscal de 4,7 por ciento del PIB, mayor en 1,3 puntos porcentuales del PIB al promedio del periodo 2006-2012 que fue 3,4 por ciento del PIB (ver gráfico 2 y cuadro 5).

GRÁFICO 2
DÉFICIT FISCAL PROGRAMADO DEL SP, SPNF Y TGN
 (Promedio de los años indicados)



FUENTE: elaboración propia en base a datos publicados del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

CUADRO 5
ANÁLISIS HORIZONTAL DEL DÉFICIT FISCAL PROGRAMADO DEL SP, SPNF Y TGN
 (Promedio y programado de los años indicados)

Descripción	Promedio porcentual (Porcentaje del PIB)			Variación (Porcentaje del PIB)	
	2001 - 2005	2006 - 2012	2013	(d)=(c)-(a)	(e)=(c)-(b)
	(a)	(b)	(c)		
Déficit fiscal SP	-5,9	-7,6	-12,0	-6,1	-4,4
Déficit fiscal SPNF	-5,4	-3,6	-4,6	0,8	-1,0
Déficit fiscal TGN	-2,9	-3,4	-4,7	-1,8	-1,3

FUENTE: elaboración propia en base a datos publicados del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

El análisis horizontal del déficit fiscal programado del SP, SPNF y TGN según la información del PGE, muestra variaciones sustanciales en el nivel, tendencia y composición en el periodo 2013 con relación a los promedios 2001-2005 y 2006-2012. Durante el periodo 2001-2005 el déficit fiscal programado del SP respecto al déficit del SPNF en el mismo periodo registró una diferencia absoluta de 0,5 puntos porcentuales del PIB, que representa un 9,3 por ciento de variación relativa. Con relación al déficit fiscal del TGN la diferencia absoluta es 3 puntos porcentuales del PIB y 103,4 por ciento de diferencia relativa.

En resumen, el balance fiscal programado del SP durante el periodo 2001-2005 únicamente tenía un y ½ puntos porcentuales del PIB de diferencia al balance fiscal del SPNF y de 3 puntos porcentuales del PIB por encima del balance fiscal del TGN, por la política de estricta disciplina y austeridad fiscal que se mantenía.

El déficit fiscal programado del SP respecto al déficit del SPNF durante el periodo promedio 2006-2012 registró una diferencia absoluta de 4 puntos porcentuales del PIB que representa un 111,1 por ciento de variación relativa, que significa un incremento elevado respecto al periodo promedio 2001-2005. Con relación al déficit fiscal del TGN en el mismo periodo la diferencia absoluta es 4,2 puntos porcentuales del PIB y 123,5 por ciento de diferencia relativa.

En síntesis, el balance fiscal programado del SP en el periodo promedio 2006-2012 se incrementa en 3 ½ puntos porcentuales del PIB de diferencia al balance fiscal del SPNF y de 1 1/5 puntos porcentuales del PIB por encima del balance fiscal del TGN, respecto al periodo promedio 2001-2005.

En el PGE de 2013 se programó un déficit fiscal del SP que supera en 7,4 puntos porcentuales del PIB al déficit fiscal del SPNF, un 160,9 por ciento por encima, y 7,3 puntos porcentuales del PIB respecto al déficit fiscal del TGN, un 155,3 por ciento por encima (ver cuadro 6).

CUADRO 6
ANÁLISIS VERTICAL DEL DÉFICIT FISCAL PROGRAMADO DEL SP, SPNF Y TGN
(Promedio y programado de los años indicados)

Período	Valor (Porcentaje del PIB)			Variación absoluta	Variación	Variación absoluta	Variación
	Déficit fiscal SP	Déficit fiscal SPNF	Déficit fiscal TGN	(Porcentaje del PIB)	(Porcentaje)	(Porcentaje del PIB)	(Porcentaje)
	(a)	(b)	(c)	(d)=(a)-(b)	(e)=[(a)-(b)]/(b)	(f)=(a)-(c)	(g)=[(a)-(c)]/(c)
Promedio 2001-2005	-5,9	-5,4	-2,9	-0,5	9,3	-3,0	103,4
Promedio 2006-2012	-7,6	-3,6	-3,4	-4,0	111,1	-4,2	123,5
Programado 2013	-12,0	-4,6	-4,7	-7,4	160,9	-7,3	155,3

FUENTE: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

En conclusión, El SP, SPNF y el TGN tienen programado déficits fiscales por encima del promedio programado en el periodo 2006-2012, que permite señalar el retorno al déficit⁷.

La incorporación de ingresos, gastos y financiamiento de las entidades públicas creadas a partir del 2006 en el PGE son los fundamentos económicos fiscales del retorno al déficit fiscal presupuestario⁸. La autoridad fiscal tiene responsabilidad tanto sobre la política fiscal como sobre la política monetaria. Si se mantenía la autonomía real del BCB con la facultad de ocuparse de sólo la inflación, no tendrían la alternativa de supeditar la política monetaria a la política fiscal y el gobierno no contaría con una fuente de financiamiento importante, para cubrir la expansión del gasto público. Pero, por otra parte durante el periodo de análisis mediante leyes de presupuesto anual⁹ se dispuso la otorgación de

7 Durante el periodo 2001-2005 el déficit fiscal promedio del SP superaba en 0,5 puntos porcentuales del PIB al respecto al déficit fiscal del SPNF, que luego aumento a 3 puntos porcentuales del PIB durante el periodo 2006-2012 y a 8 puntos porcentuales del PIB el PGE 2013 del SP al déficit fiscal del SPNF, que es un indicador de retorno al déficit fiscal.

8 Se crearon nuevos ministerios, instituciones nacionales, instituciones descentralizadas sin fines empresariales, de prefecturas a gobernaciones, creación de nuevas municipalidades, empresas públicas, entidades financieras, la incorporación de los presupuestos de las municipalidades en el PGE, incremento de las transferencias, incremento de la deuda pública, utilización del flujo financiero que no abarca a todo el SP y registra las transacciones presupuestarias identificadas.

9 La vigencia de una ley de presupuesto es de un año calendario que comienza el 1° de enero y concluye el 31 de diciembre; por lo tanto, no corresponde incorporar artículos con disposiciones que trascienden la gestión fiscal y que, además, están reguladas por ejemplo por leyes orgánicas o leyes permanentes (principio presupuestario de exclusividad).

préstamos del BCB a YPF, ENDE y empresas públicas estratégicas, a pesar de que la ley orgánica del instituto emisor no contempla dichas operaciones así como también la ley de sistemas de administración y controles gubernamentales.

Durante el primer trimestre de 2012 se aprobó la ley de financiamiento productivo (FINPRO) que determina utilizar US\$ 1.200 millones de las reservas internacionales del BCB, para financiar la etapa de pre inversión e inversión que confirma la política de expansión del gasto público vía utilización de las divisas del país.

El problema de insuficiencia de la demanda agregada es uno de los conceptos que se utilizan para justificar las políticas activistas de gasto público. Keynes¹⁰ planteó que la política de expandir el gasto público tenía que ser de naturaleza transitoria hasta que se reactive el sector privado y luego se retornaría a los presupuestos equilibrados y reducción de la deuda pública. No sólo se refirió al gasto público y a su déficit asociado, sino que también fue muy específico respecto a que el gasto público no debía desplazar al gasto privado o que las empresas públicas substituyan empresas privadas.

Durante el periodo 2006-2012 al finalizar el periodo fiscal anual se registraron superávits fiscales, debido a que después de la formulación y aprobación del presupuesto, la gestión fiscal tiene algunos grados de libertad que son los siguientes:

- Información procesada por estadísticas territoriales que utilizan diferentes fuentes de información y la base de registro es mixta (híbrido) es decir efectivo, no efectivo y devengado, cobertura de información cercana al 90 por ciento del SPNF.
- También los ingresos programados pueden ser estimaciones subvaluadas como es el caso del precio del barril del petróleo que para el 2013 se considero US\$ 70/barril y en gestiones pasadas registraron niveles superiores, y esto permitiría un mayor crecimiento de los ingresos por este concepto que modificaría favorablemente el balance fiscal durante la ejecución. No se conocen los precios estimados de los minerales y metales y otros utilizados en la estimación del presupuesto de recursos.
- Por otra parte, los ingresos públicos se consideran de carácter indicativo y los gastos públicos son limitativos por ley de presupuesto.
- Mecanismos de contención de la expansión del gasto público mediante la fijación de las cuotas de desembolsos a las instituciones públicas por el órgano rector de la política fiscal (reduciendo montos de las cuotas de desembolso, demorando el desembolso).
- Las cuentas fiscales del SP aumentan permanentemente porque se desembolsan los recursos públicos con demora y próximo al cierre

10 John M. Keynes. *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*. México, Fondo de Cultura Económica, 1974, pp.334-335. "[...]mientras el ensanchamiento de las funciones de gobierno, que supone la tarea de ajustar la propensión a consumir con el aliciente para invertir, parecería a un publicista del siglo XIX o a un financiero norteamericano contemporáneo una limitación espantosa al individualismo, yo la defiendo, por el contrario, tanto porque son el único medio practicable de evitar la destrucción total de las formas económicas existentes, como por ser condición del funcionamiento afortunado de la iniciativa individual".

presupuestario, por lo tanto no es exclusivamente por debilidad de la gestión pública de las entidades que tienen muchos recursos y no tienen capacidad de ejecución.

Hasta el 2005 se realizaba un seguimiento y control de las finanzas públicas por una institución internacional independiente que fue sustituida por el BCB, sin embargo como es una entidad pública y con dependencia del órgano rector de la política fiscal, significa ser juez y parte.

El equilibrio presupuestario de cada gestión es conveniente, sin embargo es más importante mantener el equilibrio intertemporal, es decir que déficit transitorios deben ser compensados con superávit sustanciales. Por otra parte, el superávit significa que existen recursos financieros inmovilizados por disposiciones de carácter presupuestario que generan la acumulación de los depósitos en cuentas de las gobernaciones departamentales y municipalidades.

La política fiscal fue procíclica durante el periodo 2006-2012 y continua con el PGE del 2013. El sentido común y la experiencia internacional recomiendan que la política fiscal debe ser contra-cíclica y estabilizadora, esto es: expansiva cuando hay indicios de recesión y contractiva cuando la expansión empieza a atentar contra el equilibrio externo, o cuando aparece presiones inflacionarias, o para generar los fondos públicos necesarios para la etapa de la depresión.

La política fiscal es la más política de las políticas macroeconómicas¹¹. Involucra la capacidad de disciplinarse ante necesidades múltiples y numerosos beneficiarios y grupos de interés frente a recursos públicos limitados. La política fiscal es tal vez el mejor exponente de la capacidad de gobernabilidad del sistema económico social. Solo con muy buenas instituciones y reglas del juego transparentes la política fiscal se convierte en un instrumento de política macroeconómica. De lo contrario no es posible contar con la política fiscal como instrumento macroeconómico.

La contrapartida del déficit es el endeudamiento. En cambio la contrapartida del superávit fiscal es el ahorro financiero del sector público que permite financiar los gastos de capital y la acumulación de depósitos fiscales establecidos anualmente mediante la aprobación del presupuesto público.

El TGN dispuso la emisión de los valores fiscales, a pesar del superávit fiscal del sector público no financiero, es decir el Estado se prestó dinero del público, debido a problemas de liquidez. Por lo tanto, los superávit globales no contribuyeron a disminuir la deuda pública interna, por el contrario, ésta ha aumentado. En octubre de 2012 se realizó la emisión de bonos soberanos bolivianos en el mercado financiero internacional, por un valor de US\$ 500 millones, a una tasa de interés del 4,875 por ciento y a diez años plazo, comprometiendo los futuros ingresos fiscales. Para endeudarse es fundamental cumplir con las siguientes condiciones: a) se pueda repagar la deuda y b) los recursos que se capten sean destinados a proyectos que generen un efecto multiplicador dentro

11 "El presupuesto debe equilibrarse, el Tesoro debe ser reaprovisionado, la deuda pública debe ser disminuida, la arrogancia de los funcionarios públicos debe ser moderada y controlada, y la ayuda a otros países debe eliminarse, para que Roma no vaya a la bancarrota. La gente debe aprender nuevamente a trabajar, en lugar de vivir a costa del Estado." Cita de Marco Tulio Cicerón, Año 55 a .C.

de la economía, incrementado la inversión y el producto que permitiría un aumento de los ingresos fiscales para honrar el principal y los intereses de la deuda.

Según Dornbusch y Edwards se distinguen cuatro fases comunes a la gran mayoría de experiencias de economías populistas. En la primera crece la producción, los salarios reales y empleo, y las políticas macroeconómicas tienen gran éxito. La segunda muestra cuellos de botella en la economía debido, en parte, a una fuerte expansión de la demanda de bienes nacionales y por la creciente falta de divisas. En la tercera las características son la escasez generalizada, aceleración de la inflación, deficiencia de divisas, fuga de capitales y desmonetización de la economía, déficit presupuestario, disminución de ingresos fiscales y aumento del costo de los subsidios. Finalmente, en la última fase, se emerge una estabilización ortodoxa de la economía¹². Desde nuestra perspectiva, la economía boliviana comenzaría a transitar por la segunda fase por la aparición de cuellos de botella.

IV. La ley de Presupuesto General del Estado 2013

En Bolivia, las leyes financieras que aprueban los presupuestos tienen una sección de texto normativa y otra numérica acompañada de varios anexos, también cuantitativos que describen las asignaciones institucionales. En base a esta información del Órgano Legislativo dispone su aprobación.

El total de los recursos disponibles, para ser asignados en los presupuestos institucionales son escasos e insuficientes respecto a las infinitas necesidades en las partidas del gasto público. En consecuencia, regularmente todos los programas y proyectos de gasto compiten por ser parte del presupuesto público, en la fase de formulación y en momentos de contracción o bajo crecimiento del ingreso.

El objetivo del presupuesto 2013 en su exposición de motivos señala: “Los ejes centrales de la agenda patriótica estratégica del Estado son el de erradicar la extrema pobreza, industrialización de los recursos naturales, el de continuar nuestro proceso de producción de alimentos para tener seguridad con soberanía alimentaria, el de profundizar la universalización de los servicios básicos y sobre todo implementar la soberanía tecnológica”.

La ley de Presupuesto General del Estado 2013 enviado por el Órgano Ejecutivo¹³ a la Asamblea Legislativa Plurinacional aprueba un agregado Bs. 228.285 millones, y un consolidado Bs. 172.020 millones, cifras superiores en 22,8 y 17,9 por ciento respectivamente en comparación a los montos aprobados para la gestión 2012. Por otra parte, la normativa presupuestaria que está vigente el 2013 contempla varios aspectos novedosos respecto a las anteriores, que introduce cambios en varias leyes permanentes con una ley que tiene vigencia anual. Son 28 artículos, 21 disposiciones adicionales,

12 Rudiger Dornbusch y Sebastian Edwards. *Macroeconomía del populismo en la América Latina*. México. Editorial Fondo de Cultura Económica. 1992. pp 19-21.

13 Enviada en octubre y aprobada en las instancias en grande y detalle la Cámara de Diputados aprobó en la madrugada del viernes 16 de noviembre y remitida a la Cámara de Senadores para su tratamiento en revisión, que también fue aprobada sin modificación el jueves 6 de diciembre 2012, promulgada por el Órgano Ejecutivo el 11 de diciembre de 2012 y publicado en la Gaceta Oficial de Bolivia como la Ley N° 317 el 12 de diciembre de 2012.

4 disposiciones transitorias, 8 disposiciones finales y 5 disposiciones de abrogación y derogación.

El capítulo primero disposiciones generales tiene 4 artículos que determina: objeto, presupuesto agregado y consolidado, ámbito de aplicación y responsabilidad.

El capítulo segundo, de disposiciones específicas, cubre más de tres cuartas partes de la ley y establece varias modificaciones como: cambiar disposiciones de leyes, expandir el gasto. Se reiteran párrafos de artículos de la Ley de presupuesto 2012, para su vigencia nuevamente en 2013, como, por ejemplo, la autorización de la transferencia de recursos público a privados; COMIBOL transfiere anualmente Bs. 4 millones al Ministerio de Minería y Metalurgia; recursos a gobiernos autónomos, pago de refrigerio en los servicios departamentales de gestión, aprobación de escalas salariales de entidades territoriales autónomas y universidades. Se autoriza al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MEFP) para inscribir en el presupuesto de las entidades territoriales autónomas los recursos de caja y bancos; de la misma manera se autoriza al MEFP incorporar los presupuestos institucionales de las empresas de las entidades territoriales autónomas al PGE; autorizar al MEFP y VIPFE inscribir y/o incrementar el gasto en partidas 25200 y 25800 con recursos externos y contraparte local; se autoriza a las entidades adelantar procesos administrativos de contratación de bienes, obras y servicios de proyectos de inversión; recursos del TGN sólo deben ser utilizados para el fin autorizado y saldos no utilizados revertir al TGN.

Se autoriza a las empresas públicas a realizar operaciones de crédito externo hasta una vez su patrimonio, demostrar que su flujo de caja futuro es positivo y que generaran indicadores de liquidez y endeudamiento favorable; autorización al MEFP realizar operaciones de deuda pública en mercados de capital externos hasta US\$ 500 millones; autorización al MEFP a realizar débitos automáticos; El TGN encomienda al BCB la administración y cobranza de carteras de créditos de los bancos en liquidación; ampliación la vigencia del artículo 25 de la ley 211 del PGE 2012; amplía la vigencia del crédito interno del BCB a ENDE y la emisión de bonos del TGN para garantizar el crédito; se constituye un fondo no reembolsable en el MEFP para la dotación, mejora de la infraestructura para el órgano ejecutivo del nivel central del Estado, excepto Policía y FFAA, con la venta de muebles e inmuebles de los bancos en liquidación.

Se autoriza al BCB efectuar el prepagado de US\$ 36,4 millones capital suscrito, reserva de capital por US\$ 3,6 millones, la capitalización de las utilidades netas del Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR); autorizar al BCB reasignar el crédito extraordinario hasta Bs. 9,1 millones a YPFB; Autoriza al MEFP contraer un crédito con el BCB hasta Bs. 1.044 millones para financiar la construcción del sistema de transporte férreo Montero-Bulo; Autoriza al MEFP transferir recursos del TGN a la ALP en la gestión 2013 el importe de los saldos presupuestarios institucionales no ejecutados ni comprometidos de la partida 41100 Edificios al cierre de la gestión 2012, de la Vicepresidencia y la ALP, para construir un nuevo edificio de la ALP y los recursos de seguridad ciudadana no podrán ser reasignados a otros propósitos y a solicitud del Ministerio de Gobierno se autoriza al MEFP debitar semestralmente de las cuentas de las entidades territoriales autónomas los recursos no ejecutados.

Las 21 disposiciones adicionales establecen modificaciones de las siguientes leyes permanentes como el: Código Tributario, de aduanas, del BCB, de administración presupuestaria, del FINPRO, de Pensiones, de Juegos de Lotería y Azar, de Marco de Autonomías y Descentralización, de Clasificación de Ingresos. Finalmente se dispone que el Impuesto a las Transferencias Onerosas de Inmuebles y Vehículos de Empresas y Sociedades queda fuera del ámbito edil.

Cuatro disposiciones transitorias establecen que las mercancías declaradas en abandono se transfieran gratuitamente al Ministerio de la Presidencia o al Ministerio de Salud y Deportes.

En las ocho disposiciones finales se determina en los dos primeros la vigencia de algunos artículos de leyes de presupuestos de gestiones anteriores y del 2012. El resto de disposiciones se refiere a temas administrativos y de retiro de mercancías por parte del Ministerio de la Presidencia y del Ministerio de Salud y Deportes.

Existen cinco disposiciones sobre abrogatoria y derogatoria del Código tributario, de la ley de PGE de 2012 y de todas las disposiciones de igual o inferior jerarquía contraria a la presente ley.

En resumen la ley anual del PGE 2013 que tiene vigencia desde el 1° de enero al 31 de diciembre de 2013 (un año calendario) incorpora la modificación de varias leyes de carácter permanente. Esto significa dejar de lado el principio presupuestario de "Exclusividad"¹⁴. Mantiene la característica de leyes anteriores en varios artículos, la subestimación en la estimación del precio del barril de petróleo por debajo del precio esperado, un incremento de dos dígitos en la eficiencia administrativa de recaudación de impuestos y gravamen arancelario aduanero, la apertura al endeudamiento público por parte de las entidades públicas. Por el lado del gasto continua su expansión de carácter cíclico.

Conclusiones

En síntesis la Ley anual del PGE de 2013 tiene las siguientes particularidades:

- El SP, SPNF y el TGN tienen programado déficits fiscales por encima del promedio programado en el periodo 2006-2012 que permite señalar que habría un retorno al déficit.
- Gasto público fuertemente expansivo.
- Apertura al endeudamiento externo para las empresas públicas.
- Dispone la utilización de las reservas internacionales netas del BCB para: FINPRO, YPFB, pago adeudo capital al FLAR, TGN y para el ferrocarril Montero-Bulo Bulo.

14 Se refiere a que en la ley de presupuesto únicamente se tiene que incorporar aspectos presupuestarios.

- Ingresos extraordinarios que reciban las gobernaciones deben asignar a municipios.
- Algunos artículos del PGE 2012 se repiten y se modifican artículos de leyes permanentes.
- Transfiere la ALP al MEFP varias facultades sobre: débitos automáticos en cuentas fiscales, transferir recursos del TGN no utilizados al programa “Evo cambia”, gastos de seguridad ciudadana no utilizados se pasa al Ministerio de Gobierno, COMIBOL transfiere recursos al Ministerio de Minería y Metalurgia.
- Varias modificaciones de tipo administrativo sobre disposición de transferencia de mercancías retenidas por la Aduana a los Ministerios de: la Presidencia y Salud y Deportes.
- Modificaciones sobre emisión de facturas, y reducción del crédito fiscal del IVA de la compra de gasolina especial, premium o diesel oil al 70 por ciento para la liquidación de impuestos.
- Algunos artículos del PGE 2012 se repiten y se modifican artículos de leyes permanentes como: Código tributario, de aduanas, BCB, administración presupuestaria, FINPRO, Pensiones, de Juegos de Lotería y Azar, Marco de Autonomías y Descentralización, clasificación de ingresos. El impuesto a las transferencias onerosas de inmuebles y vehículos de empresas y sociedades queda fuera del ámbito edil.
- Finalmente, el BCB ya no tendría una plena autonomía e independencia de ocuparse de sólo la inflación porque se supedita la política monetaria a la política fiscal y el gobierno cuenta con una fuente de financiamiento importante, como el uso de las reservas internacionales para cubrir la expansión del gasto público.

IMPLICACIONES MONETARIAS DEL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO 2013

José Luis Evia Vizcarra*

Un esquema contable simple

El comportamiento del Sector Público no Financiero (SPNF) afecta al sector monetario de la economía a través del financiamiento neto que recibe del Banco Central. En el país, esta relación se ha tratado tradicionalmente en el marco del enfoque monetario de balanza de pagos, que es la base de la programación monetaria. Este enfoque supone un país pequeño, con tipo de cambio fijo y bienes transables, lo que hace que los efectos de los desajustes en el mercado monetario se equilibren a través de variaciones de las reservas internacionales. Hacemos una breve descripción de este modelo.

El Banco Central tiene, como los demás agentes económicos, una restricción presupuestaria. Esta restricción presupuestaria se refleja en su balance, que puede escribirse en la forma de la ecuación de la base monetaria:

$$\Delta BM = \Delta RIN + \Delta CNSP + \Delta CB - \Delta OMA^1$$

El objetivo de política del Banco Central es tradicionalmente el nivel de inflación, al que afecta controlando la cantidad de dinero en la economía. No obstante, en una economía pequeña con bienes enteramente transables, el nivel de precios interno iguala al nivel de precios internacionales multiplicado por el tipo de cambio, que se supone fijo. El nivel de precios es entonces exógeno. El equilibrio en el mercado monetario no se alcanza en este caso a través de la variación del nivel de precios, sino de la cantidad de reservas internacionales, que ajusta la oferta monetaria a la demanda de dinero. Por ello, la anterior ecuación puede también escribirse como:

$$\Delta RIN = \Delta BM - \Delta CNSP - \Delta CB + \Delta OMA$$

En economías pequeñas y abiertas, con un tipo de cambio fijo, un exceso de oferta monetaria genera una mayor demanda de reservas internacionales, pues la mayor demanda agregada que se genera se satisface con mayor consumo de bienes importados, haciendo que el nivel de reservas internacionales caiga, equilibrando así la anterior ecuación. Adicionalmente, es posible que las reservas bajen porque el público

* Master en Economía de Londres. Licenciado en Economía de la Universidad Católica Boliviana San Pablo (La Paz), Diplomado en Relaciones Económicas Internacionales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Diplomado en Relaciones Internacionales otorgado por la Academia Diplomática de Bolivia. Actualmente es docente de la Universidad Católica Boliviana San Pablo e investigador asociado de la Fundación Milenio.

1 BM: Base Monetaria; RIN: Reservas Internacionales Netas; CNSP: Crédito Neto al Sector Público; CB: Crédito a Bancos; OMA: Operaciones de Mercado Abierto; Δ : Cambio.

desea protegerse de una eventual devaluación, manteniendo sus activos financieros en moneda extranjera. En este caso el objetivo del Banco Central es la cantidad de reservas internacionales que posee, y que le permiten mantener el tipo de cambio fijo, y así controlados los precios. La meta que se pone al Banco Central es la ganancia en reservas.

En la anterior ecuación debe interpretarse a la base monetaria como la demanda de dinero del público, una variable que está (en principio) fuera del control de la autoridad monetaria. Una vez que se ponen límites a la variación en reservas y se toma el dato de la variación en la demanda de dinero (base monetaria), queda determinado el nivel de crédito interno, que incluye el crédito al sector público no financiero y el crédito a los bancos. El Banco Central debe “acomodar” las demás variables de manera de hacerlas compatibles con su límite de expansión de la demanda. Hay que enfatizar que las variables del lado derecho de la ecuación no están completamente en el dominio del Banco Central.

Efectos de las operaciones del Sector Público No Financiero

Las operaciones del SPNF que repercuten sobre la hoja de balance del Banco Central, y a través de ésta sobre el balance monetario de la economía, corresponden a las que afectan el endeudamiento neto (crédito menos depósitos) del SPNF con el Banco Central. El endeudamiento externo también afecta el balance monetario, pero a través de sus efectos sobre las cuentas que posee el SPNF en el Banco Central. No obstante, a diferencia del crédito bruto que extiende al SPNF, el crédito externo no está en la esfera de decisiones del Banco Central.

Los desembolsos netos (desembolsos menos amortizaciones) de créditos externos al SPNF pueden tener efectos importantes sobre el balance monetario. Con el mayor endeudamiento del SPNF, las reservas internacionales tenderán a incrementarse, lo que en principio será compensado con mayores depósitos del SPNF en el Banco Central. Pero a medida que el SPNF gaste estos recursos, la cantidad de dinero se irá expandiendo en la economía. Esta mayor cantidad de dinero en la economía hará que se incrementen las importaciones, reduciendo así las reservas internacionales, y la base monetaria. El que los precios internos resultan afectados dependerá de cuánto del incremento en el gasto se destina a bienes transables (que pueden sustituirse con importaciones) y cuánto a bienes no transables, que tienen que ajustar sus precios para equilibrar el mercado.

Si la pérdida de reservas o la inflación es importante, el Banco Central que se ha fijado una meta para la variación de reservas y la inflación, tendrá que contrarrestar este mayor endeudamiento. Para ello puede expandir las operaciones de mercado abierto, o restringir el crédito al sector bancario, reduciendo así la cantidad de recursos disponibles para el sector privado. Otra alternativa es reducir el crédito al sector público. Una opción adicional es dejar que la cantidad de dinero se incremente más allá de lo programado, lo que haría que las importaciones crezcan y se pierda una mayor cantidad de moneda extranjera, contrarrestando el incremento inicial de las reservas internacionales.

Otra variable importante es el crédito al sector público no financiero; el crédito que el Banco Central extiende al gobierno. Este estará en el dominio de las decisiones del Banco Central, siempre y cuando el Banco Central sea independiente. En caso contrario el crédito al Sector Público estará en el ámbito de decisión fiscal, y si el Banco Central decide mantener una meta de expansión de la cantidad de dinero en la economía, o mantener la

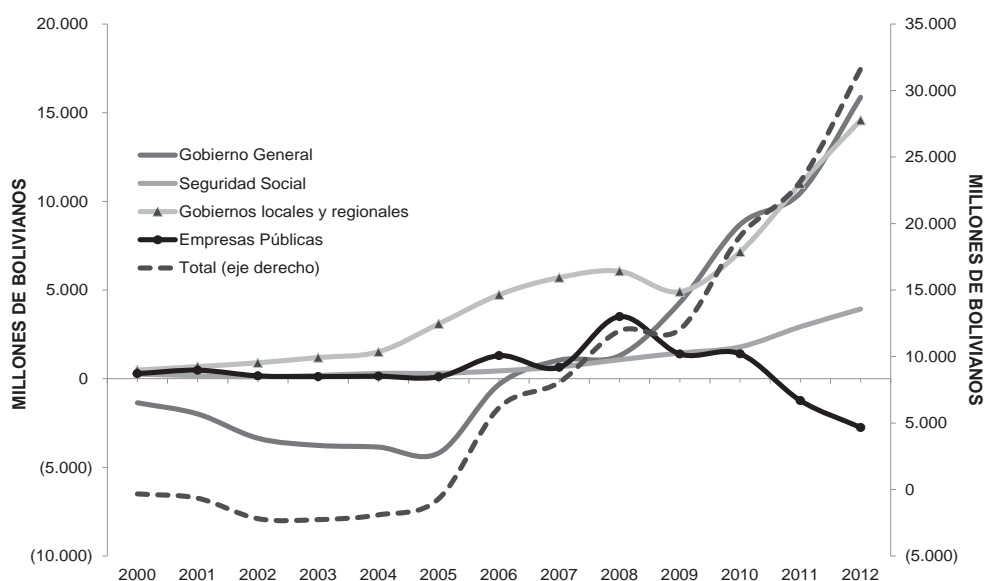
cantidad de reservas internacionales, tendrá que incrementar las operaciones de mercado abierto. Un incremento importante del crédito al SPNF determinará que la cantidad de dinero en la economía se aumente, lo que podría afectar el nivel de reservas internacionales y los precios internos, dependiendo del perfil de la demanda entre bienes transables y no transables. Por ello, el nivel de crédito al sector público deberá ser compatible con el nivel de reservas que se quiere mantener, y con el nivel de inflación que se prevé.

La independencia de la política monetaria en el contexto boliviano

La discusión clásica sobre la relación entre la política fiscal y monetaria está referida a la independencia de la política monetaria. Cuando la política monetaria es independiente el Banco Central fija el monto máximo de financiamiento que puede otorgar al SPNF, y de ésta manera define el límite de financiamiento al que puede acceder el SPNF, y por ello el déficit que podría generar el SPNF. En cambio si la política monetaria está subordinada a la política fiscal el déficit define el financiamiento.

En el caso de la economía boliviana, el SPNF mantiene elevados niveles de depósitos en el Banco Central de Bolivia (BCB), producto de pasados superávits y endeudamiento externo. Por ello, puede acceder a estos depósitos para financiar un eventual déficit, sin necesidad de acceder al crédito del BCB, lo que hace que la política fiscal tenga un amplio margen de maniobra, que en la práctica hace que la política fiscal pueda determinarse libremente, aun cuando el BCB fuese independiente. El siguiente gráfico muestra los recursos que el SPNF mantiene como depósitos en el BCB, menos el crédito que el BCB ha otorgado al SPNF. Debe destacarse que el elevado monto que el SPNF tiene como ahorro financiero en sus cuentas en el BCB, lo que hace que el SPNF tenga un elevado nivel de independencia en relación al déficit que puede generar.

GRÁFICO 1
DEPÓSITOS NETOS EN EL BANCO CENTRAL DE BOLIVIA
AÑOS 2000 - 2012



FUENTE: elaboración propia en base a datos del Banco Central de Bolivia.

Los depósitos netos del SPNF en el BCB (depósitos menos crédito bruto) superaba, a septiembre del 2012 Bs. 31.624 millones. El 50 por ciento de estos depósitos netos correspondían al gobierno general (Bs. 15.869 millones). Los gobiernos locales y regionales poseían el 46,1 por ciento de los depósitos netos totales (Bs. 14.574 millones). El resto de los depósitos netos correspondía a las demás categorías del SPNF.

Hay que notar también que las empresas públicas, debido a que se han endeudado con el BCB en los últimos años, tienen un nivel de depósitos netos negativo (menos Bs. 2.749 millones). Hasta el 2010 las empresas públicas tenían un nivel de depósitos netos positivo, y no recibían crédito bruto del BCB, tal como lo establece la Ley 1670 que rige las operaciones del BCB y que en su artículo 22 le prohibía otorgar crédito a una entidad diferente al Tesoro General. La autonomía de BCB descansa en la capacidad que tiene éste de negar crédito al SPNF, que se amparan en las restricciones legales que debe de cumplir. Sin estas restricciones legales el BCB no podría negar crédito al SPNF, y por ello la política monetaria resultaría completamente subordinada a la política fiscal. Lamentablemente desde hace unos años las leyes financieras han esquivado la ley del BCB autorizando (léase ordenando) a éste la concesión de créditos a distintas instituciones públicas. Adicionalmente, como se comenta más abajo, la Ley del Presupuesto del presente año ha establecido un marco mucho más laxo para la otorgación de créditos a las empresas públicas.

Los recursos que tiene el SPNF acumulados en el BCB le otorgan dan un gran campo de maniobra a la hora de fijar el déficit, lo que a su vez significaría una gran independencia a la política fiscal. No obstante, en caso de que el SPNF decidiera generar un déficit, y cubrirlo con los recursos que tiene depositados en el BCB, generaría potencialmente un problema monetario, pues presionaría a una expansión de la oferta monetaria. Dependiendo de la política monetaria, lo anterior podría generar la necesidad de que el BCB intervenga para reducir la liquidez.

El Presupuesto General del Estado de 2013 y el Programa Monetario Fiscal

El presupuesto del 2013 prevé un déficit de Bs. 9.051 millones para la administración pública no financiera, que se espera sea financiado principalmente por crédito externo. Este presupuesto propone que el endeudamiento externo neto de la administración pública no financiera alcance Bs. 7.594 millones (alrededor de US\$ 1.100 millones), financiando el 84 por ciento del déficit de este año. Este financiamiento neto resulta de un incremento en el crédito externo neto de Bs. 9.694 millones (alrededor de US\$ 1.400 millones), y una amortización de deuda pública externa de 2.100 millones de bolivianos (alrededor de US\$ 300 millones). El restante 16 por ciento del déficit fiscal (Bs. 1.457 millones) se financiaría localmente.

No obstante, el déficit programado en la decisión de Ejecución del Programa Fiscal Financiero, que suscriben el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MEFP) y el BCB, es considerablemente menor al que está inscrito en el Presupuesto General del Estado, alcanzando solamente Bs. 5.660 millones (alrededor de US\$ 800 millones); un déficit fiscal de alrededor del 3 por ciento del PIB (que contrasta con el déficit inscrito en

el presupuesto que alcanzaría al 4,6 por ciento del PIB). Adicionalmente, el financiamiento interno al Sector Público sería este año negativo, lo que implica que el endeudamiento externo del SPNF cubriría todo el déficit, y permitiría además reducir el endeudamiento interno. El endeudamiento programado del SPNF con el BCB es también negativo, por lo que se puede concluir que el SPNF continuará acumulando recursos en el BCB. Esto hará que del financiamiento externo alcance los Bs. 8.031 millones (alrededor de US\$ 1.150 millones).

Las metas del Programa Monetario Fiscal, tal como han sido dadas a conocer, difieren de las metas que estaban en el presupuesto del sector público aprobado para el presente año. Según el Programa Monetario Fiscal, el crecimiento del PIB será del 5,5 por ciento, la inflación alcanzará al 4,8 por ciento, y el déficit fiscal será alrededor del 3 por ciento del PIB. Bajo estos supuestos las metas cuantitativas del Programa Fiscal Financiero se resumen como sigue (ver cuadro 1):

CUADRO 1
METAS CUANTITATIVAS DEL PROGRAMA FISCAL – FINANCIERO
(Flujos acumulados del 1 de enero de 2013)

DETALLE	Valor (Millones de Bolivianos)			
	Trimestre 1	Trimestre 2	Trimestre 3	Trimestre 4
Superávit del Sector Público (-)	(5.214)	(5.011)	(4.226)	5.660
Financiamiento interno al Sector Público	(5.710)	(6.107)	(6.708)	(2.371)
Crédito interno neto del BCB al SPNF	(5.176)	(4.633)	(4.591)	(498)
Crédito interno neto total	2.301	2.233	3.626	8.710
	Valor (Millones de dólares)			
Reservas internacionales netas del BCB	(521)	323	(429)	(650)

FUENTE: elaboración propia en base a datos del Banco Central de Bolivia y el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

De acuerdo al Programa Fiscal Financiero, a pesar de que el SPNF tendrá un déficit de alrededor de US\$ 810 millones, este se financiaría con acceso al crédito externo, en alrededor de US\$ 1.150 millones, por lo que el crédito interno (que se adquiere con el sector privado mediante colocación de bonos o letras del tesoro general del estado directamente al público) se reduciría en alrededor de US\$ 340 millones. De esta manera el SPNF no necesitaría recurrir al crédito neto (acceder al crédito bruto o reducir sus depósitos) del BCB. De hecho el programa monetario prevé un incremento de los depósitos netos del SPNF en el BCB de más de US\$ 70 millones para el año.

No obstante, el crédito interno neto total (el crédito neto que otorga el BCB al SPNF, sector público financiero y al sistema financiero privado) crecerá en más de US\$ 1.250 millones, lo que quiere decir que el crédito neto del BCB al sector financiero público y privado crecerá en más de US\$ 1.590 millones. Esto puede estar explicado por una reducción de los saldos de las Operaciones de Mercado Abierto (OMAs) del BCB, una reducción del encaje legal constituido, o una expansión importante del crédito neto al sector financiero proviene del crédito destinado al sector financiero público. La ley del “Fondo para la Revolución Industrial Productiva (FINPRO)” ha programado que el BCB otorgue US\$ 1.200 millones al Fondo que esta ley crea; US\$ 600 millones en la forma de crédito y US\$ 600 millones en la forma de fideicomiso.

El mayor crédito interno neto total será compensado en parte por una pérdida de reservas, estimada para la gestión en US\$ 650 millones. Por ello el incremento proyectado en la demanda de dinero y/o las operaciones de mercado abierto tendrían que cubrir los restantes US\$ 600 millones. La base monetaria en diciembre del 2012 alcanzó casi los US\$ 7.000 millones. Si el crecimiento del PIB será del 5,5 por ciento y la inflación del 4,8 por ciento, bajo el supuesto de que la demanda de dinero es proporcional a la oferta, la demanda de dinero (base monetaria) se incrementaría en 2013 en alrededor de US\$ 720 millones, que superaría la proyección del incremento de la demanda de dinero necesaria para cerrar el programa monetario fiscal, pudiendo incluso generar una redención neta de títulos del Banco Central.

Financiamiento del déficit en los mercados externos

Parte del incremento en el endeudamiento externo que contempla el presupuesto general del Estado, es el que la Ley del presupuesto autoriza al MEFP cuando en su artículo 18 le autoriza a “celebrar operaciones de deuda pública en los mercados de capitales externos por un monto de hasta US\$ 500 millones o su equivalente en otra moneda, para apoyo presupuestario.” Este endeudamiento en los mercados privados internacionales se suma al endeudamiento con los organismos internacionales, por lo que la deuda pública crecería de manera importante en el presente año.

Más allá del efecto sobre las cuentas fiscales, el endeudamiento tiene un efecto sobre el balance del Banco Central, en una cantidad de recursos que no es despreciable. El primer efecto de este mayor endeudamiento es el incremento de las reservas internacionales del BCB, que tendrá como contrapartida un incremento en los depósitos del SPNF en el BCB. De hecho se puede aseverar que el incremento de las reservas internacionales que se registró en el 2012, de US\$ 1.908 millones el 26,2 por ciento US\$ 500 millones, provino de la colocación de bonos que realizó el gobierno en los mercados internacionales. También se puede señalar que el incremento de los depósitos netos del SPNF en el BCB, de 6.143 millones de bolivianos, el 56,6% provino de esta emisión de bonos.

Este incremento en los depósitos, no obstante, es (debería ser) transitorio pues el SPNF, obtiene préstamos para emplearlos (gastar este dinero) en gasto corriente o inversión. El destino de este endeudamiento no está definido en el presupuesto, como tampoco estaba definido en el presupuesto del pasado año el destino de los recursos provenientes de la colocación de bonos en el mercado internacional que se realizó entonces. Estos recursos se destinan a “apoyo presupuestario”, que implica que pueden financiar cualquier gasto que se encuentre en el presupuesto (incluido el pago de salarios). Una vez que se empiecen a ejecutar (gastar) estos recursos, los depósitos del SPNF en el BCB disminuirán, lo que generará una expansión de la cantidad de dinero en la economía. Este incremento en la cantidad de dinero puede generar una posterior reducción en las reservas internacionales, o un incremento en el nivel de precios. Si el BCB considera que esta reducción en las reservas internacionales, o el incremento de precios no es aceptable, entonces tendrá que compensar de alguna manera este incremento.

Financiamiento del déficit en el mercado interno

El déficit programado para el 2013 que será financiado por fuentes internas, de acuerdo al presupuesto general del Estado alcanzará a Bs. 1.457 millones (alrededor del US\$ 200 millones), equivalentes al 16 por ciento restante del déficit programado para el 2013. No obstante, de acuerdo a la Decisión de Ejecución del Programa Fiscal-Financiero 2013 firmado entre el MEFP y el BCB, el financiamiento interno sería negativo, con una reducción del financiamiento interno de Bs. 2.371 millones. Respecto al crédito del Banco Central, este sería también negativo, con una acumulación de recursos en el BCB de Bs. 498 millones (equivalentes a alrededor de US\$ 70 millones).

En el contexto del Programa Fiscal-Financiero, el crédito externo permitiría reducir el crédito interno del BCB al SPNF, lo que significará un incremento en los depósitos del Sector Público en el BCB. No obstante, llama la atención la importante expansión del crédito interno neto total, que se expandiría en Bs. 8.710 millones (alrededor de US\$ 1.250 millones). Como se ha mencionado antes esto se explica principalmente por el financiamiento que otorgará el BCB al FINPRO, por US\$ 1.200 millones. Este fondo financiará la inversión de emprendimientos productivos del Estado a cargo de empresas públicas y/o sociedad comerciales con participación mayoritaria del Estado.

Aún cuando el crédito interno neto para el Sector Público sea negativo (debido a la importante acumulación de recursos que se estima el Sector Público constituya en el BCB), habrá una expansión del crédito bruto a la empresas públicas, créditos que se han aprobado en el Presupuesto General del Estado. A través de la Ley Financiera, durante varios años la Asamblea Legislativa Plurinacional ha venido autorizado al BCB a otorgar créditos a distintas empresas públicas. El cuadro 2 muestra la cantidad de desembolsos que ha otorgado el BCB a distintas empresas públicas, amparado en las distintas leyes que aprobaron los presupuestos, hasta diciembre del 2012.

CUADRO 2
CRÉDITOS DEL BANCO CENTRAL DE BOLIVIA A EMPRESAS PÚBLICAS
(A diciembre de 2012)

<u>DETALLE</u>	<u>Valor</u> (Millones de Bolivianos)
YPFB	618,8
Comibol	110,1
Ende	227,2
San Buenaventura	151,1
TOTAL	1.107,3

FUENTE: elaboración propia en base a datos del Banco Central de Bolivia.

El crédito que el BCB ha extendido a la Empresas del Sector Público ya muestra un importante monto, lo que sin duda ha incidido de manera importante en los balances del BCB, así como en la liquidez de sus recursos.

Si siguiendo esta tendencia, el presupuesto del 2013 incorpora la autorización “al BCB otorgar al MEFP a través del Tesoro General de la Nación un crédito extraordinario en condiciones concesionales, para lo cual se exceptúa al BCB de la aplicación de los artículos 22 y 23 de la Ley del BCB No. 1670 de 31 de octubre de 1995.” Este crédito de hasta Bs.

1.044 millones, equivalente a alrededor de US\$ 150 millones, tiene la finalidad de financiar la construcción del Sistema de transporte férreo en el tramo Montero-Bulo Bulo.

El artículo 22 de la ley 1670 establece que: “El BCB no podrá otorgar crédito al Sector Público ni contraer pasivos contingentes a favor del mismo. Excepcionalmente podrá hacerlo a favor del Tesoro Nacional, con voto favorable de dos tercios de los miembros presentes en reunión de su Directorio, en los siguientes casos:

- a) Para atender necesidades impostergables derivadas de calamidades públicas, conmoción interna o internacional, declaradas mediante Decreto Supremo.
- b) Para atender necesidades transitorias de liquidez, dentro de los límites del programa monetario.”

La Ley Financiera entonces suspende esta disposición de la Ley 1670 del BCB. No está claro si una ley que tiene duración de un año (como es la Ley que aprueba el presupuesto), puede suspender la aplicación de una ley que rige a una institución permanente, como el BCB.

El artículo 23 de la Ley 1670 expresa: “Las operaciones previstas en el Artículo anterior serán documentadas en todos los casos mediante títulos valores negociables de deuda pública emitidos por el Tesoro Nacional, las cuales, en el caso previsto en el inciso b), serán de plazo máximo de un año.”

La disposición contenida en el Presupuesto General del Estado entonces, autoriza a que el empréstito para la construcción de la vía férrea Montero-Bulo Bulo se realice sin la constitución de las garantías en la forma de títulos valores de deuda del Tesoro General del Estado. No obstante más adelante el Presupuesto General del Estado “autoriza al MEFP, a través del Tesoro General de la Nación, la constitución de garantías necesarias de respaldo que requiera el contrato de préstamo respectivo”. Dado que se dispensó la aplicación del artículo 23, es de suponer que las garantías que podrá aceptar el BCB son de menor calidad que las que se establecían en este artículo.

Adicionalmente el Presupuesto General del Estado del 2013 amplía la vigencia del crédito autorizado a favor de la empresa nacional de electricidad (ENDE), exceptuándolos de la aplicación de los artículos 33 y 35 de la ley No. 2042 de Administración Presupuestaria. Se autoriza al TGN a emitir Bonos del Tesoro No Negociables a favor del BCB para garantizar este crédito.

El artículo 33 de la ley No. 2042 de Administración Presupuestaria señala “Las entidades públicas nacionales, departamentales y municipales, con carácter previo a la contratación de cualquier endeudamiento interno y/o externo, deben registrar ante el Viceministerio del Tesoro y Crédito Público el inicio de sus operaciones de endeudamiento, para su autorización correspondiente...” Y el artículo 35 establece los límites de endeudamiento “las entidades públicas descentralizadas, autónomas y autárquicas deben sujetarse a los siguientes límites de endeudamiento:

El servicio de deuda (amortizaciones a capital, intereses y comisiones) comprometido anualmente, no podrá exceder el 20 por ciento de los ingresos corrientes recurrentes percibidos en la gestión anterior.

El valor presente de la deuda total no podrá exceder el 200% de los ingresos corrientes recurrentes percibidos en la gestión anterior.

A partir de la presente Ley queda prohibida la contratación de deuda no concesional, salvo autorización expresa del Ministerio de Hacienda, a través del Viceministerio del Tesoro y Crédito Público.”

Aparentemente ENDE no cumple con las condiciones de endeudamiento establecidas en la Ley de Administración Presupuestaria, por lo que fue necesario incluir este artículo para viabilizar este crédito. Junto a la demás excepciones que se hace para posibilitar el endeudamiento de empresas públicas, esto muestra que constantemente se está evadiendo el cumplimiento de la reglamentación sobre endeudamiento de las entidades del sector público, lo que hace que la institucionalidad que regula el endeudamiento público se diluya.

Este proceso de relajamiento de las condiciones para el endeudamiento de las empresas públicas se ha completado en la misma ley del presupuesto, aprobando un marco mucho más laxo para este tipo de endeudamiento. Esto trae el peligro de que el endeudamiento público se realice discrecionalmente y de manera arbitraria, lo que tendrá serias consecuencias sobre la administración del endeudamiento público.

El marco que se establece para la contratación de deuda de las empresas públicas se determina en el artículo 17 de la ley que aprueba el presupuesto del Estado. Este artículo establece:

- I. Las Empresas Públicas podrán realizar operaciones de crédito público justificando técnicamente las mejores condiciones...
- II. La contratación de deuda pública externa de las Empresas Públicas debe ser autorizada por Ley de la Asamblea Legislativa Plurinacional.
- III. La contratación de deuda pública interna de las Empresas Públicas debe ser autorizada mediante Decreto Supremo.
- IV. Con carácter previo a la contratación de cualquier endeudamiento interno y/o externo, las Empresas Públicas, deben cumplir al menos una de las siguientes condiciones:
 - a. Contraer endeudamiento hasta una vez su patrimonio.
 - b. Demostrar que su flujo de caja es positivo.
 - c. Demostrar que se generarán indicadores de liquidez y endeudamiento favorables.

- V. Se exceptúa del cumplimiento de los artículos 33 y 35 de la ley No. 2042 de 21 de diciembre de 1999, a las Empresas Públicas, debiendo adecuarse a los criterios establecidos en el párrafo anterior.
- VI. La contratación del endeudamiento y el pago del servicio de la deuda son de responsabilidad de la Máxima Autoridad Ejecutiva y/o Directorio.
- VII. Las instancias señaladas en el Parágrafo I, deberán remitir información al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas sobre el endeudamiento contraído.
- VIII. El Órgano Ejecutivo mediante el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, emitirá la reglamentación que requiera la operativa y aplicación de las operaciones de crédito público, por las Empresas Públicas.”

Este artículo cambia completamente la forma en la que se administra el endeudamiento de las Empresas Públicas, relajando marcadamente las condiciones que deben cumplir éstas para acceder al crédito. En principio llama la atención que el endeudamiento interno de las empresas públicas pueda autorizarse por decreto supremo. Esto podría contradecir la Constitución Política del Estado que en su artículo 158 establece que:

“Son atribuciones de la Asamblea Legislativa Plurinacional, además de las que determina esta constitución y la Ley:

- 8. Aprobar leyes en materias de presupuestos, endeudamiento, control y fiscalización de recursos estatales de crédito público y subvenciones, para la realización de obras públicas, y de necesidad social.”

Y en el artículo 322 señala:

“I. La Asamblea Legislativa Plurinacional autorizará la contratación de deuda pública cuando se demuestre la capacidad de generar ingresos para cubrir el capital y los interés, y se justifique técnicamente las condiciones más ventajosas en las tasas, los plazos, los montos, y otras circunstancias.

II. La deuda pública no incluirá obligaciones que no hayan sido autorizadas y garantizadas expresamente por la Asamblea Legislativa Plurinacional.”

Por ello, la intención de autorizar el endeudamiento interno de las empresas públicas a y través de decretos supremos, no sólo que relajan la política de contratación de deuda pública, sino que podría estar contradiciendo la actual Constitución Política del Estado.

Adicionalmente, se excluye a las empresas Públicas del cumplimiento de los artículos 33 y 35 de la Ley de Administración Presupuestaria, remplazando las condiciones para el endeudamiento por condiciones mucho menos exigentes (endeudarse hasta una vez su patrimonio, o demostrar un flujo de caja positivo, o demostrar que se generarán indicadores de liquidez y endeudamiento favorables). Esto reduce las condiciones financieras necesarias para acceder a endeudamiento público, relajando la política de endeudamiento,

y anunciando un acceso indiscriminado al crédito para las empresas estatales. Hay que señalar que no existe un estudio que justifique que las nuevas condiciones son suficientes para generar un endeudamiento sostenible y responsable.

Finalmente, en materia de endeudamiento, la Ley Financial también reasigna el crédito extraordinario a YPFB aprobado en el Presupuesto General del Estado el pasado año, por Bs. 9.100 millones, destinando Bs. 8.050 millones a la industrialización, y el resto a YPFB refinación.

LA INVERSIÓN PÚBLICA Y EL CRECIMIENTO EN BOLIVIA ANÁLISIS DE LA INVERSIÓN PRESUPUESTADA EN EL PGE 2013

*José Gabriel Espinoza Yáñez**

Introducción

La relación entre inversión pública y el crecimiento es uno de los tópicos más estudiados y controversiales en la literatura económica. Esto es así por la clara diferencia de comportamiento que existe entre los actores económicos en el ámbito privado y el Estado como tal. Así, mientras los agentes privados distribuyen sus recursos escasos tratando de maximizar su función de utilidad, en el ámbito público esta distribución no siempre responde a criterios de eficiencia económica. De hecho, en muchos casos, la distribución responde más bien a necesidades sociales, a lo que también hay que agregarle los problemas clásicos de ineficiencia en la administración, así también factores institucionales y de corrupción que hacen que el impacto del gasto público sobre el crecimiento no sea claro.

La literatura sobre este tema no escapa a las dificultades de medición y evaluación que plantean las características del gasto público, aunque en general se coincide que no todo el gasto de “inversión” hecho por el Estado es beneficioso para el crecimiento de un país. Su incidencia depende, en gran medida, de las condiciones iniciales de cada región, así como de la etapa de desarrollo en la que se encuentre dicho país. También se debe tener en cuenta factores institucionales y el tipo de sector al que se apunta con el gasto público.

En el caso particular de Bolivia, las restricciones de financiamiento que solía enfrentar el sector público han desaparecido en los últimos años, factor que ha facilitado un crecimiento importante de las cifras de inversión pública en el país, al menos en términos nominales, sin embargo, las tasas de crecimiento económico que se han registrado han seguido muy cercanas al promedio histórico, por lo que surge la necesidad de llevar adelante una evaluación más profunda sobre este tema, que permita clarificar porque este incremento en el gasto público no se ha traducido en un incremento en el crecimiento económico. Más aún si se considera que actual manejo económico prioriza la presencia del Estado prácticamente en todos los sectores de la economía.

En este sentido, esta parte del trabajo evaluará la incidencia que ha tenido la inversión pública sobre el crecimiento durante las últimas dos décadas, determinando el impacto tanto de corto como de largo plazo, así como a nivel departamental. Para esto se utilizan datos a nivel nacional y a nivel departamental. El objetivo final es sentar

* Economista de la Universidad Católica Boliviana San Pablo (La Paz), con maestría en Desarrollo Económico. Consultor y analista del sector privado en aspectos relacionados a la política económica y su impacto sobre el comportamiento de las firmas y los hogares.

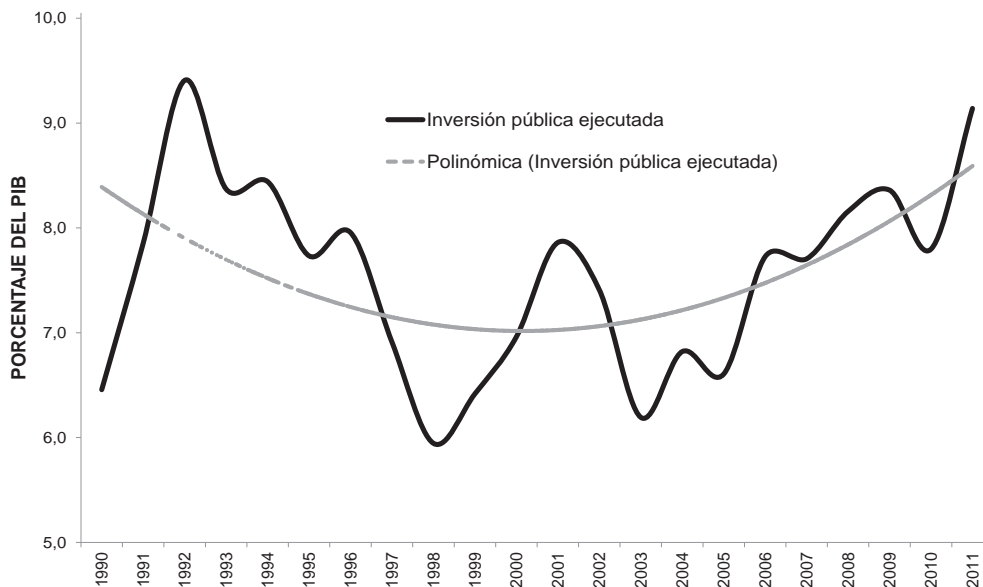
bases objetivas sobre las cuales se pueda evaluar la estructura de la inversión pública presupuestada para el 2013 en términos de su posible efecto sobre el crecimiento.

La estructura de este trabajo se divide como sigue: en la siguiente sección se presenta un breve análisis de la tendencia de la inversión pública en las últimas dos décadas, luego se presentan los fundamentos teóricos sobre los que se basa el análisis de la relación entre el crecimiento y la inversión pública. En la cuarta sección se evalúa la estructura de la inversión pública presentada en el Presupuesto General del Estado para el 2013, en la quinta se evalúa la incidencia de la inversión pública sobre crecimiento del PIB y finalmente se presentan las conclusiones.

1. La tendencia de la inversión pública en Bolivia

Uno de los principales indicadores del desempeño del sector público en la economía es la inversión pública ejecutada, ya que esta, además de mostrar el grado de compromiso que tiene el sector público con el crecimiento de un país, muestra también la eficacia de la gestión pública a la hora de alcanzar las metas que se ha propuesto. En este sentido, el gráfico 1 muestra el comportamiento de la inversión pública ejecutada como porcentaje del PIB.

GRÁFICO 1
INVERSIÓN PÚBLICA COMO PORCENTAJE DEL PIB
AÑOS 1990 - 2011



FUENTE: elaboración propia en base a datos del Instituto Nacional de Estadística.

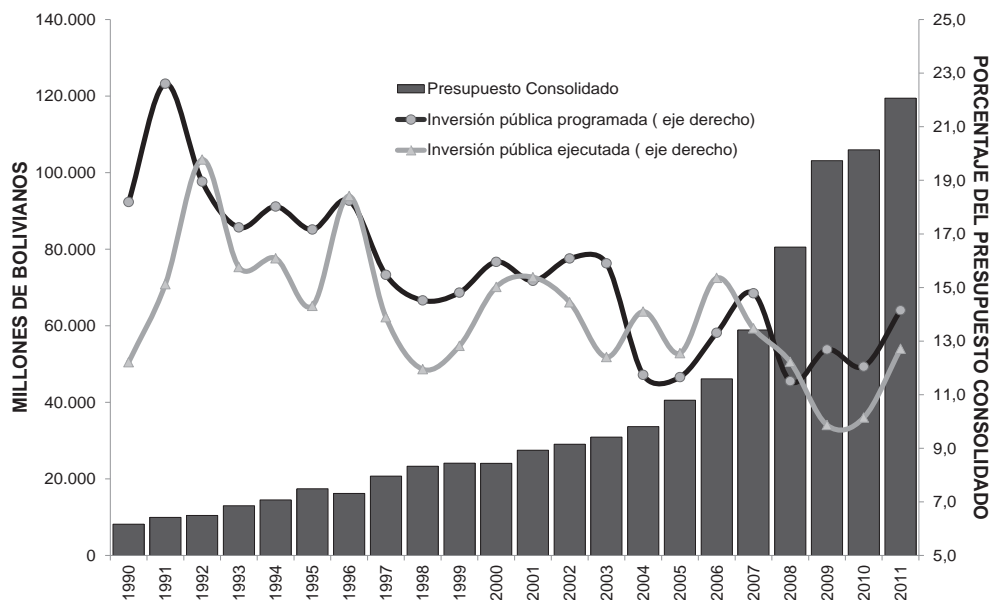
Se puede ver como la inversión pública en el periodo 1990 – 2011 ha representado valores que equivalen entre el 5,9 y 9,4 por ciento del PIB, alcanzando su pico máximo en 1992 y el mínimo en 1998. En promedio, la inversión del sector público ha estado en el orden del 7,6 por ciento del PIB en todo el periodo analizado. Observando los datos por

periodos podemos ver que la inversión pública ha tenido su mejor desempeño entre 1990 y 1995, cuando alcanzó en promedio el 8,0 por ciento del PIB y entre 2006 y 2011, cuando se llega al 8,2 por ciento en términos del PIB.

En este sentido, la participación de la inversión pública ha tenido un desempeño muy volátil y en gran medida pro-cíclico, ya que como se puede advertir, la etapa donde la inversión pública ha sido mas baja corresponde a finales de los 90's y principios de la primera década del 2000 en la que varios socios comerciales y países vecinos ingresaron a periodos de ajuste. Sin embargo, y en general, los niveles de inversión pública se han mantenido sumamente bajos, aun cuando las restricciones de financiamiento que se enfrentaron en buena parte de la década de los 90's han desaparecido en los últimos años, particularmente a partir de 2005.

Ahora bien, como se puede observar en el gráfico 2, la mejora en las condiciones presupuestarias gubernamentales entre 1990 y 2011, no necesariamente se han reflejado en un incremento en el esfuerzo de inversión pública. De hecho, la participación de la inversión pública, tanto presupuestada como ejecutada, sobre el presupuesto consolidado de cada año muestra una clara tendencia decreciente, que se acentúa entre 2006 y 2010, donde la inversión pública ejecutada pasa de representar el 15,4 por ciento del presupuesto consolidado a solo el 9,9 por ciento.

GRÁFICO 2
INVERSIÓN PÚBLICA Y PRESUPUESTO CONSOLIDADO
AÑOS 1990 - 2011



FUENTE: elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística.

En promedio, durante todo el periodo analizado, la inversión pública programada representó el 15,5 por ciento del total del presupuesto consolidado de la nación, aunque su participación, año a año, además de ser decreciente, es sumamente volátil. Por otro lado, durante el periodo 1990 – 1995 la inversión pública programada llegó a representar el 18,7 por ciento del presupuesto consolidado, con picos del 22,6 por ciento en 1991. Se debe recalcar que la tendencia se repite cuando se observa la inversión pública ejecutada.

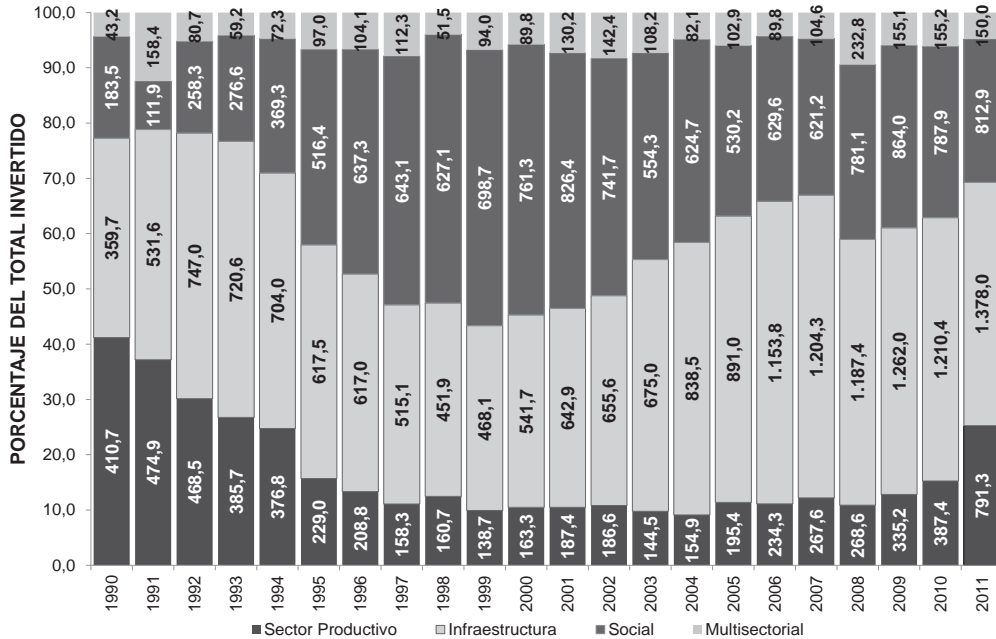
Por lo tanto, tomando en cuenta que otras obligaciones del sector público, tales como el servicio de la deuda han registrado una continua reducción, queda claro que el crecimiento del gasto fiscal se ha enfocado principalmente en el gasto corriente y no así en la formación de capital. Dicho de otra forma, los datos muestran que la importancia asignada por el sector público a la inversión en general, respecto a sus restricciones de financiamiento, viene sufriendo una caída sistemática.

En lo que respecta a la distribución de la inversión pública, el gráfico 3 muestra como la asignación de recursos para infraestructura ha respondido a los ciclos de la economía, y donde las prioridades se han enfocado en el ámbito social y de formación de infraestructura, comportamiento evidente si tomamos en cuenta que el sector público es el único inversionista en estos ámbitos. En promedio el 43,7 por ciento del total de la inversión fue destinada a infraestructura (que en términos del PIB significa cerca del 3,3 por ciento del mismo), mientras que la inversión social¹¹ representó el 33,2 por ciento del total de los recursos públicos destinados a la formación de capital, con un claro comportamiento contra cíclico, y donde la variable de ajuste parece que se encuentra en la inversión en infraestructura.

Por otro lado, la inversión en el sector productivo ha mostrado un comportamiento acorde a la política pública aplicada en los diferentes periodos de gobierno, ya que a principios de la década de los 90 la inversión en este sector llegó a captar casi el 40 por ciento de los recursos invertidos, lo que posteriormente registró una caída paulatina hasta llegar a un promedio de 10,8 por ciento entre 1997 y 2008, momento en el que los valores invertidos en este sector tienden a subir de nuevo, para llegar al 25,3 por ciento equivalente a Bs. 791,3 millones de 1990.

1 La inversión social incluye la inversión en los sectores de educación y cultura, salud y seguridad social, saneamiento básico y urbanismo y vivienda.

GRÁFICO 3
INVERSIÓN PÚBLICA POR SECTOR
AÑOS 1990 – 2011



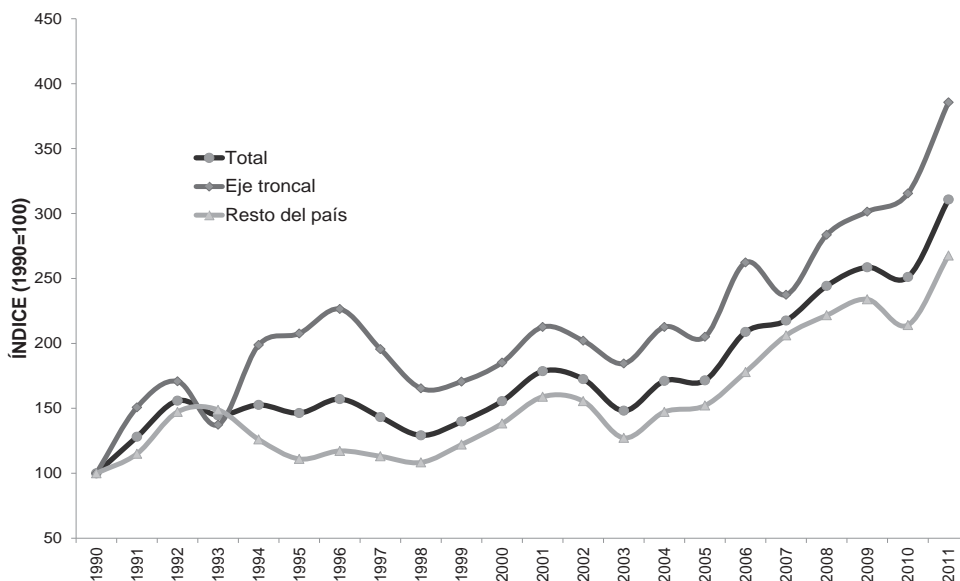
FUENTE: elaboración propia en base a datos del Instituto Nacional de Estadística.

En este sentido se debe hacer notar que en un escenario donde las restricciones presupuestarias fueron importantes, al menos hasta el 2005, la asignación de la inversión pública respondía a un esquema de intercambio, en el que el incremento de inversión en algún sector debía ser compensado con una reducción similar en otros sectores. Por lo tanto, la reducción de la inversión pública en el sector productivo, en gran parte de la década de los 90 y principios de los años dos mil, permitieron que el sector público se enfoque en lo social y la formación de infraestructura. En contraposición, los datos de entre 1990 y 1994 y más recientemente en el 2011, muestran como el crecimiento de la inversión en el sector productivo tiene efecto de reducción de la importancia relativa de capital público en los sectores social y de infraestructura.

Desde la perspectiva regional, la inversión pública ha mantenido una clara tendencia hacia la concentración de recursos en el eje troncal del país ya que como se puede ver en el gráfico 4 el ritmo de crecimiento de la inversión en el eje troncal ha sido sistemáticamente mayor respecto a lo registrado en el resto del país. Aun cuando los requerimientos de infraestructura y las deficiencias sociales se concentran más en los departamentos “periféricos”.

En términos nominales, la inversión en el eje troncal del país ha sido de US\$ 18.670,6 millones en todo el periodo analizado, mientras que en el resto del país ha alcanzado los US\$ 16.800,6 millones. Esto implica que en promedio solo el 46,6 por ciento de la inversión pública se ha destinado a los departamentos que están fuera del eje central.

GRÁFICO 4
INVERSIÓN PÚBLICA EJECUTADA POR REGIONES
 AÑOS 1990 – 2011



FUENTE: elaboración propia en base a datos del Instituto Nacional de Estadística.

2. La relación entre la inversión pública y el crecimiento

La investigación sobre el comportamiento y los determinantes del crecimiento económico es una de las áreas que más extensa literatura ha generado. Modelos como los de Harrod y Domar, Solow y los modelos de crecimiento endógeno han abordado esta temática, otorgando siempre una especial importancia a los factores productivos. En este contexto, uno de los principales determinantes del crecimiento en todos estos modelos es el capital y su dinámica con el resto de los factores productivos, por lo que la relación entre el capital, la mano de obra y la tecnología disponibles determinaran el nivel de producto que se puede alcanzar. A partir de esta relación, queda claro que, al menos teóricamente, la expansión del capital necesariamente se traduce en mayor crecimiento.

Sin embargo, lo anterior, no significa que la inversión sea un determinante *per se* de la tasa de crecimiento en el mediano y largo plazo, sino más bien que ante mayores tasas de inversión, dados un conjunto de interrelaciones y externalidades, positivas y/o negativas, las cuales a su vez están en función de factores institucionales y tecnológicos, hacen que un país con más capital tienda a crecer más rápidamente.

Ahora bien, en todos los modelos mencionados, se ha incluido de una u otra forma al sector público como una fuente mas de capital, sin embargo, dadas las particularidades de financiamiento de este sector, así como las diferencias en los objetivos que se busca (no siempre guiados por criterios de eficiencia económica), hacen que la relación entre el gasto público y el crecimiento de un país no esta del todo clara. Esto es así porque mientras parece obvio que la inversión pública, al mejorar la infraestructura y los servicios públicos, es capaz de atraer más inversión privada y elevar la rentabilidad de la ya existente, los

mecanismos a través de los cuales se podría llegar a obtener esta relación positiva, así como los niveles de participación del Estado y las formas de intervención del mismo en la economía, difieren entre cada economía, por lo que los efectos de la inversión pública no son unívocos.

En este sentido, varios autores (Aschauer - 1989 -, Barro - 1990, 1991 – y Eastearly y Rebelo – 1993 -) evalúan esta relación desde ópticas diversas y con resultados también diferentes. Sin embargo, el eje central de todos los estudios mencionados parte del hecho de que la inversión en general, y la inversión pública en particular, juegan un rol muy importante en el crecimiento económico de un país, partiendo de al menos dos requisitos básicos: volumen y rentabilidad. El requisito de volumen está relacionado a las externalidades positivas que pueda generar la inversión pública sobre el resto de la economía, mientras que la rentabilidad se relaciona al stock de capital público que puede intervenir directamente en la función de producción de un país.

Así, mientras Aschauer, entre otros, encuentra una relación positiva entre el crecimiento y la inversión pública, explicada principalmente a partir de las externalidades positivas que esta genera sobre el sector privado, además de las altas tasas de retorno de dicha inversión en comparación a las obtenidas por el capital privado, donde la rentabilidad de la inversión pública está relacionada a la reducción de costos para la producción en el sector privado, ya sea a través de la provisión de servicios públicos, como agua, electricidad o telecomunicaciones o a través de la mejora en las condiciones de infraestructura, reduciendo los costos de transporte y operación. Por el lado de las externalidades, estas están relacionadas a la construcción de marcos institucionales así como a la provisión de servicios como seguridad, salud y educación, que mejoran la calidad de la oferta laboral, incrementando la productividad de la misma.

En contraposición, Barro (1990), encuentra efectos insignificantes de la inversión pública sobre el crecimiento del PIB per cápita o sobre la reducción de los costos de producción. Esto se explica en gran medida, por la existencia del efecto *crowding out*, ya que la inversión pública no solo compite con el sector privado por los recursos financieros, sino que también incrementa la demanda total por bienes y servicios, causando desequilibrios entre la oferta y demanda, los cuales son corregidos luego a través del incremento en los precios de dichos bienes y servicios.

En la gran mayoría de los casos, la metodología planteada para llevar adelante esta evaluación parte de un enfoque en el que se mide la producción a través de una función de producción, normalmente del tipo Cobb Douglas y en la que se incluye el capital público como un factor productivo más. Las variantes de este enfoque no difieren tanto en el aspecto teórico, sino más bien en el aspecto econométrico que se utiliza para la estimación de la importancia de los factores productivos, ya que permite la inclusión de argumentos para diversas fuentes de capital, externalidades, capital humano y tecnológico, etc.

Desde el punto de vista estrictamente teórico, la relación entre el gasto público en capital y el crecimiento de la economía se puede apreciar siguiendo a Barro (1990), que parte de una economía habitada por un agente representativo y cuya función de utilidad a maximizar se puede expresar como sigue:

$$U = \int_0^{\infty} \frac{c_t^{1-\sigma} - 1}{1-\sigma} e^{-\rho t} dt \quad (1)$$

Donde c_t es el consumo per cápita, σ es la inversa de la elasticidad de sustitución intertemporal y ρ es la tasa de descuento. En este planteamiento, por simplicidad se supone que la tasa de crecimiento de la población es nula y que la oferta de trabajo por individuo es unitaria e inelástica. Ahora, la función de producción per cápita se expresa como:

$$y_t = \psi k_t^{1-\alpha} g_t^\alpha \quad (2)$$

Donde y_t es el producto per cápita, ψ es el indicador de eficiencia tecnológica, k_t es el capital privado, g_t el capital público y α es un parámetro positivo y menor a 1. La financiación de g_t se lleva adelante a través de un impuesto sobre la renta, de tal forma que $g_t = \tau y_t$ donde τ es el tipo impositivo y se mantiene constante. Esto implica que dado que el gasto público está en función del producto, y este a su vez en función del capital privado, la función de producción presenta rendimientos constantes de escala y es posible el crecimiento endógeno. Ahora bien, la ecuación de movimiento del capital privado se define como:

$$\dot{k} = (1-\tau)y_t - c_t - \delta k_t \quad (3)$$

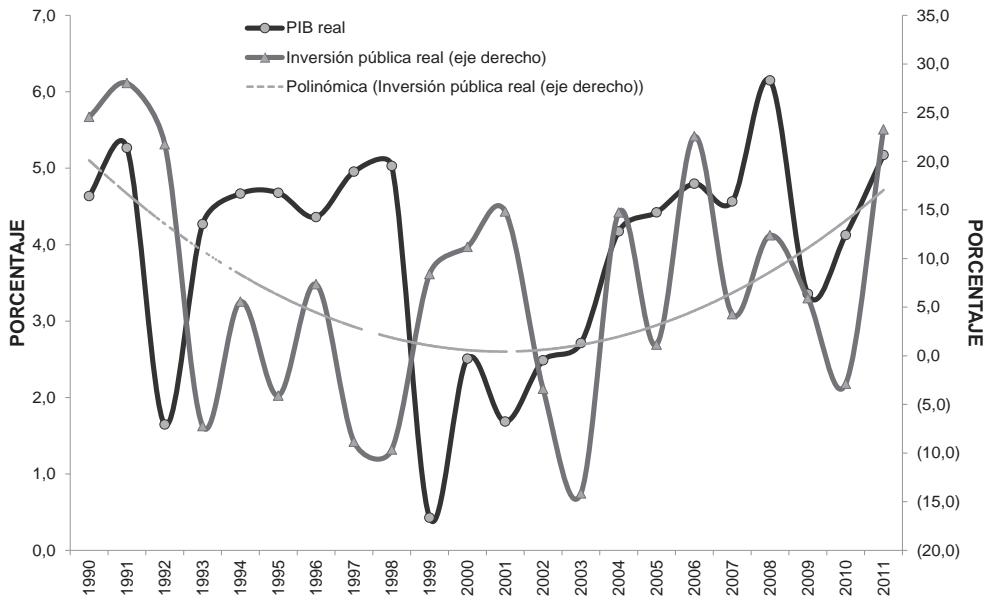
Donde δ es la tasa de depreciación y el punto sobre la variable representa la derivada de la misma respecto al tiempo. Ahora bien, cuando el agente representativo, sujeto a la ecuación de movimiento del capital privado (3), maximiza su función de utilidad (1), se puede probar que la tasa de crecimiento del consumo es igual a la tasa de crecimiento del capital privado y estas a su vez son iguales a la tasa de crecimiento del producto, de tal forma que:

$$\gamma = \frac{\dot{c}}{c} = \frac{\dot{k}}{k} = \frac{\dot{y}}{y} = \frac{1}{\sigma} [(1-\tau)(1-\alpha)\psi g^\alpha - \rho - \delta] \quad (4)$$

Donde la ecuación pone de manifiesto la relación ambigua que tiene el crecimiento del producto con la inversión pública, ya que mientras la provisión de capital público g_t tiene una relación positiva con el producto, generando un efecto *crowding in* o atracción, los impuestos necesarios para financiar la inversión pública reducen la rentabilidad del capital privado y por lo tanto desincentivan su acumulación, generando un efecto *expulsión* o *crowding out*, reduciendo la tasa de crecimiento de la economía.

En este sentido, una de las principales características del crecimiento en Bolivia, más allá de su promedio relativamente bajo, ha sido su marcada volatilidad, ya que el crecimiento, entre 1990 y 2012 estuvo ligeramente por debajo del 4 por ciento, aun cuando en los últimos años los precios de las materias primas que exporta Bolivia han posibilitado el ingreso de una gran cantidad de recursos a la economía. De la misma forma, el crecimiento de la inversión pública también ha mostrado el mismo comportamiento volátil (ver gráfico 5).

GRÁFICO 5
CRECIMIENTO DEL PIB E INVERSIÓN PÚBLICA REAL
 AÑOS 1990 - 2011



FUENTE: elaboración propia en base a datos del Instituto Nacional de Estadística.

Si observamos el crecimiento por periodos, podemos ver como, aun con el extraordinario incremento de recursos disponibles entre 2006 y 2012, la tasa de crecimiento promedio en dicho periodo ha llegado solo al 4,8 por ciento. Por otro lado, la inversión pública, expresada en términos reales también ha tenido tasas de crecimiento sumamente volátiles, las cuales han llegado incluso a presentar cifras negativas. Esto se explica principalmente por las restricciones financieras que enfrentaba el Estado, al menos en el periodo de 1990 hasta principios de los 2000, en el que las finanzas públicas dependían en gran medida del desempeño del sector privado y este a su vez, dado el reducido tamaño del mercado interno, dependía de las condiciones externas.

En este sentido, si observamos la tasa de crecimiento promedio de la inversión pública, se puede ver que esta ha variado entre 0 y 20 por ciento durante el periodo analizado y que responde en gran medida a la variación del ciclo económico que ha enfrentado el país, pues los puntos más bajos (entre 1999 y 2002) concuerdan con las crisis económicas observadas en México, Brasil y Argentina entre otros.

Además, el gráfico 5 también sugiere, que independientemente del régimen político y económico que se aplique, factores como el ciclo económico y particularmente los ciclos de demanda y precios de las materias primas han jugado un rol importante en el desempeño de ambas variables. Este hecho resulta perturbador, pues implica que al margen del reducido esfuerzo de inversión que lleva adelante el sector público, la economía boliviana enfrenta debilidades estructurales, que se profundizan con la política pública de inversión cuando esta empieza a enfatizarse en la extracción de recursos naturales.

3. La estructura de la inversión en el PGE 2013

El Presupuesto General del Estado (PGE) para el 2013 contempla una inversión total de US\$ 3.801,3 millones, lo que representa un incremento del 16,9 por ciento, respecto a la inversión programada en el PGE del 2012. En términos sectoriales, se continua la tendencia de observada en la sección 2, ya que el principal sector donde se planea invertir es en infraestructura, que representa algo más del 40 por ciento del total de la inversión presupuestada, lo que significa un incremento del 26,5 por ciento respecto a la inversión presupuestada en ese sector en el 2012 y que se concentra principalmente en la formación de infraestructura para transporte.

Dentro de este sector, los recursos hídricos con los que han registrado un mayor incremento, con un 66,9 por ciento respecto a 2012, mientras que la inversión en transportes solo ha registrado un crecimiento del 21,1 por ciento, lo que en términos nominales representa un incremento de US\$ 199,7 millones respecto al 2012.

En contraposición, los sectores social, productivo y multisectorial han reducido su participación en el PGE aunque en términos nominales la inversión en estos sectores se ha incrementado en 6,9 por ciento. La inversión programada en el sector productivo supera los 1.200 millones de dólares, donde el principal rubro es el sector extractivo, principalmente hidrocarburos, que capta el 19 por ciento de la inversión total, que equivale a un incremento del 11,6 por ciento respecto a la inversión en 2012. Por otro lado, se proyecta invertir en minería 141,3 millones de dólares, lo que representa solo el 3,7 por ciento de la inversión total programada. En suma, el sector extractivo concentra el 22,7 por ciento del total de la inversión presupuestada.

En lo que respecta a los sectores productivos no extractivos, estos recibirán solo el 9,3 por ciento del total de la inversión pública, dejando en claro que la apuesta del sector público esta enfocada a la extracción de recursos naturales no renovables, situación coherente con el origen de las fuentes de financiamiento del sector público.

CUADRO 1
PRESUPUESTO DE LA INVERSIÓN PÚBLICA POR SECTORES ECONÓMICOS
(A diciembre de los años indicados)

SECTORES	PGE (Millones de US\$)		Distribución de la Inversión Pública (En porcentaje)		Variación de la Inversión Pública (En porcentaje)	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013
INFRAESTRUCTURA	1.216,3	1.538,0	37,4	40,5	18,2	26,5
Comunicaciones	82,7	119,5	2,5	3,1	5.204,1	44,5
Energía	117,9	158,2	3,6	4,2	(21,3)	34,2
Recursos hídricos	67,2	112,2	2,1	3,0	31,3	66,9
Transportes	948,5	1.148,1	29,2	30,2	14,7	21,1
PRODUCTIVOS	1.076,0	1.217,3	33,1	32,0	79,8	13,1
Agropecuario	204,4	216,9	6,3	5,7	16,2	6,2
Hidrocarburos	647,6	722,4	19,9	19,0	99,5	11,6
Industria y turismo	113,7	136,7	3,5	3,6	203,1	20,2
Minería	110,4	141,3	3,4	3,7	83,3	27,9
SOCIALES	775,7	869,7	23,8	22,9	(2,3)	12,1
Educación y cultura	225,5	232,0	6,9	6,1	4,5	2,9
Salud y seguridad social	84,0	144,4	2,6	3,8	(22,9)	71,9
Saneamiento básico	171,7	166,2	5,3	4,4	(2,9)	(3,2)
Urbanismo y vivienda	294,5	327,1	9,1	8,6	0,8	11,1
MULTISECTORIALES	184,6	176,2	5,7	4,6	83,7	(4,5)
Comercio y finanzas	8,4	12,9	0,3	0,3	76,6	53,4
Administración general	4,6	38,1	0,1	1,0	(48,9)	725,3
Justicia y policía	22,8	37,6	0,7	1,0	11,8	65,1
Defensa nacional	7,9	1,8	0,2	0,0	(63,1)	(77,1)
Multisectoriales	141,0	46,4	4,3	1,2	496,1	(67,1)
Recursos naturales	0,0	39,5	0,0	1,0	(100,0)	--
TOTAL INVERSIÓN	3.252,5	3.801,3	100,0	100,0	29,0	16,9

FUENTE: elaboración propia con datos del Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo.
PGE: Presupuesto General del Estado.

Por otro lado, se debe resaltar la baja participación de la inversión en educación y cultura, que alcanza solo al 6,1 por ciento del total de la inversión programada en el PGE 2013, mientras que en el 2012 ésta representaba el 6,9 por ciento. Otros sectores donde se observa una reducción en la participación son Saneamiento básico, que pasa de 5,3 por ciento en 2012 a 4,4 por ciento en 2013 y Urbanismo y vivienda, con una participación del 8,6 por ciento sobre el total de la inversión. Respecto a algunos sectores específicos, como Justicia y Policía y Defensa Nacional, se observa una participación muy baja en el PGE 2013, alcanzando solo al 2 por ciento de la inversión total presupuestada en el mismo.

En cuanto la distribución de la inversión por ámbito geográfico, el cuadro 2 muestra como en el 2013 se retoma la tendencia hacia la concentración de los recursos públicos en el eje troncal del país, aglutinando en los tres departamentos del mismo el 43,7 por ciento del total de los recursos destinados para inversión (en el 2012 el porcentaje destinado a la inversión en el eje troncal era del 40,6 por ciento). Resalta el incremento en la inversión pública en el departamento de Cochabamba, que respecto al 2012 muestra una variación del 110,7 por ciento, lo que en términos nominales representa un aumento de US\$ 289,1 millones más que en ese periodo. En contraposición, Santa Cruz recibe en el 2013 US\$

52,4 millones menos que lo presupuestado en el PGE del 2012, lo que representa una reducción del 10,1 por ciento respecto al 2012.

En términos agregados el eje central en el 2013 recibiría US\$ 341 millones más que en 2012, mientras que el resto del país recibe un incremento de solo US\$ 207,8 millones, donde el departamento que mayor incremento registra es Pando con US\$ 77,8 millones mas que en 2012. Oruro y Beni por su lado mantienen casi los mismos niveles de inversión pública que en el PGE del 2012, con incrementos de apenas US\$ 4,5 y US\$ 2,2 millones respectivamente en el 2013.

CUADRO 2
PRESUPUESTO DE LA INVERSIÓN PÚBLICA POR REGIONES
(A diciembre de los años indicados)

REGIÓN	PGE		Distribución de la		Variación de la Inversión	
	(Millones de US\$)		Inversión Pública		Pública	
	2012	2013	(Porcentajes)		(Porcentajes)	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013
Chuquisaca	139,8	158,8	4,3	4,2	(15,9)	13,6
La Paz	538,6	642,9	16,6	16,9	(1,3)	19,4
Cochabamba	261,2	550,3	8,0	14,5	(6,4)	110,7
Oruro	139,3	143,8	4,3	3,8	8,6	3,2
Potosí	286,8	298,4	8,8	7,9	4,9	4,1
Tarija	700,4	721,5	21,5	19,0	54,7	3,0
Santa Cruz	520,8	468,4	16,0	12,3	34,9	(10,1)
Beni	111,5	113,6	3,4	3,0	(17,5)	2,0
Pando	49,4	127,2	1,5	3,3	(22,5)	157,5
Nacional	504,8	576,4	15,5	15,2	637,2	14,2
TOTAL INVERSIÓN	3.252,5	3.801,3	100,0	100,0	30,2	16,9

FUENTE: elaboración propia con datos del Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo.
PGE: Presupuesto General del Estado.

Se debe hacer notar que Tarija es el departamento donde mayor inversión pública se concentra, factor que es explicado por la importancia que le asigna la actual administración a la extracción de gas natural. Esto muestra que una gran parte de la estructura de la distribución geográfica de los recursos que se observa en el cuadro 2, responde a la especialización de la economía boliviana. Este elemento refuerza la hipótesis antes planteada, sobre la dependencia de los ciclos de demanda y precios de las materias primas que se observa en el comportamiento de la inversión pública.

4. El impacto de la inversión sobre el crecimiento

La metodología empleada para la estimación del impacto de la inversión pública sobre el crecimiento parte de un modelo general, que puede ser explicado de la siguiente forma:

$$PIB_{i,t} = \alpha_i + \beta X_{i,t} + \varepsilon_{i,t} \quad (5)$$

Donde el $PIB_{i,t}$ representa el producto interno bruto, expresado ya sea en logaritmo, en diferencia de logaritmo o en términos per cápita y en diferencia de logaritmo, según el modelo empleado, $\alpha_{i,t}$ representa el intercepto, que en el caso de los datos de panel se estima para cada departamento i en el periodo t , β es el vector de coeficientes, que en todos los casos

mide la elasticidad del PIB respecto al factor de producción, $X_{i,t}$ es el vector de variables independientes, que al igual que en el caso de las anteriores variables, para los datos de panel se expresan para cada departamento i en el periodo t y $\varepsilon_{i,t}$ es el término de error.

Dado esto, la primera especificación utilizada se puede expresar como:

$$\text{LnPIB}_i = \alpha + \beta \text{LnPEA}_i + \delta \text{LnIPRIV}_i + \gamma \text{LnIEXT}_i + \phi \text{LnIPUBE}_i + \varepsilon_i \quad (6)$$

Dónde:

- LnPIB_i es el logaritmo del PIB real en el periodo t .
- LnPEA_i es el logaritmo de la Población Económicamente Activa en el periodo t .
- LnIPRIV_i es el logaritmo de la Inversión Privada Nacional, expresada en términos reales, en el periodo t .
- LnIEXT_i es el logaritmo de la Inversión Extranjera Directa, expresada en términos reales en el periodo t .
- LnIPUBE_i es el logaritmo de la Inversión Pública Ejecutada, en términos reales y en el periodo t .
- $\beta, \delta, \gamma, \phi$ son parámetros a estimar y representan las elasticidades del PIB respecto de cada factor de producción.

Este modelo se asemeja mucho al presentado en gran parte de la literatura, aunque aquí se ha desglosado la inversión en función de sus principales fuentes, por lo que los coeficientes obtenidos representan las elasticidades del producto respecto a cada tipo de inversión (pública, privada o extranjera) así como con respecto a la mano de obra de la economía. A priori, dado que la literatura relacionada al tema en cuestión no es del todo clara, no estableceremos supuestos sobre el signo de estos coeficientes.

Ahora bien, el modelo planteado en la ecuación (6) no es capaz de diferenciar los efectos *crowding out* y *crowding in*², por lo que estima un segundo modelo donde se introduce un término que incluye la participación del gasto público en el conjunto de la economía, cuya especificación queda expresada como:

$$\text{LnPIB}_i = \alpha + \beta \text{LnPEA}_i + \delta \text{LnIPRIV}_i + \gamma \text{LnIEXT}_i + \phi \text{LnIPUBE}_i + \varphi \text{LnIPUBEGPIB} + \varepsilon_i \quad (7)$$

2 El efecto expulsión (*crowding out*) ocurre cuando la inversión pública tiende a competir con la iniciativa privada por los recursos escasos de la economía, ya sea al elevar las tasas de interés, ya que capta recursos financieros haciéndolos más escasos, o a través de la elevación del precio de los demás factores productivos. En contraposición el efecto atracción (*crowding in*) emerge por tres motivos: i) un mayor gasto en infraestructura incentivaría al sector privado a elevar su tasa de inversión, ii) el gasto público puede generar externalidades positivas sobre los emprendimientos privados ya establecidos, favoreciendo un aumento en su productividad y iii) el mayor gasto público genera un incremento en la demanda, que a su vez incrementa las ganancias del sector privado.

En ambos casos, la predominancia de cualquiera de los efectos mencionados está en función del tipo de inversión que realice el sector público así como de la estructura de la economía en cuanto a arreglos institucionales e incentivos.

Donde LnIPUBEGPIB es el logaritmo de la inversión pública ejecutada, en términos reales, en el periodo t multiplicado por la inversión pública como porcentaje del PIB real, lo que implica que la elasticidad del producto respecto de la inversión pública ahora es igual a $\phi + \varphi$. Se debe hacer notar que debido a la presencia de cointegración³ entre las variables utilizadas las relaciones estimadas por los modelos expresados en las ecuaciones 6 y 7 estiman la relación de largo plazo, por lo que para obtener una relación de corto plazo recurrimos a un replanteo de ambos modelos, de tal forma que quedan expresados como:

$$\Delta \text{LnPIB}_t = \alpha + \beta \Delta \text{LnPEA}_t + \delta \Delta \text{LnIPRIV}_t + \gamma \Delta \text{LnIEXT}_t + \phi \text{Ln} \Delta \text{IPUBE}_t + u1 + \varepsilon_t \quad (8)$$

y

$$\Delta \text{LnPIB}_t = \alpha + \beta \Delta \text{LnPEA}_t + \delta \Delta \text{LnIPRIV}_t + \gamma \Delta \text{LnIEXT}_t + \phi \Delta \text{LnIPUBE}_t + \varphi \Delta \text{LnIPUBEGPIB}_t + u2 + \varepsilon_t \quad (9)$$

Donde se introducen los residuos de las estimaciones de los modelo 1 y 2, $u1$ y $u2$ respectivamente como variables auxiliares. Finalmente, dadas las diferencias observadas, no solo en el volumen y tipo de inversión pública que se realiza en las diferentes regiones del país, sino también en cuanto a las características propias de cada departamento, se ha incluido en el análisis un modelo basado en datos de panel, donde se desagrega la inversión pública realizada en cada departamento en sus principales sectores: productivo, extractivo, infraestructura, social y otros, para el periodo de 1989 a 2010⁴. Formalmente este último modelo se expresa como:

$$\Delta \text{LnPIBPC}_{i,t} = \alpha_i + \beta \text{IEXT}_{i,t} + \delta \text{IPROD}_{i,t} + \gamma \text{IINF}_{i,t} + \phi \text{ISOC}_{i,t} + \varphi \text{IOTRO}_{i,t} + \varepsilon_{i,t} \quad (10)$$

Donde $\Delta \text{LnPIBPC}_{i,t}$ es el PIB per cápita real del departamento i en el periodo t , expresado en diferencia de su logaritmo, mientras que $\text{IEXT}_{i,t}$ es la inversión en el sector extractivo, $\text{IPROD}_{i,t}$ es la inversión en el sector productivo, $\text{IINF}_{i,t}$ es la inversión en el sector de infraestructura, $\text{ISOC}_{i,t}$ es la inversión en el sector social y $\text{IOTRO}_{i,t}$ es la inversión en otros, todas ellas realizadas en cada departamento y expresadas como porcentaje del PIB real del departamento i en el periodo t .

Los resultados de las estimaciones de los cuatro primeros modelos, en los que se testea las relaciones de corto y largo plazo, así como la existencia de los efectos *crowding out* y *crowding in* se presentan a continuación:

3 Las pruebas de cointegración así como de estacionariedad se presentan en el Anexo Econométrico.

4 La inversión productiva contempla aquellos recursos destinados a los sectores agropecuario, industria y turismo, multisectorial y otros. La inversión en el sector extractivo aglutina los recursos destinados a hidrocarburos y minería. La inversión en infraestructura comprende el gasto en los sectores de transporte, recursos hídricos, energía y comunicaciones, mientras que la inversión social comprende los sectores de salud y seguridad social, saneamiento básico, urbanismo y vivienda y educación y cultura. Finalmente otros implica los recursos destinados a comercio y finanzas, policía y justicia y defensa y seguridad nacional.

CUADRO 3
RESULTADOS DE LAS ESTIMACIONES DE CORTO Y LARGO PLAZO

	Estimaciones de Largo Plazo		Estimaciones de Corto Plazo	
	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 1	Modelo 2
	(Ecuación 2)	(Ecuación 3)	(Ecuación 4)	(Ecuación 5)
Constante	7,133641*	2,779628*	0,0346883*	0,0050845*
	(0,3188571)	(0,3780206)	(0,0050591)	(0,0070278)
Población económicamente activa	0,5900652*	0,026501	0,066735	0,0635934
	(0,0487006)	(0,0496518)	(0,0795777)	(0,0378776)
Inversión privada	0,0081804	0,0019375	0,0020653	0,0020206*
	(0,0045002)	(0,0015587)	(0,0016108)	(0,0009796)
Inversión extranjera	-0,0017745	0,0007814	0,0006531	0,0006454
	(0,0046206)	(0,0015221)	(0,0015207)	(0,0009888)
Inversión pública	0,2789496*	1,098146*	0,0138201	0,9466442*
	(0,3188571)	(0,0703274)	(0,0344477)	(0,1917709)
Inversión pública * participación inversión pública/PIB	-	-1,725061*	-	-1,506193*
		(0,1439829)		(0,3052854)
R ajustado	0,9744	0,9973	0,1732	0,5262

Nota: Las variables, tanto dependientes como independientes en los modelos de largo plazo están estimadas en logaritmos de sus valores reales, mientras que para los modelos de corto plazo se expresan en diferencias de esos logaritmos. Para las estimaciones de largo plazo los datos comprenden el periodo de 1990 a 2011, mientras que para las estimaciones de corto plazo el periodo utilizado va de 1989 a 2011.

Los errores estándar se encuentran debajo de los coeficientes entre paréntesis.

* Implica significancia estadística al 5 por ciento.

Los resultados obtenidos muestran coincidencias entre los diferentes modelos, lo que señala la consistencia de las estimaciones realizadas, aunque se debe tomar en cuenta que, dadas las restricciones en cuanto al número de observaciones, los requerimientos sobre la significancia de los coeficientes no pueden ser estrictos. Sin embargo, en caso todos los casos los signos de los coeficientes relacionados a la inversión y mano de obra son los esperados, salvo en el primer modelo donde la inversión extranjera resulta negativa.

Algo que se debe observar es que los coeficientes de la inversión extranjera en todos los casos no son significativos, pero además son relativamente pequeños en comparación al resto de las fuentes de inversión incluidas en los modelos, esto podría explicarse a partir de las fluctuaciones que se han observado en el periodo analizado, ya que mientras en el periodo llamado de la “Capitalización” esta era la principal fuente de inversión en el país, a partir de mediados de la primera década de los 2000 pasa a ser la última fuente de capital en Bolivia, llegando, como se ha mencionado, a momentos de descapitalización.

Por otro lado, si bien tampoco existe una relación estadística entre la inversión privada nacional y el crecimiento del PIB, salvo en el último modelo donde sí resulta significativa, el valor de los coeficientes obtenidos es relativamente homogéneo, y al igual que en el caso de la inversión extranjera, relativamente bajo. Esto es consistente con los resultados encontrados por Ferrufino, Velásquez, y Gavincha (2012), que sugieren que esto se debe a una falta de coordinación entre el capital público y privado, lo que lleva a ineficiencias en el aparato económico y, por lo tanto, a bajos retornos del capital privado. Por otro lado, las condiciones institucionales repercuten de forma negativa en el retorno de la inversión nacional al incentivar el desarrollo de actividades que en el largo plazo no favorecen un proceso de crecimiento sostenible.

En cuanto a la inversión pública, los resultados muestran en casi todos los casos una relación estadística significativa y positiva, aunque el impacto de la misma sobre el PIB varía en función de si se controla este efecto por la participación de la misma sobre el PIB o no. La inclusión de la variable auxiliar que mide la participación de la inversión pública sobre el PIB en ambos casos arroja coeficientes negativos, estadísticamente significativos y en todos los casos mayores a los coeficientes obtenidos solo para la inversión pública, por lo que se puede decir que existe predominancia del efecto *crowding out* por sobre el efecto atracción.

Este resultado es consecuente con la literatura, por ejemplo Devarajan, Swaroop, y Zou (1996), que sostiene que la incidencia de la inversión en el crecimiento económico depende de la etapa de en la que se encuentra la economía. Si la economía se encuentra en un estado de transición el capital público si tiene una incidencia positiva, mientras que si se encuentra en estado estacionario la inversión del sector público no tiene incidencia o repercute de forma negativa en el crecimiento. Una explicación alternativa se puede encontrar en Landau (1986), que sostiene que algunas categorías de la inversión pública tienen un efecto negativo sobre el crecimiento, mientras que las que tienen efectos positivos, en la mayoría de los casos no son estadísticamente significativas, por lo que el efecto global de la inversión de este sector sobre el crecimiento económico tendería a ser negativo.

Esto nos lleva a la necesidad de evaluar la inversión por sectores, para lo que se estima el segundo conjunto de modelos planteados y cuyos resultados se muestran a continuación:

CUADRO 4
RESULTADOS DE LAS ESTIMACIÓN CON DATOS DE PANEL

	Datos agrupados	Efectos aleatorios	Efectos fijos	Efectos fijos con dummies regionales
Constante	0,0075488 (0,006578)	0,0104577 (0,0083697)	0,0130467 (0,0079491)	0,0101862 (0,0119871)
Inversión en el Sector Extractivo	-0,2019894 (0,3379759)	-0,2917922 (0,3357456)	-0,3369621 (0,3417403)	1,34E-07 -1,59E-07
Inversión en el Sector Productivo	-0,2244146 (0,256722)	-0,3537539 (0,2595948)	-0,440452 (0,2697956)	-3,32E-08 -2,00E-07
Inversión en el Sector Infraestructura	0,3494959* (0,1047584)	0,3272856* (0,1056953)	0,309376* (0,1090356)	1,86E-07 -6,91E-08
Inversión en el Sector Social	-0,1060805 (0,1669507)	-0,0849795 (0,1710017)	-0,0910668 (0,1800324)	-2,23E-09 -1,33E-07
Inversion en Otros	6,995229* (3,056777)	6,674584* (2,978679)	6,465291* (3,002566)	9,18E-07 -1,67E-06
La Paz	-	-	-	-0,0063981 (0,0155108)
Cochabamba	-	-	-	-0,0043174 (0,0147997)
Potosí	-	-	-	0,0265692* (0,0127871)
Oruro	-	-	-	0,027589* (0,0128564)
Santa Cruz	-	-	-	-0,0214445 (0,0183412)
Tarija	-	-	-	0,0327644* (0,0130371)
Beni	-	-	-	0,0023774 0,0131538
Pando	-	-	-	0,0264442 (0,0138518)
R ajustado	0,0898	0,0878	0,089	0,1539
RHo	-	0,08866243	0,11323091	-
σ errores comunes	-	0,01287157	0,01474614	-
σ errores individuales	-	0,04126684	0,04126684	-

Nota: En todos lo modelos la variable independiente es el PIB real per cápita de cada departamento, expresado en diferencia de su logaritmo. Las variables explicativas están expresadas como porcentaje del PIB de cada departamento, observados en términos reales.

Los errores estándar se encuentran debajo de los coeficientes entre paréntesis. Para los departamentos se han utilizado dummies.

* Implica significancia estadística al 5 por ciento.

Al igual que en el anterior conjunto de modelos, en base a datos de panel se puede observar un conjunto de características similares a lo largo de todas las regresiones realizadas. En primer lugar, utilizando tanto datos agrupados como regresiones con efectos aleatorios o fijos se puede ver que solo los sectores de infraestructura y otros (donde se contempla seguridad y policía) muestran una relación positiva con el crecimiento del PIB per cápita real, con valores que oscilan entre 0,30 y 0,34 para el caso de la infraestructura y de 6,46 a 6,99 en el caso de el gasto en los sectores que comprenden justicia y seguridad, lo que es coherente con los resultados encontrados por Aschauer (1989), Eastearly y Rebelo (1993) y Montero (2011) entre otros. Además presentan la particularidad de ser los

únicos estadísticamente significativos en todas las estimaciones donde no se controla el efecto regional.

Por otro lado, las inversiones en los sectores productivo, extractivo y social, aunque no presentan una relación estadística significativa, aparecen siempre con signo negativo, lo que indica que este tipo de inversiones causa un efecto negativo o nulo en el crecimiento del PIB per cápita, validado la hipótesis de la predominancia del efecto *crowding out* planteada en el análisis global.

Si se controlan los resultados por departamentos se puede ver que la significancia estadística de las variables explicativas se pierde en todos los casos. Respecto a las variables para los departamentos se puede observar patrones interesantes. Mientras el signo de los coeficientes para el eje troncal es negativo (aunque no significativo), los coeficientes para los demás departamentos presentan efectos positivos, aunque solo son significativos en el caso de Potosí, Oruro y Tarija. Esto puede explicarse por varios motivos.

En primer lugar la pérdida de significancia del coeficiente del gasto en infraestructura podría estar relacionada a la heterogeneidad en cuanto a características y necesidades de cada departamento. Por otro lado, los signos negativos en los coeficientes de los departamentos del eje central puede ser explicada a partir de los rendimientos marginales de la inversión, ya que la haberse concentrado sistemáticamente los recursos públicos en estas tres regiones, es posible que el rendimiento de los mismos no se tan alto en comparación a los resultados obtenidos en los demás departamentos, donde claramente existen mayores deficiencias. Esto también explica la falta de significancia estadística de la inversión pública en el crecimiento del PIB per cápita en departamentos de Beni y Pando.

En los casos de Potosí, Oruro y Tarija, se debe tener en cuenta que por especialización, enfocada principalmente a la extracción de recursos naturales no renovables, y considerando que en los últimos años este componente de la inversión pública se ha intensificado, es natural encontrar una relación positiva y significativa, aunque se debe tener en cuenta que este tipo de actividades generan una dinámica económica que no está relacionada a incrementos en la productividad o innovación, por lo que su sostenibilidad esta mas relacionada a factores externos difíciles de controlar.

Conclusiones

Los resultados encontrados a través del análisis econométrico plantean, en términos generales, que la inversión pública en infraestructura, así como en seguridad y defensa resultaría positiva para el crecimiento, mientras que el gasto público en los sectores sociales y productivos tendrían un efecto negativo o no significativo sobre el crecimiento de la economía. De la misma forma, la inversión en el sector extractivo sería negativa para el crecimiento del país.

Esto sin duda plantea una situación preocupante si observamos la estructura del PGE de 2013, pues salvo la inversión en infraestructura, que sigue siendo prioritaria y, por lo tanto, favorable para impulsar el crecimiento, los gastos en el sector productivo, extractivo y social (sin incluir a la educación), aun cuando hayan reducido levemente su participación en el total de la inversión programada respecto al 2012, son superiores al que se planea llevar adelante en infraestructura y seguridad. Dicho de otra forma, la tendencia actual,

basada en un continuo incremento de la participación del Estado en el ámbito productivo y extractivo amenazaría con seguir fomentando un efecto *crowding out*, desplazando a la inversión privada, lo que claramente frenaría el ritmo de crecimiento.

Desde la perspectiva regional, parece ser que la mayor importancia que se asigna al eje troncal del país implicaría impactos negativos para el crecimiento. Esto evidentemente está relacionado a la falta de concordancia entre las necesidades insatisfechas y la cantidad de recursos que se destinan a cada departamento, ya que la concentración de recursos en una determinada región implica la desatención de las demás regiones, incrementando las diferencias entre ellas. Esto además se ha visto profundizado a partir del incremento relativo en las inversiones estatales en el sector extractivo y productivo, ya que dado el carácter de “especialización” que muestran algunos departamentos, las inversiones en minería e hidrocarburos benefician casi exclusivamente a los departamentos donde se desarrollan estas actividades. En el ámbito productivo la situación es similar, pues al estar concentrada la infraestructura en determinados departamentos, los emprendimientos productivos del Estado, casi por necesidad, se concentran en estas regiones, lo que a su vez intensificaría el efecto expulsión.

Por otro lado, si bien los datos muestran que el gasto social tendría un impacto negativo en el crecimiento, es claro que la reducción de este gasto, que además no responde a los criterios de rentabilidad clásicos, es poco plausible, sobre todo tomando en cuenta que el Estado es el único agente que realiza este tipo de gasto. En este sentido, el direccionamiento de este gasto, así como su redistribución podría resultar en una desminución del impacto negativo que se observa actualmente. Esto se sostiene, por ejemplo, a partir de la débil participación de la inversión en educación en comparación con la inversión productiva.

Para finalizar, considerando que la asignación de la inversión, como ya se ha mencionado, responde a un juego de suma cero, en el que el incremento de la inversión en un determinado sector debe realizarse necesariamente a través de la reducción en otro, el crecimiento de la importancia de aquellos sectores que generan efectos negativos o nulos sobre el crecimiento en los últimos presupuestos del Estado, explicarían en gran medida porqué el aumento de las tasas nominales en la inversión pública no se ha traducido en tasas de crecimiento más intensas.

Bibliografía

- Aschauer, D. (1989). Is public expenditure productive? *Journal of Monetary Economics*, 23, 177-200.
- Barro, R. (1990). Government spending in a simple model of endogenous growth. *Journal of Political Economy*, 98, 103-125.
- Barro, R. (1991). Economic growth in a cross section of countries. *Quarterly Journal of Economics*, 106, 407-443.
- Devarajan, S., Swaroop, V., y Zou, H. (1996). The composition of public expenditure and economic growth. *Journal of Monetary Economics*, 313-344.
- Eastearly, W., y Rebelo, S. (1993). Fiscal policy and economic growth: an empirical investigation. *Journal of Monetary Economics*, 32, 417-458.
- Ferrufino, R., Velásquez, I., y Gavincha, M. (2012). *Suficiencia y Eficacia de la Inversión en Bolivia*. La Paz, PIEB.
- Landau, D. (1986). Government and Economic Growth in the Less Developed Countries: An Empirical Study for 1960-1980. *Economic Development and Cultural Change*, 35-75.
- Montero, C. M. (2011). *Inversión Pública en Bolivia y su incidencia en el crecimiento económico: un análisis desde la perspectiva espacial*. La Paz: BCB.

ANEXOS

ANEXO 1 PRUEBAS DICKEY FULLER AUMENTADAS

DF-GLS [lags]	Maxlag = 8 chosen by Schwert criterion					Number of obs = 13		
	tau Test Statistic					1% Critical	5% Critical	10% Critical
	lnPIB	lnPUBE	lnPRIV	lnEXT	lnPEA	Value	Value	Value
8	-2,572	-1,426	-1,138	-1,149	-0,836	-3,770	-4,632	-3,505
7	-2,479	-1,043	-1,293	-1,037	-0,948	-3,770	-3,772	-2,900
6	-2,232	-0,901	-1,199	-1,716	-0,539	-3,770	-3,258	-2,568
5	-2,554	-1,100	-1,119	-1,588	-0,912	-3,770	-3,021	-2,452
4	-3,493	-0,537	-1,312	-1,593	-0,642	-3,770	-2,997	-2,497
3	-3,591	-0,857	-1,744	-1,690	-1,343	-3,770	-3,116	-2,649
2	-2,599	-1,366	-1,603	-1,946	-1,354	-3,770	-3,312	-2,850
1	-1,988	-1,370	-1,706	-2,104	-1,754	-3,770	-3,518	-3,047

ANEXO 2 PRUEBA DICKEY FULLER

	Z(t)	MacKinnon approximate p-value for Z(t)	1% Critical	5% Critical	10% Critical
lnPIB	0,513	0,985	-3,75	-3	-2,63
lnPUBE	-0,686	0,850	-3,75	-3	-2,63
lnPRIV	-3,295	0,015	-3,75	-3	-2,63
lnEXT	-3,404	0,011	-3,75	-3	-2,63
lnPEA	-1,400	0,582	-3,75	-3	-2,63

ANEXO 3 PRUEBAS DE COINTEGRACIÓN PARA LOS MODELOS DE LARGO PLAZO

Pruebas Dickey Fuller Aumentadas sobre los Residuos de cada modelo								
$LnPIB_t = a + b LnPEA_t + d LnPRIV_t + g LnEXT_t + f LnIPUBE_t$					$LnPIB_t = a + b LnPEA_t + d LnPRIV_t + g LnEXT_t + f LnIPUBE_t + LnIPUBEGPIB$			
[lags]	tau Test Statistic	1% Critical	5% Critical	10% Critical	tau Test Statistic	1% Critical	5% Critical	10% Critical
8	-0,7580	-3,770	-4,632	-3,505	-0,8800	-3,7700	-4,6320	-3,5050
7	-0,9140	-3,770	-3,772	-2,900	-1,0010	-3,7700	-3,7720	-2,9000
6	-1,0090	-3,770	-3,258	-2,568	-0,9850	-3,7700	-3,2580	-2,5680
5	-1,0930	-3,770	-3,021	-2,452	-1,1350	-3,7700	-3,0210	-2,4520
4	-1,2370	-3,770	-2,997	-2,497	-1,4030	-3,7700	-2,9970	-2,4970
3	-1,1440	-3,770	-3,116	-2,649	-1,6020	-3,7700	-3,1160	-2,6490
2	-2,1470	-3,770	-3,312	-2,850	-1,7760	-3,7700	-3,3120	-2,8500
1	-2,0680	-3,770	-3,518	-3,047	-1,9390	-3,7700	-3,5180	-3,0470
Pruebas Dickey Fuller sobre los Residuos de cada modelo								
$LnPIB_t = a + b LnPEA_t + d LnPRIV_t + g LnEXT_t + f LnIPUBE_t$					$LnPIB_t = a + b LnPEA_t + d LnPRIV_t + g LnEXT_t + f LnIPUBE_t + LnIPUBEGPIB$			
	Test Statistic	1% Critical	5% Critical	10% Critical	Test Statistic	1% Critical	5% Critical	10% Critical
Z(t)	-4,467	-3,750	-3,000	-26,300	-4,835	-3,750	-3,000	-26,300

**ANEXO 4
TEST DE HAUSSMAN**

Test de Hausman				
	(b)	(B)	(b-B)	sqrt(diag(V_b-V_B))
	FIXED	RANDOM	Difference	S.E.
iextpib	-0,3369621	-0,2917922	-0,0451699	0,0637285
iprodpib	-0,4404520	-0,3537539	-0,0866980	0,0734860
iinfpib	0,3093760	0,3272856	-0,0179095	0,0267819
isocpib	-0,0910668	-0,0849795	-0,0060873	0,0563037
iotrpib	6,4652910	6,6745840	-0,2092922	0,3779864
b = consistent under Ho and Ha; obtained from xtreg				
B = inconsistent under Ha, efficient under Ho; obtained from xtreg				
Test: Ho: difference in coefficients not systematic				
$\chi^2(5) = (b-B)'[(V_b-V_B)^{-1}](b-B) = 3,15$				
Prob>chi2 = 0,6771				

Fundación Milenio

www.fundación-milenio.org

milenio.bo@gmail.com

Telf.: (591-2) 2314563

2312788 - 2392341

Casilla: 2498