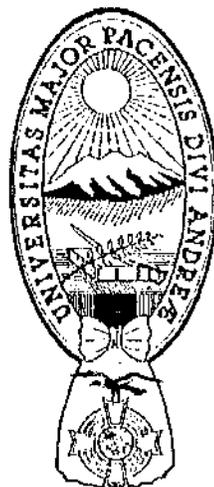


UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRES
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y FINANCIERAS
CARRERA: ECONOMIA



TESIS DE GRADO

ANALISIS DEL DEFICIT FISCAL Y
PERSPECTIVAS EN BOLIVIA
PERIODO 1989 - 1998

POSTULANTE : Elizabeth Moreno Toledo
TUTOR : Lic. Marcelo Aguirre V.

La Paz – Bolivia
2001

A la memoria de mi hermano Carlos,
cuyo ejemplo me impulsó a seguir
adelante

A mi esposo, mi madrecita y mis
hijos Fabiola y Gustavo

INDICE

	Página
INTRODUCCIÓN	1
CAPITULO I	6
Marco teórico	6
1. Consideraciones Generales	6
2. Teorías sobre el sector fiscal	10
2.1 Discusión de modelos teóricos	10
2.1.1 Enfoque neokeynesiano	12
2.1.2 Enfoque neoclásico de economía abierta	19
2.1.3 Enfoque neoestructuralista	29
3. Discusión de modelos alternativos en las economías en desarrollo y la política fiscal	32
3.1 Planteamiento de problemas	33
3.2 Formulación de la hipótesis	35
Hipótesis del trabajo	35
4. Objetivos	36
4.1 Objetivos Específicos	36
5. Metodología	37

5.1 Delimitación del área de investigación	38
5.2 Tipo de estudio	38
5.3 Técnicas de investigación	39
5.4 Análisis de datos	39
CAPITULO II	41
Análisis de déficit fiscal y perspectivas en la economía boliviana período 1989 – 1998	41
1. Antecedentes sobre la política fiscal en la economía boliviana	41
2. El papel del Estado en el manejo de la política fiscal	44
3. Análisis de estructura de ingresos del presupuesto fiscal	46
3.1 Estructura de ingresos tributarios	46
3.1.1 Composición de la renta interna	47
3.1.2 Análisis de la renta aduanera	50
4. Estudio de contrastación de la estructura de ingresos y gastos del presupuesto fiscal	52
4.1 Análisis de la estructura de ingresos y gastos corrientes del Sector Público no Financiero	55
4.1.1 Estudio de composición de los gastos y transferencias	57

corrientes del Sector Público no Financiero	
4.1.2 Análisis de composición de los ingresos, gastos y transferencias de capital	59
4.1.3 Financiamiento externo e interno	61
4.2 Análisis de ingresos y gastos corrientes del Gobierno General	64
4.2.1 Composición de los ingresos corrientes del Gobierno General	66
4.2.2 Análisis de la evolución de los gastos y transferencias corrientes del Gobierno General	67
4.2.3 Análisis de composición de los ingresos gastos y transferencias de capital del Gobierno General	70
4.2.4 Financiamiento externo e interno	71
4.3 Estudio de los ingresos y gastos corrientes del Gobierno Central	73
4.3.1 Composición de los ingresos corrientes del Gobierno Central	74
4.3.2 Análisis de la evolución de los gastos y transferencias corrientes del Gobierno Central	75
4.3.3 Análisis de composición de los ingresos, gastos y transferencias de capital del Gobierno Central	78
4.3.4 Financiamiento externo e interno	79

5. Análisis de relación de ingresos y gastos corrientes respecto al Producto Interno Bruto	82
6. Análisis de estructura de las exportaciones en Bolivia	86
6.1 Análisis de las exportaciones tradicionales	87
6.2 Análisis de las exportaciones no tradicionales	89
6.3 Impacto de desequilibrio externo en el sector fiscal	90
6.4 Saldo de la balanza comercial	91
6.5 Presión tributaria de la renta aduanera e interna	91
6.6 Coeficiente del contrabando	92
7. Modelo de tres brechas	94
7.1 Interacción de la brecha externa y brecha fiscal	95
7.1.1 Contrastación del modelo de brecha fiscal y restricción de recursos	99
Estimación del modelo	101
CAPITULO III	104
Conclusiones	104
Bibliografía	112
ANEXOS	115

RESUMEN:

ANÁLISIS DEL DÉFICIT FISCAL Y PERSPECTIVAS EN BOLIVIA

PERIODO 1989-1998

En el presente trabajo se sostiene que el problema del déficit fiscal, se halla vinculado al desequilibrio externo. En esta perspectiva, se propone como alternativa de solución, efectuar un cambio en la estructura de las exportaciones, que sea capaz de generar mayores niveles de ingresos fiscales con el requerimiento del Presupuesto fiscal.

El objetivo principal es reducir el déficit fiscal a mediano plazo cambiando la estructura de exportaciones, a fin de lograr mayor crecimiento económico.

En el marco teórico, se exponen las teorías Keynesiana y Neokeynesiana, Neoclásica y Neoestructuralista siendo este último el modelo adoptado para explicar el problema del déficit fiscal como consecuencia del desequilibrio externo, en la medida en que la economía Latinoamericana tenga restricciones en el sector externo siempre va a tener problemas fiscales, de relación ahorro inversión. Dentro la teoría Neoestructuralista se considera el modelo de tres brechas.

De acuerdo a los objetivos específicos propuestos, se explica la composición de los ingresos fiscales de renta aduanera y renta interna, los diversos componentes y la estructura de ingresos y gastos del presupuesto fiscal, observándose el déficit del sector público es afectado por el comportamiento deficitario del sector externo.

Se concluye que, en Bolivia el desigual comportamiento de ingresos tributarios se relaciona con el desequilibrio externo, mostrando como consecuencia un bajo crecimiento en la economía boliviana durante los últimos quince años, haciendo notar los pocos grados de libertad que se tienen para un adecuado manejo de la política económica.

Por último se proponen cambios en la estructura de las exportaciones, incorporando valor agregado a los productos primarios para un mejor desempeño del sector fiscal, en concordancia con lo que el modelo del déficit fiscal establece y a fin de lograr el equilibrio fiscal a mediano y largo plazo.

INTRODUCCIÓN

En Bolivia a partir de agosto de 1985 se instauró un nuevo esquema de política económica, el cual ha ocasionado que la economía tenga prácticamente un estancamiento económico, con graves problemas sociales, que según el informe de la Organización Internacional del Trabajo(OIT), la tasa de desempleo habría alcanzado a 19% sobre el total de la población económicamente activa, este indicador contradice con los datos oficiales que maneja el Instituto Nacional de Estadística(INE).

En la crisis que se atraviesa actualmente como repercusión de los serios problemas del pasado, aquellos sectores que no están abiertos totalmente al mercado internacional han recibido la peor parte, la Nueva Política Económica ha podido frenar de manera abrupta las altas tasas de inflación y lograr estabilidad monetaria en Bolivia durante los últimos quince años, sin embargo la economía boliviana no puede vivir solamente de estabilidad, por cuanto se constata que hay bajo crecimiento, en el período 1985-1998 la tasa media de crecimiento llegó al 4.02% anual.

La Nueva Política Económica (NPE) estaba orientada a lograr un proceso de control de la inflación en la economía boliviana, buscar el equilibrio fiscal y el equilibrio de la balanza de pagos, estos dos últimos objetivos no se cumplieron. Por otra parte, el Gobierno ha aplicado una política contractiva en el sector fiscal, esto significa recortar el gasto público para así eliminar el déficit fiscal, lo que a su vez implicó la reducción de empleo en el sector público basado en el Artículo 55o del Decreto Supremo 21060, de esta manera se disminuyó la demanda de mano de obra de la economía formal y se incrementó por contrapartida el empleo informal.

El programa logró algunos de sus objetivos, pero no pudo lograr un crecimiento económico, tampoco se logró el equilibrio fiscal; al contrario disminuye de manera sustancial el empleo productivo de carácter formal y tiende a crecer de manera

desordenada la terciarización del mercado de trabajo y en general en la economía boliviana considerada en su conjunto.

Los logros alcanzados por la Nueva Política Económica son los siguientes:

- Reducción de la inflación, gracias al repentino corte del financiamiento de la deuda por emisión de dinero, y el recorte del gasto gubernamental, principalmente el de las inversiones públicas.
- Estabilidad de precios.
- Incremento de los depósitos a plazo fijo en el sistema bancario debido a fuerte dolarización de los mismos y repatriación de capitales, como resultado de haber alcanzado la credibilidad ante los organismos internacionales y agentes empresariales nacionales.
- Incremento en las reservas internacionales netas, que de un monto reducido en 1995, en los últimos años tiende a alcanzar en promedio a miles de millones de dólares en el Banco Central de Bolivia.

Las causas principales de un déficit fiscal crónico, en orden de importancia se relacionan con el desequilibrio externo que Bolivia ha soportado durante los últimos quince años, fenómeno que tiende a acrecentar el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos de 379 millones de dólares en 1985 a 675.6 millones de dólares en 1998¹.

¹ Dossier No 9 UDAPE

Esta situación influye desfavorablemente en el desequilibrio de gastos e ingresos fiscales, porque el ingreso proveniente del sector externo como la renta aduanera, la tributación por concepto de exportaciones y pago de regalías, tienden a empeorar como resultado de la vulnerabilidad del comercio exterior de Bolivia. De esta manera, el sector fiscal ha arrojado situaciones deficitarias con tendencia a empeorar y contrariamente el gasto público tiende a expandirse debido a la aparición de nuevos fenómenos económicos, como la política de descentralización que exige mayores gastos para su aplicación, la reforma de Pensiones, la demanda de gastos sociales para la educación, salud y vivienda en el Presupuesto General de la Nación.

Otro factor importante de la crisis económica en nuestro país es el endeudamiento, la deuda externa de Bolivia aumentó dramáticamente en la década de los setenta, la rápida acumulación de la deuda externa tuvo tres fuentes, una fracción de la deuda externa financió ensayos plausibles para generar una base exportadora más diversificada mediante proyectos de inversión, segundo con efectos menos benignos los préstamos extranjeros reflejaron también un ensayo de evadir la solución de los conflictos distributivos internos con dinero y tiempo prestado, tercero, y de manera mucho más pernicioso, una fracción del endeudamiento público externo tuvo el propósito y el efecto de enriquecer a un conjunto estrecho de intereses privados por la vía del acceso que estos tenían al gasto público²

El presente trabajo está dividido en tres capítulos. El capítulo I, a su vez está agrupado en cinco secciones, en la primera sección se presentan las consideraciones pertinentes al marco teórico; en la segunda sección se exponen teorías sobre el sector fiscal, dando énfasis a modelos teóricos que han influido de manera importante en el diseño de la política económica, principalmente en el manejo de la política monetaria y fiscal; en la tercera sección se efectúa una

² Morales, Juan Antonio y Sachs Jeffrey "La Crisis Económica en Bolivia" pag. 15

discusión sobre modelos alternativos en las economías en desarrollo vinculado al manejo de la política fiscal. En la misma sección se expone el planteamiento de problemas y la formulación de la hipótesis del trabajo. Las secciones cuarta y quinta, presentan los objetivos específicos y metodología de trabajo.

El capítulo II está compuesto por seis secciones, la primera presenta los antecedentes históricos que se tienen sobre el manejo que se ha venido dando en la política fiscal de Bolivia; la segunda sección nos permite ver el rol que cumple el Estado en el manejo de la política fiscal, es decir los instrumentos de los que este dispone, la orientación que tuvo dicha política y los alcances que ha tenido; la tercera sección examina la composición de los ingresos fiscales, desglosados en dos ramas importantes, la renta aduanera y renta interna y los ingresos que provienen de éstas además las cuentas por las cuales están compuestas. En la cuarta sección se analiza por medio de un contraste la estructura de los ingresos y gastos del presupuesto fiscal, desglosando el Sector Público en tres componentes principales: Sector Público No Financiero, Gobierno General y Gobierno Central, estudiando del mismo modo la composición de cada uno de éstos y la influencia que tienen en la administración del sector fiscal; en la quinta sección se hace un estudio relativo de la función que existe entre el comportamiento de los ingresos y gastos corrientes relacionándolos con el Producto Interno Bruto (PIB); por estar el tema relacionado con el desequilibrio externo la sexta sección presenta la estructura de las exportaciones, la séptima sección está dirigido a la interacción de la brecha externa y fiscal, asimismo examina la relación fundamental del modelo de comportamiento del déficit fiscal, donde se observa que el déficit del sector público es afectado por el comportamiento deficitario del sector externo, debido a las exportaciones primarias a lo largo del período en análisis, siendo dicha relación inversa.

El capítulo III referente a conclusiones se ha dividido en dos escenarios, el primero hace referencia a la verificación de la hipótesis, viendo a Bolivia en el plano de una economía abierta y con un desigual comportamiento de los ingresos tributarios, mismos que se hallan relacionados al desequilibrio externo y el bajo crecimiento que

la economía boliviana ha mostrado en los últimos quince años, haciendo notar los pocos grados de libertad que se tienen para un adecuado manejo de la política económica.

El segundo escenario de las conclusiones es más breve y propone cambios en la estructura de las exportaciones para un mejor desempeño del sector fiscal, en concordancia con lo que el modelo del déficit fiscal establece y a fin de lograr el equilibrio fiscal en los próximos años.

CAPITULO I

MARCO TEÓRICO

1. Consideraciones Generales

Los economistas clásicos desde Adam Smith hasta John Stuart Mill, concebían al Estado como un mero protector de personas y propiedad privada. Por lo tanto, su papel en el orden económico era pasivo y desde la óptica particular de la política fiscal, era eliminar todo tipo de obstáculos a la actividad privada. Por su parte, los economistas neoclásicos, seguían considerando al Estado como un ámbito dominado por la noción de prudencia financiera que se concretaba en tres ideas: reducción de las funciones del papel del Estado a su mínima expresión, racionalización de sus funciones y lograr el equilibrio presupuestario³.

Al presente, el concepto global de la política fiscal se relaciona con las acciones del Estado, donde se adopta un conjunto de medidas pertinentes al manejo tributario, gasto publico, endeudamiento externo e interno. Asimismo, la política fiscal puede inducir la inversión privada por medio de las disponibilidades de créditos y a través de las tasas de interés⁴.

La política fiscal activa busca una correlación positiva entre la política fiscal y el crecimiento económico, esta correlación depende en esencia de lo que en cada país se considere cual debe ser la función del Estado. En esta perspectiva, el Estado crea

³ Cuadrado, J. R. "Introducción a la política económica" Ed. Mc Graw Hill, 1999, pp. 563-564.

⁴ Johansen, Leif. "Economía Pública". Ed. Vicens-Vives, 1986, pp. 64-65.

infraestructura física y realiza inversiones, regulando el comportamiento del ingreso y gasto corriente⁵.

El estudio del gasto público en las economías en desarrollo se halla vinculado al mayor o menor crecimiento económico de los países⁶, si existen recursos públicos suficientes las economías pueden crecer por encima de la tasa de crecimiento de la población; contrariamente si hay escasez de recursos para el presupuesto fiscal, el crecimiento puede ser claramente insatisfactorio, bajo el supuesto de que la demanda agregada constituye una de las variables influyentes a corto plazo en el comportamiento del producto de una economía y en el empleo.

En un contexto recesivo como el que confrontan gran parte de las economías latinoamericanas y en particular Bolivia, desde fines de 1998 a la fecha, de hecho exige adoptar el aumento del gasto real del Estado en bienes y servicios; incremento de gastos en transferencias y una relativa reducción de cargas tributarias⁷, estableciendo un convenio entre el Estado y el sector privado nacional, donde las entidades públicas deben comprometerse a comprar los bienes y servicios nacionales.

En una óptica recesiva las economías en desarrollo se ven obligadas a buscar un patrón de crecimiento que sea compatible con las restricciones del sector fiscal. Estas restricciones en la mayoría de los casos provienen de la situación deficitaria

⁵ Assael, Héctor, "Ensayos de Política fiscal". Ed. FCE, 1975, pp. 45-47.

⁶ French-Davis, Ricardo. "NEOESTRUCTURALISMO E INSERCIÓN EXTERNA", Ed. Nueva Sociedad, Nro. 80, 1985, pp. 141-150.

⁷ Cuadrado Roma, Juan. Op.Cit.pp.564-565.

del sector externo, como actualmente confrontan gran parte de las economías en desarrollo, particularmente las de América Latina.

Por otra parte, se considera que el mercado es un mecanismo necesario para el desenvolvimiento de los agentes económicos y del propio Estado. Sin embargo, existen rigideces nominales y reales en una economía no competitiva que exige la regulación estricta que forma parte de una política del Estado, frente a la acción de los monopolios y oligopolios que crean rigideces en el funcionamiento del mercado, mostrando la preeminencia de las empresas transnacionales, ya que para desalentar la entrada de nuevos competidores al mercado, los monopolios mantienen una alta densidad de capital - trabajo y menores niveles de producción ocasionando una capacidad instalada ociosa⁸; en el caso de los países latinoamericanos los mecanismos del mercado son insuficientes para asegurar un crecimiento económico deseable capaz de resolver los problemas sociales que al presente agobian a las economías de la región. Según el informe 2000 del Banco Interamericano de Desarrollo(BID), el desempleo constituye uno de los problemas más serios no resueltos en las economías latinoamericanas.

Una mayor orientación de recursos a la inversión pública y a gastos en transferencias sólo son posibles mediante una acción selectiva del Estado, que permita la asignación eficiente de recursos reales y financieros dirigidos a un crecimiento por encima de su similar de la población. Dicha acción selectiva debe darse necesariamente con plena separación entre las funciones administrativas y las de la regulación empresarial, esto a fin de evitar la corrupción en los entes estatales.

⁸ Ramos, Joseph. "La Macroeconomía nekeynesiana vista desde el Sur" Ed. CEPAL, Santiago de Chile,1989. pp. 19-20.

Asimismo, existe un conjunto de mecanismos que pueden aplicarse con eficiencia para obtener resultados positivos de la inversión pública, especialmente de la inversión en la infraestructura e inversión social. Dichos mecanismos se dan a través de programación de la inversión que no tenga brecha acentuada entre presupuesto programado y ejecutado; el segundo mecanismo se relaciona con la concertación que debe existir en la coordinación entre los agentes estatales y privados orientados al mayor crecimiento económico. Todo esto conduce a alcanzar una transformación productiva con equidad social. Este postulado teórico tiene su enorme vigencia en América Latina debido a que algunos países han presentado crecimiento por encima del 7% anual, sin embargo mostraron también una elevada tasa de desempleo en las economías nacionales⁹, originando una situación de pobreza acentuada en la población.

De otro lado, parte importante de efectos negativos registrados tuvieron su origen en las fluctuaciones económicas internacionales desfavorables y en las restricciones que aún prevalecen en la economía mundial, como el mostrado en diciembre de 1999 en SEATTLE (EE.UU.); fenómeno que afecta el equilibrio económico y como los ocurridos en 1994 en México y más recientemente en julio de 1997, donde se inició la crisis de los tigres asiáticos, situaciones que han tenido su repercusión en la economía latinoamericana, especialmente en el mercado financiero. Estas características prevalecientes en la economía regional hacen que sea necesario asumir una acción vigorosa en las políticas del Estado a efectos de atenuar el impacto negativo procedentes del sector externo y contrarrestar con medidas que tengan eficacia para mantener el equilibrio económico, el empleo productivo y preservar el equilibrio interno de la economía.

⁹ Marshall, Jorge. "Modelos y políticas de crecimiento". Ed. CIEPLAN, 1988. Pp. 327-361.

2. Teorías sobre el sector fiscal

En este apartado se expone de un modo resumido tres enfoques teóricos, que han tenido una gran relevancia en la explicación de los fenómenos socioeconómicos en América Latina, los cuales están relacionadas con la teoría de ahorro e inversión y con la política fiscal.

2.1. Discusión de modelos teóricos

Para explicar la vulnerabilidad del comercio exterior de la economía en América Latina, se ha efectuado una revisión resumida acerca de las teorías keynesiana, neoclásica y estructuralista- neoestructuralista para economías abiertas, para luego exponer los postulados y supuestos teóricos de cada una de las teorías vinculadas a la teoría fiscal. Posteriormente, hacer una discusión de algunos de estos modelos alternativos desde el punto de vista de las economías en desarrollo, analizando su viabilidad práctica y eficacia en los resultados de políticas monetarias y fiscales, sobre todo ver si tiene o no la capacidad necesaria para contribuir a la resolución de desequilibrios del sector externo en las economías latinoamericanas, ver su impacto en los desequilibrios de ahorro-inversión y las repercusiones en el sector fiscal, especialmente el problema de déficit fiscal.

Como es sabido, el uso de diversos indicadores cuantitativos recomendados por diversas misiones del FMI apuntan a la adopción de políticas contractivas tanto monetarias y fiscales, fenómeno que a su vez origina un mayor nivel de desocupación, la caída del producto y la reducción de salarios reales, a menudo estas propuestas de políticas contractivas vienen asociadas con la aplicación estricta de los programas y fijación de metas que los gobiernos nacionales no pueden cumplir, debido a las restricciones en los ingresos fiscales y caída de

ingreso de divisas que tiene su origen en el comercio exterior¹⁰, debido a la vulnerabilidad que confronta en la variabilidad desfavorable de los precios internacionales.

En la exposición de las teorías, se toma en cuenta el enfoque keynesiano pertinente a la esfera real del comercio exterior; la teoría neoclásica que enfatiza los stocks financieros asociados al enfoque monetario de la balanza de pagos, por último el enfoque estructuralista – neoestructuralista referido al desequilibrio externo que postula un cambio en la estructura de las exportaciones, conduce a un ajuste vía cantidad del déficit de la balanza de pagos existente en las economías latinoamericanas, siendo el poder de compra de las exportaciones (PEX), un mecanismo esencial en los ajustes del sector externo vía cantidad y la sensibilidad del quantum de las exportaciones con el ingreso de los países compradores(Ye).

Según el enfoque neoestructuralista la resolución del déficit fiscal esta relacionada con la solución de la situación deficitaria del sector externo de la economía regional.

El costo interno del ajuste de los desequilibrios externos, ha llamado la atención a los economistas en América Latina, desde el punto de vista analítico, se han planteado diversas opciones teóricas que sean capaces de minimizar los costos, por ejemplo, el enfoque de la cuenta corriente trata de poner énfasis en la esfera real del comercio internacional; mientras que el esquema de la cuenta de capitales trata de privilegiar los flujos financieros del mercado internacional, convergente con este último, está el enfoque monetario de la balanza de pagos, que centra su

¹⁰ Meller, Patricio "Revisión de los enfoques teóricos sobre ajuste externo y su relevancia para América Latina". Revista de la CEPAL No 32, 1987, pp. 177-216.

atención en el equilibrio global de los pagos internacionales. Cada uno de estos enfoques influyen en la orientación de políticas macroeconómicas en nuestros países particularmente en la política fiscal y monetaria en las economías nacionales.

2.1.1 Enfoque neokeynesiano

La dinámica de la economía internacional a partir de la flotación del dólar ocurrido en agosto de 1971, ha ocasionado el surgimiento del enfoque neoclásico a escala mundial¹¹, de hecho ha estimulado en las economías industriales nuevos aportes teóricos en la óptica neokeynesiana y en los países en desarrollo aparece el enfoque neoestructuralista a partir de los denominados clásicos estructuralistas de los años 50 y 60 en América Latina. Al presente existen discusiones sobre la mejor opción de modelos teóricos pertinentes en el campo de políticas macroeconómicas y la adopción de políticas de empleo y desequilibrio externo en los países latinoamericanos, dando origen a una discusión inusitada, debido principalmente a mayores desigualdades sociales existentes en la distribución del ingreso y agravamiento de falta de creación del empleo productivo y estable en la economía regional.

En el caso latinoamericano persisten el subdesarrollo y la desigualdad en la distribución, dos males que no fueron superados en el modelo económico vigente desde hace más de veinte años en la economía regional.

En la primera mitad de los años ochenta, la teoría neokeynesiana da importancia a las rigideces que existen en la economía de mercado, aspectos que no pudieron ser superados a través de libre competencia, admitiendo que al presente

¹¹ Los nuevos clásicos, mas conservadores que los propios clásicos del siglo XVIII

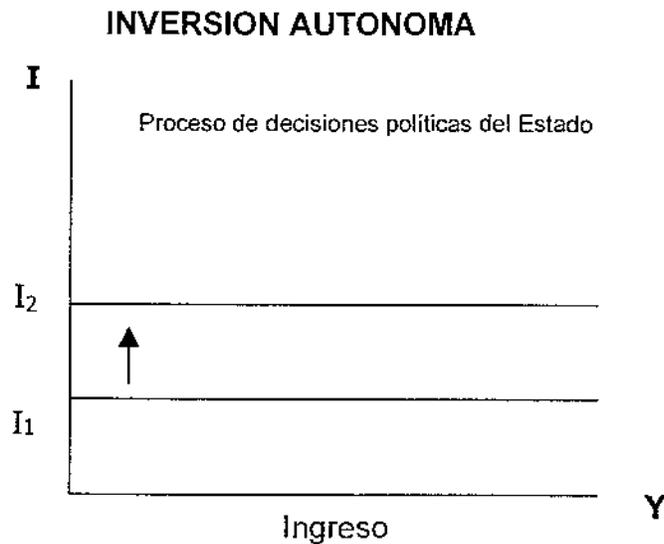
prevalece la economía competitiva en la economía real, lo que hoy se impone es la economía de competencia imperfecta con fuerte presencia de monopolios, oligopolios, empresas transnacionales que están presentes en los circuitos del comercio, finanzas y en el ámbito de la producción. En esta perspectiva, la teoría neokeynesiana rechaza el pasivismo del Estado ante shocks externos negativos, en cambio propone el rol activo del Estado en la regulación y portafolio de inversiones en los mercados internacionales y en las economías nacionales, a fin de mantener la estabilidad macroeconómica de los países.

En la tradicional teoría keynesiana referente a la política del gasto público, se distingue la teoría de inversión autónoma e inversión inducida, además del gasto corriente, el conjunto de las mismas forma parte de la política fiscal activa. La inversión autónoma según la versión keynesiana constituye una variable exógena y por la misma razón no depende de la tasa de interés vigente en el mercado, sino de las decisiones políticas del Estado, mientras que en el ámbito financiero Keynes y los keynesianos en su teoría más elaborada postulan la eficacia marginal del capital (EMK) que en definitiva es la rentabilidad esperada de las inversiones, en esta perspectiva, la inversión está en función de la tasa de interés y la rentabilidad esperada de las inversiones, en tanto que en el sector público se da énfasis que el gasto corriente de los gobiernos se debe manejar en situación de equilibrio entre ingresos y gastos. Al incluir las transferencias y la cuenta capital, se obtiene el equilibrio ó el déficit global del sector fiscal.

i) Inversión autónoma

La inversión autónoma tal como se ha mencionado anteriormente, constituye una decisión política del Estado, siendo una variable exógena al sistema económico. Esta inversión puede aumentar o disminuir según los cambios que se dan en factores distintos al ingreso, como la tecnología y la política fiscal, siendo esta inversión una constante que es paralela al eje horizontal del ingreso, tal como se presenta en el siguiente gráfico:

Gráfico 1



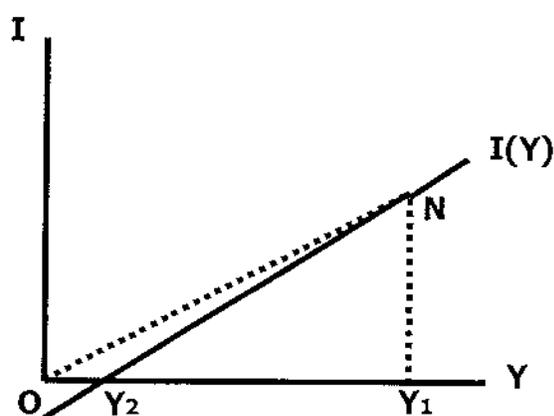
Lo anterior nos muestra que, el comportamiento de la inversión autónoma depende de políticas del Estado, esto supone que entre la inversión pública y el ingreso no existe una relación de causalidad. En efecto, la línea horizontal de la inversión autónoma se desplaza hacia arriba de (I_1) a (I_2) , es decir, esta inversión puede aumentar o disminuir dependiendo de las decisiones de los gobiernos y de los recursos que dispone el Estado, por ejemplo si existe en la economía una depresión, se hace necesario según la teoría keynesiana reactivar la demanda agregada a corto plazo, situación que exige el aumento de la inversión pública orientada a incrementar el producto y el empleo, bajo el supuesto que a corto plazo no existe dicotomía entre la esfera monetaria y la esfera real, que postulaban los clásicos.

ii) Inversión inducida

Esta inversión depende del comportamiento del ingreso, esto significa que hay una relación de causalidad entre la inversión inducida y el ingreso, el supuesto básico

admite que las fluctuaciones de rentabilidad de las inversiones son relativamente similares a las fluctuaciones del ingreso. Estas últimas inducen a cambios en el nivel de inversión privada, tal como se muestra a continuación una relación de interdependencia de estas dos variables en el gráfico 2.

GRAFICO 2



Tal como puede observarse, la inversión inducida (I) se presenta en el eje vertical, mientras en el eje horizontal se refleja el comportamiento del ingreso (Y); en el modelo de inversión inducida se postula una relación directa con respecto al ingreso y con pendiente positiva para indicar que la inversión es función creciente del ingreso $I(Y)$. La curva de la inversión está trazada de manera tal que corta el eje del ingreso en su parte inferior, bajo el supuesto de que existe una desinversión para valores pequeños del ingreso, tal como se muestra en el punto (Y_2), esto significa que el sector empresarial considera que un nivel de ingreso excesivamente bajo no incentiva para emprender nuevas inversiones y por la misma razón, las ventas del producto serán inciertas en el mercado. En efecto, el

nivel de inversión inducida al nivel del ingreso (Y_1) es igual a NY_1 y la correspondiente cantidad de inversión al nivel del ingreso (Y_2) es de cero¹².

Las dos variables inversión (I) e ingreso (Y) que se derivan de la función de inversión inducida son la propensión media a invertir que mide la relación de causalidad entre la inversión y el ingreso en el enfoque Keynesiano.

La teoría Keynesiana, ha tenido una dinámica y flexibilidad en su enfoque a partir de los años ochenta, sobre el comportamiento de la macroeconomía. En esta perspectiva, surge el enfoque neokeynesiano donde el concepto de crecimiento equilibrado presenta menos problemas, por cuanto el mismo más que una dimensión de tiempo tiene por objeto hacer una abstracción de las fluctuaciones de corto plazo para centrar el análisis en los valores promedios o de tendencia de las variables económicas agregadas.

La característica central del modelo neokeynesiano es la presencia de una función de demanda por bienes de inversión independiente de las decisiones de ahorro de los agentes ahorradores, es decir existe una función de inversión diferente a la del ahorro. La primera se relaciona con la tasa interés real; mientras la segunda depende positivamente del ingreso disponible de la población, esto significa que no hay vaciamiento del mercado de bienes, donde prevalece una economía no competitiva y por lo tanto hay desequilibrio.

La hipótesis básica en el enfoque neokeynesiano, es el hecho de que los ciclos económicos obedecen a las fluctuaciones de la inversión, estas últimas se asocian no tanto a la variabilidad en la tasa de interés real, sino a la variabilidad y volatilidad que se origina en la cantidad de recursos disponibles en el mercado

¹² Kurihara, Kennethk. "Teoría monetaria y política pública" . Ed. FCE. 1961, pp. 170-171.

financiero. En esta perspectiva, se considera que la principal rigidez se presenta en el mercado de capitales a raíz de las imperfecciones del mercado, como la rigidez en los precios relativos, la cual está relacionada con la asimetría de la información entre los acreedores y prestatarios, referente a la variabilidad y calidad de los proyectos de inversión¹³, fenómeno que origina dos problemas de gran relevancia y obstaculizan el racionamiento basado exclusivamente la tasa de interés como plantea la teoría neoclásica de economía abierta, esto quiere decir que el mercado de capitales, así como la viabilidad de las inversiones se hallan afectadas por la incertidumbre existente en el mercado y la variabilidad de rentabilidad esperada de las inversiones.

En efecto, una alza de la tasa de interés provoca una selección adversa en la demanda de fondos de inversión, ya que los deudores potenciales más responsables se retiran del mercado financiero, con lo que se acrecienta la probabilidad de seleccionar un prestatario deficiente, es decir un proyecto de inversión de escasa calidad¹⁴; el concepto de selección adversa se refiere cuando un comprador o un vendedor participa en un intercambio de negocios con con su contraparte que tiene más información¹⁵, que en otra dando lugar a la información asimétrica.

Por otra parte, la elevación de la tasa de interés origina un incentivo perverso en el mercado de capitales, es decir, lo que los economistas llaman el riesgo moral,

¹³ La reciente crisis financiera-monetaria de los tigres asiáticos, ha estado relacionada con la calidad de proyectos de inversión y la presencia de riesgo moral.

¹⁴ Ramos, Joseph "La macroeconomía neokeynésiana vista desde el sur". Revista de la CEPAL N°38, 1988, PP.22-24.

¹⁵ Case – Fair. "Fundamentos de economía", Ed. Printice Hall Hispanoamerica. 1992, pp. 566-570.

ya que una tasa de interés más alta induce a tener más preferencia por proyectos que poseen una mayor varianza respecto a la rentabilidad media, aún cuando la rentabilidad sea inferior, ya que si fracasan los proyectos, se puede endosar al Estado y las pérdidas no les afecta mayormente, pero en caso de que exista un éxito en la ejecución de proyectos, los inversionistas tienen más rentabilidad en las inversiones realizadas.

En suma, una tasa de interés superior reduce la calidad media de los prestatarios, es decir incursionan los malos clientes al mercado con mayor intensidad, dando lugar a que la vía de racionar la demanda de créditos exclusivamente mediante el incremento de la tasa de interés pierda eficacia. En esta perspectiva, existe la posibilidad de que la oferta de fondos sea insensible ante la variación de la tasa de interés, esto supone que no se puede restringir la demanda de inversión solamente a través del ajuste vía precios, sino también se hace necesario emprender el ajuste vía cantidad, especialmente cuando existe la plena movilidad de capitales en el mercado financiero, cuando se transan los activos financieros alternativos, tal como actualmente ocurre en la dinámica de la economía mundial, especialmente en los mercados bursátiles.

Admitiendo, los shocks externos que provocan el desequilibrio de la balanza de pagos y el déficit fiscal, las imperfecciones y el grado de incertidumbre en los mercados, se hacen patentes y se reconoce que la oferta de capital no será muy sensible ante una variación en la tasa de interés, pero sí al grado de incertidumbre en el mercado.

La presencia de factores adversos en el mercado financiero inducirá a los bancos a contraer la disponibilidad de créditos. A ello se debe que las recesiones se caractericen por las reducciones considerables en la oferta de recursos financieros, antes que por aumentos de la tasa de interés. Por el contrario, en situaciones de expansión de la economía, en las que la incertidumbre es menor,

se elevará la disponibilidad de crédito a cada variación de la tasa de interés en el mercado de capitales.

En cuanto a la demanda de crédito, el movimiento es inverso. La recesión o expansión disminuye o eleva la disponibilidad de fondos propios, incrementando o reduciendo así las necesidades de crédito. En esta perspectiva, por ejemplo durante una recesión, la demanda y la oferta de fondos se mueven en forma opuesta, generando una escasez de recursos en el mercado. De este modo, el crédito reviste un carácter procíclico, por cuanto las variaciones contrarias de la tasa de interés no logran amortiguar la escasez de fondos en el mercado.

Para muchos economistas latinoamericanos, el enfoque neokeynesiano se acerca más a la realidad del mercado financiero y desarrollo del mercado de capitales para los países en desarrollo, por cuanto estos países carecen de recursos suficientes para la inversión, debido a bajos niveles de ingresos de la población y presiones inflacionarias que desincentivan la formación de ahorro interno. A ello se suman la falta de credibilidad en los inversionistas y alta tasa de riesgo vigente en América Latina, fenómeno que origina el grado de incertidumbre y la variabilidad en la rentabilidad esperada de las inversiones, afectando el crecimiento económico y el empleo en la economía regional¹⁶.

2.1.2 Enfoque neoclásico de economía abierta

La variabilidad de la economía internacional tanto en el movimiento de bienes y servicios como en el movimiento de capitales, ha dado lugar a que el movimiento de capital especulativo origine desequilibrios que provocaron sobresaltos importantes en las economías en desarrollo, incluso en economías que mostraban

¹⁶ Ramos, Joseph. Op.Cit. pp.23-25.

una estabilidad sólida, de este modo el problema de la crisis financiera internacional y sus efectos se ha dado con mayor intensidad en las economías latinoamericanas, el caso del Brasil constituye un ejemplo ilustrativo.

Sobre lo anterior, es importante enfatizar los supuestos en que se apoya el modelo neoclásico de economía abierta, el cual se relaciona con el siguiente esquema de interpretación:

- Los precios a corto plazo en una economía abierta son fijos, esta argumentación coincide con la teoría keynesiana sobre las fluctuaciones económicas a corto plazo, bajo el supuesto que el desequilibrio se debe a la insuficiencia de la demanda efectiva.
- Existe una interdependencia entre el mercado de bienes y el mercado monetario, que también coincide con la posición keynesiana original, al discutir las dicotomías de los clásicos- neoclásicos acerca de las variaciones entre la esfera monetaria y la esfera real, bajo el supuesto de que las variaciones monetarias no tiene efecto alguno en la esfera real como el producto y el empleo.
- Existe un sistema del tipo de cambio definido como el precio relativo entre dos monedas en el mercado monetario, siendo el desequilibrio de la balanza de pagos un problema esencialmente monetario.

La economía abierta de corte neoclásico postula que el comportamiento de la economía depende del sistema del tipo de cambio y considera que las variaciones del tipo de cambio real son proporcionales a la variación del tipo del cambio

nominal, por lo mismo se hace innecesario distinguir en este modelo, el tipo de cambio nominal con respecto al tipo de cambio real¹⁷.

Para una explicación analítica de los modelos teóricos se hace necesario utilizar los gráficos respectivos, bajo el supuesto de que el modelo de Mundell-Fleming admite que existen tres variables endógenas: el ingreso nacional (Y), la tasa de interés (i) y el tipo de cambio (e). De ahí que en la presentación del gráfico se hace necesario considerar que una de las variables endógenas se mantiene constante, siendo el caso de la tasa de interés. De este modo, se establece una relación de causalidad entre el tipo de cambio y el ingreso nacional tal como se muestra en el gráfico 3.

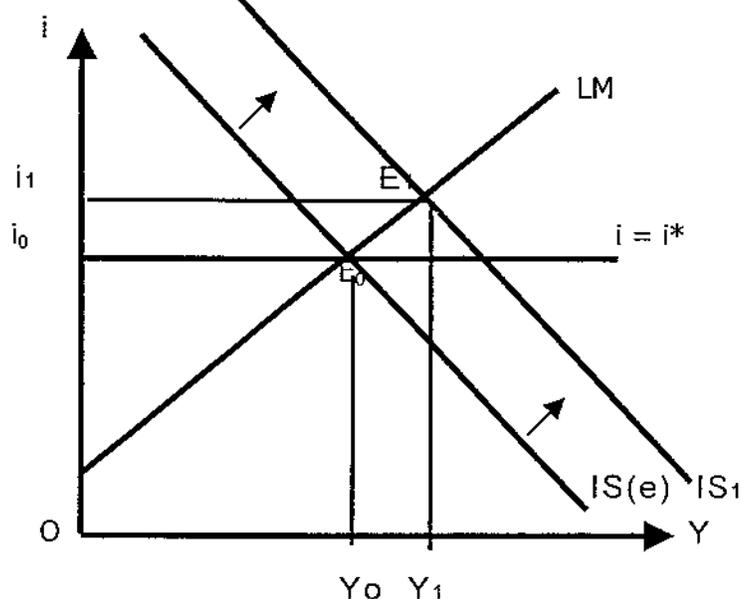
En el gráfico 3, en el eje vertical se presenta la tasa de interés (i); en el eje horizontal se expone el ingreso nacional (Y), la tasa de interés de la economía internacional es igual a (i^*), siendo paralela al eje horizontal.

Si en una economía abierta existe una expansión de la inversión asociada también a una expansión de las exportaciones, va a dar lugar a un incremento en el producto (Y_1), la tasa de interés doméstica está por encima de su similar internacional, tal como se observa en el siguiente gráfico:

¹⁷ Mankiw, Gregory. " Macroeconomía", Ed. Macchi, México, 1995, pp. 432-445.

Gráfico 3

Modelo de equilibrio en una economía abierta



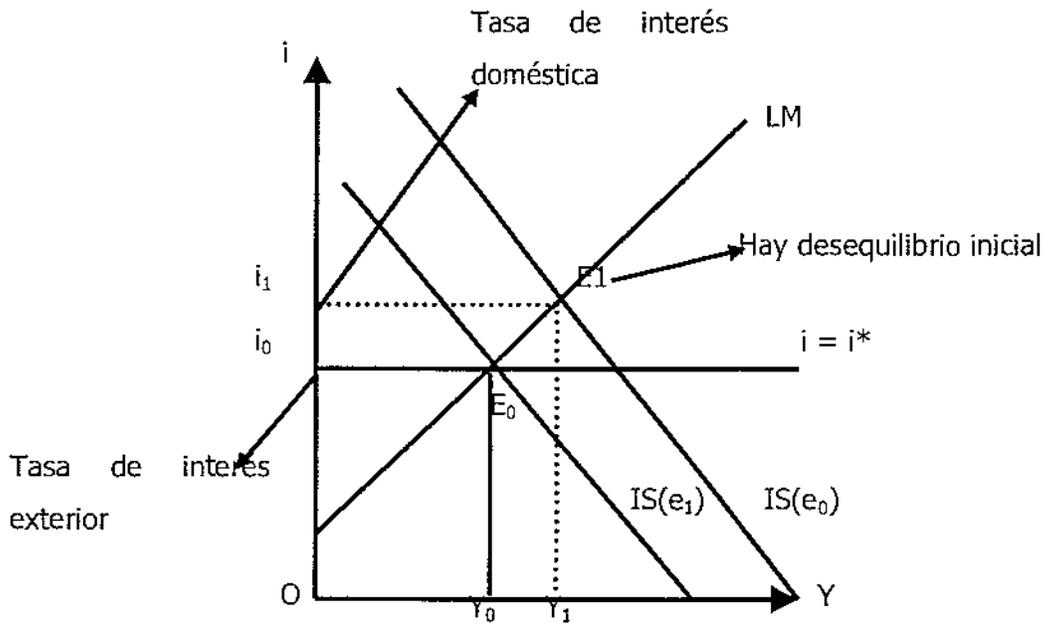
Por lo anterior se deduce que existe una similitud en el gráfico con el modelo IS-LM de tipo keynesiano. Sin embargo, en el caso presente se relaciona con una economía abierta que no tiene suficiente gravitación en la alteración del comportamiento de la economía mundial ni mucho menos puede influir en la variación de los precios relativos. En esta perspectiva, el comportamiento de la curva (IS) depende de la variabilidad del tipo de cambio (e), bajo el supuesto que el mismo en el caso presente es un tipo de cambio flexible; así por ejemplo, en el punto (E_0) se establece el equilibrio económico al intersectarse las tres curvas: (LM) , (IS) e ($i=i^*$), las cuales forman parte de los modelos teóricos.

Por otra parte, es un hecho establecido que la teoría neoclásica-monetarista en la visión de una economía abierta, da énfasis al sector externo de la economía, postulando que la balanza de pagos se debe analizar en su totalidad y no por partes como lo hace la teoría keynesiana. De ahí que este enfoque toma como foco de atención, la cuenta capital y el enfoque monetario de la balanza de pagos,

bajo el supuesto de que existe una perfecta movilidad de capitales, siendo innecesaria la participación del Estado en el mercado financiero, porque al existir dicha acción distorsiona las fuerzas del mercado y no permite el funcionamiento del modelo de igualación de precios relativos en el mercado internacional, fenómeno que influye en el desequilibrio económico y en particular en el mercado internacional de capitales, esta argumentación teórica constituye uno de los dilemas de políticas macroeconómicas en América Latina.

Los economistas de economía abierta hacen notar que las acciones del Estado en el mercado, pueden dar lugar a que la tasa de interés esté por encima o por debajo de la tasa de interés de equilibrio del mercado, lo que ocasiona una asignación ineficiente de fondos de inversión. Así el gráfico 4 presenta el desequilibrio en una economía abierta, donde la tasa de interés doméstica está por encima de su similar internacional, dando lugar a que exista la atracción de inversiones en la economía doméstica, ya que los inversionistas tratan de comprar los activos domésticos, fenómeno que induce el aumento de la demanda del dólar en el mercado cambiario, originando el aumento del tipo de cambio, lo que a su vez provoca el desplazamiento de la curva (IS) hacia la izquierda hasta alcanzar el punto de equilibrio (E_0); las consecuencias de contracción del mercado de bienes origina la caída de la tasa de interés doméstica, para luego ser igual a la tasa de interés internacional (i^*) al interceptarse las curvas: (LM), (IS) e ($i=i^*$).

Gráfico 4
Desequilibrio macroeconómico de corto plazo
con atracción de inversiones



Los supuestos que explican el restablecimiento del equilibrio económico en el punto (E_0) consiste en que inicialmente hay desequilibrio en el punto (E_1) a una tasa de interés doméstica (i_1), e ingreso nacional igual a Y_1 , debido a que la tasa de interés doméstica se halla por encima de la tasa de interés internacional (i^*), por lo tanto existirá atracción de inversiones para los agentes económicos, situación que a la vez provoca la demanda de activos en el mercado doméstico que incide en el aumento del tipo de cambio (e), originando el descenso de la relación ahorro-inversión (IS), que se desplaza a la izquierda hasta llegar al punto de equilibrio (E_0), que la intersección entre las curvas IS-LM, a una tasa de interés (i_0) de equilibrio.

En síntesis, en el gráfico 4 el equilibrio económico de hecho, se restablece a costa del descenso del producto de (Y_1) a (Y_0) y aumento del desempleo en el mercado de trabajo, este es el costo de equilibrar la balanza de pagos en una economía doméstica con mercado abierto.

El segundo caso de desequilibrio macroeconómico puede darse como resultado de una tasa de interés doméstica inferior a la de la tasa de interés de la economía internacional; los supuestos que explican la discrepancia de las tasas, es el hecho que inicialmente existe una fuga de capitales al mercado internacional, ya que los agentes de la economía doméstica tienen atracción de realizar inversiones en el mercado internacional, fenómeno que ocasiona la caída de las reservas internacionales e incide en la credibilidad de la política económica de los gobiernos, al mismo tiempo presiona en la depresión del valor del dólar situación que provoca el desplazamiento de la curva (IS) hacia la derecha hasta encontrar el punto de equilibrio (E_0).

Dentro la economía abierta neoclásica, se trata de presentar un programa fiscal y monetario convergente. Para ello se da importancia a los objetivos a largo plazo, se trata de bosquejar un programa que debe ser apropiado para una economía en la cual los movimientos cíclicos de corto plazo no fueron originados por mecanismos fiscales y monetarios nocivos al comportamiento de una economía doméstica.

El enfoque neoclásico monetarista considera cuatro temáticas para trazar una política fiscal y monetaria; el primero se refiere al sistema monetario; el segundo a

los gastos del Estado en bienes y servicios; el tercero, a los gastos del Estado destinados a transferencias, y el cuarto, a la estructura fiscal¹⁸.

Por otra parte, la inversión es el componente que tiene mayor variabilidad en el producto bruto interno, cuando el gasto en bienes y servicios cae durante una recesión, es decir, cuando la economía se muestra en su nivel más bajo, gran parte de esta disminución se relaciona generalmente con el ajuste en los gastos de inversión antes que con los gastos corrientes, a fin de evitar el déficit fiscal, fenómeno que se hace patente en los países en desarrollo, por cuanto estos países enfrentan bajos niveles de ahorro y restricciones importantes en la disponibilidad de fondos para los programas de inversión, especialmente en la inversión pública.

Dentro del enfoque neoclásico se postula una economía basada estrictamente en el sector privado, donde se dan las controversias entre distintos enfoques teóricos, dando lugar a la discusión sobre los determinantes del crecimiento económico en América Latina, fenómeno que está relacionado con el rol que juegan en este proceso el ahorro, la inversión y la eficiencia en la asignación de recursos escasos.

En una revisión reciente sobre diferentes enfoques sobre el comportamiento de la economía de mercado, el economista Marglin¹⁹ analiza la teoría del crecimiento económico en tres paradigmas: neoclásico, neokeynesiano y neoestructuralista. Los supuestos centrales de cada uno de estos enfoques son los siguientes:

¹⁸ Muller, M.G. "Un programa monetario fiscal de estabilidad económica" en *Lecturas de macroeconomía*, Ed. Continental, México 1982, pp. 353-355.

¹⁹ Marglin, S.A. "Growth, Distribution and Prices". Harvard University Press, Cambridge, 1984, pp.22-28

El modelo neoclásico postula que el crecimiento económico a largo plazo está determinado por la condición de pleno empleo del mercado de trabajo, bajo el supuesto de libre mercado y competencia perfecta, aunque estos postulados al presente ya no tienen vigencia en la economía real. Este enfoque admite que la tecnología está dada, en sentido de que existe el crecimiento equilibrado a largo plazo que expresa una relación capital-trabajo constante.

La mayor dificultad de aplicar el modelo neoclásico de crecimiento a los países en desarrollo y extraer implicaciones de la inversión es el hecho de que existe en esta teoría una asignación eficiente de los recursos escasos, sin tomar en cuenta la calidad de los proyectos y el impacto de los mismos en un mayor crecimiento económico y empleo productivo estable. En efecto, la no viabilidad del modelo neoclásico a largo plazo se expresa en que puede tomar varias generaciones para concretar el mayor crecimiento y por tanto las conclusiones que se derivan de un modelo basado en horizontes tan prolongados ofrece poco atractivo para resolver el agravamiento de problemas sociales y el acrecentamiento del empleo informal en América Latina²⁰. Esta restricción constituye una debilidad de la teoría neoclásica en la interpretación más rigurosa de los problemas económicos y sociales en nuestros países.

Sobre el empleo informal la teoría neoclásica considera que este constituye un factor distorsionante en el mercado, es un excedente de trabajo sin valor productivo, es decir son aquellas personas que sobran dentro de una economía capitalista dinámica²¹.

²⁰ Marshall, Jorge "modelos y políticas de crecimiento" CIEPLAN, 1988, pp.327- 345.

²¹ De Soto, Hernando "El otro sendero", Ed. El Barranco, Lima, 1986, pp. 36-42.

i) Repercusión de la expansión de la economía doméstica sobre el desequilibrio externo

Bajo una óptica del paradigma neoclásico de economía abierta, las variables claves para comprender el manejo de política económica se relacionan con el tipo de cambio, la tasa de interés, el manejo de la oferta monetaria y la remuneración del factor trabajo.

Los instrumentos analíticos mencionados, a menudo sufren distorsiones en el mercado como consecuencia de la interferencia de los gobiernos para lograr el pleno empleo de los factores productivos, fenómeno que ensancha la demanda agregada, especialmente en sus componentes: gasto público(G) e inversión(I), por cuanto éstas se relacionan inversamente con la tasa de interés, que se halla por debajo de la tasa de equilibrio del mercado como resultado de la acción de las autoridades monetarias.

Según la concepción de la política económica neoclásica de economía abierta, se trata de buscar la expansión de la economía doméstica, donde la tasa de interés vigente es inferior a su similar de equilibrio en el mercado internacional²², lo que ocasiona una fuga de capitales de la economía nacional al exterior.

Asociada a una tasa de interés baja, se hace visible el exceso de la oferta monetaria, hecho que a la vez se halla vinculado con el financiamiento del déficit fiscal y el aumento del salario por encima de la productividad marginal del trabajo. Estos factores originan un proceso de sobrevaluación monetaria que pone en

²² Mankiw, Gregory. "Macroeconomía". Ed. Macchi, México, 1992, pp. 431-463.

desequilibrio los precios relativos de la economía doméstica con respecto al exterior²³.

En efecto, la presencia de un mayor grado de liquidez en la economía doméstica, expresada a través de la demanda agregada, da lugar a presiones sobre el mercado cambiario provocando una mayor demanda de divisas frente a la escasez de la oferta, situación que incide desfavorablemente sobre las reservas internacionales del Banco Central, originando el desequilibrio externo partir de problemas internos de la economía nacional.

2.1.3 Enfoque neoestructuralista

Los gobiernos tienden a estimular el gasto interno (C+I+G) en una economía doméstica. Para ello aumentan el gasto del gobierno general o reducen los impuestos, esto significa emprender una política fiscal expansiva, que finalmente se desemboca en el exceso de la demanda agregada. En efecto, hay gobiernos que tienen una clara proposición de objetivos y manejo de instrumentos de la política fiscal; mientras en otros casos existen gobiernos que dan énfasis a instrumentos, dentro de los cuales resalta por su importancia la política de tributación, las políticas sociales, la política de redistribución, lo que es más importante, el equilibrio del presupuesto expresado a través de la relación ingreso-gasto y dentro de esto último, tiene importancia el problema del déficit fiscal que está medido con respecto al comportamiento del producto²⁴.

²³ Branson, William. "Economic structure and policy for external balance. Ed. FMI, staff papers, 1983 pp. 39-66.

²⁴ Marfan, Manuel. "Políticas macroeconómicas" (una perspectiva Latinoamericana), CIEPLAN, 1987, pp 99 – 101.

Dentro la teoría que se expone, es importante señalar que el modelo neoestructuralista se caracteriza por la presencia de correlaciones sociales positivas en la determinación de variables económicas, dando énfasis al manejo cuidadoso de políticas fiscales y monetarias en los países en desarrollo. Un aspecto que merece destacar se refiere a las relaciones que tiene las economías en desarrollo con los países industriales, de acuerdo a este enfoque, se menciona una diversidad de factores que influyen en la implementación de la política fiscal, en el cual resalta la demanda de inversiones y la política monetaria, las cuales están relacionadas, a su vez con la inversión extranjera, la dependencia tecnológica, los mercados internacionales imperfectos, que dificultan el crecimiento económico y social con equidad²⁵.

La teoría expuesta atribuye la presencia del déficit fiscal a la insuficiencia de ahorro público y a bajos niveles de ingresos fiscales(YF) que existe en la administración pública y un segundo elemento se relaciona con el desborde de gastos corrientes de los gobiernos(GF). De este modo, esta teoría plantea la eficiencia en el manejo de la política fiscal a fin de reducir el déficit entre los rangos de 2% y 3% respecto al producto, ya que por encima de estos parámetros se corre el riesgo inflacionario y recomienda la necesidad de invertir los ahorros del sector fiscal a incrementar el flujo de inversión pública, admitiendo que el ensanchamiento de inversión real y por lo tanto el equilibrio fiscal está en función del uso efectivo del ahorro público y el mejoramiento de la productividad de los factores de la producción²⁶.

²⁵ Marshall, Jorge. Op.Cit. Pp. 331-338.

²⁶ Cortazar, René. "Políticas macroeconómicas", CIEPLAN, 1986, PP.27-53.

i) Restricción externa y crecimiento

Los países en desarrollo han confrontado por varios períodos en los que el crecimiento económico se ha visto afectado por restricciones en los mercados externos. Estas restricciones han estado ligadas a dificultades para colocar en el exterior los bienes producidos localmente, para obtener los bienes de capital y la tecnología necesaria en los programas de crecimiento. A ello se suma las rigideces en la oferta de fondos externos, por cuanto las limitaciones externas han perturbado el ritmo de crecimiento doméstico.

Los cambios estructurales que se han dado en la economía mundial, ha estado permanentemente presente en las discusiones de políticas de macroeconómicas en América Latina. En efecto, la crisis de la deuda externa y el descenso en las tasas de crecimiento de la economía regional, durante la primera mitad de la década de los ochenta, ha estimulado la discusión del bajo crecimiento debido a desequilibrios externos y deficiente utilización de recursos escasos.

Distintos modelos alternativos, que habían sido olvidados en América Latina, durante los años del auge de las exportaciones hacia fines de los años sesenta y la abundancia de capitales financieros durante la década de 1970, han resurgido en el análisis macroeconómico de los países en desarrollo. A su vez, surgen nuevos modelos alternativos en la teoría del comercio internacional, dando énfasis al análisis y repercusiones de la economía no competitiva en el comercio exterior, los modelos teóricos tienden a disputar la explicación de los determinantes del crecimiento económico, considerando las restricciones de financiamiento de la inversión real, especialmente bajos niveles de formación del ahorro interno en los países en desarrollo.

Por otro lado, en cuanto al uso de los ahorros, la visión neoestructuralista postula dos objetivos básicos:

- Que se reduzca todo lo que sea viable entre el ahorro potencial y el ahorro efectivo (inversión real), a fin de evitar el déficit fiscal.
- Crear mecanismos que permitan transferir los recursos excedentes de ciertas unidades o sectores a otros relativamente deficitarios, bajo programas de inversión que tenga alta prioridad, para el crecimiento económico con equidad social.

3. Discusión de modelos alternativos en las economías en desarrollo y la política fiscal.

A raíz de los cambios ocurridos en la economía internacional, sumado a la globalización de políticas macroeconómicas, basadas en el modelo neoclásico desde hace más de trece años, el desequilibrio externo en la cuenta corriente de la balanza de pagos, ha sido permanente en la economía boliviana, teniendo repercusiones importantes en el desequilibrio interno y en el déficit fiscal. Es de hacer notar que los programas de estabilización con fuertes devaluaciones monetarias, ajustes sustanciales en las tarifas públicas, la liberalización de precios en el mercado nacional e internacional, no dieron los resultados que se esperaba. De este modo, afectaron de manera importante en el agravamiento de desequilibrio interno como el aumento de desempleo, la informalización persistente en el mercado de trabajo y caídas importantes en los salarios reales²⁷.

²⁷ Morales, Juan Antonio. "Hiperinflación y políticas de estabilización". Ed. CIEPLAN, Santiago de Chile, 1994, pp. 49-54.

Los resultados desfavorables del modelo económico vigente, nos induce a examinar y sustentar que no existe el equilibrio macroeconómico básico en Bolivia, a raíz de un desequilibrio crónico existente en el sector externo, situación que motiva a buscar nuevas estrategias en la expansión y cambio en la estructura de las exportaciones en Bolivia y forma de inserción a la economía internacional. De ahí que se propone una nueva estrategia de exportaciones en nuestro país, se trata de promover una industrialización selectiva en manufacturas y agroindustriales orientados al comercio exterior, cuyos productos se destinan a las exportaciones, dando lugar a un crecimiento de la producción que sea menos vulnerable el comercio exterior y más competitivo en la economía nacional.

Por otra parte, el análisis de impactos de desequilibrio externo exige centrar la atención en los problemas estructurales del comercio exterior, cuyo foco de estudio debe comprender algunos de los factores determinantes del déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos; el deterioro de la demanda externa ha sido crónico en Bolivia, esto significa que existe un componente importante de variables estructurales como las exportaciones primarias y la inelasticidad de las mismas en la economía internacional y algunos de sus efectos se manifiestan en la permanencia del déficit fiscal que en promedio representa el 4% del producto durante el bienio 1998-1999.

3.1 Planteamiento de problemas

El déficit fiscal en la economía boliviana, ha sido un problema financiero permanente que se desprende del desequilibrio externo y a ello se suma un manejo deficiente del sector fiscal, notándose fuerte presión en los gastos corrientes en el trienio 1997-1999, como resultado de la Reforma de Fondo de Pensiones.

El pobre impulso por parte del Estado hacia el cambio en la estructura de exportaciones, empeora la situación en la brecha fiscal por encima del 3% con respecto al producto y por otra, la posibilidad de generar el ahorro en la cuenta externa, mediante un peso relativo de mayor relevancia en la exportación de bienes de mayor valor agregado se hace muy difícil. De ahí que se busque modificar la estructura primaria de las exportaciones y eliminar el sesgo de la demanda externa, que supone pasar de una situación de inelasticidad de bienes exportables a otra de exportación de bienes de mayor elasticidad que son los bienes manufacturados y agroindustriales.

Las causas por las que el desequilibrio fiscal persiste son el hecho de que la renta aduanera no aporta al fortalecimiento del ingreso fiscal frente a la dinámica de los gastos, uno de los problemas del fenómeno anterior se relaciona con la evasión impositiva y el alto grado de ineficiencia administrativa en la Aduana Nacional. Basándose en estas argumentaciones de la problemática fiscal a continuación se plantean las siguientes interrogantes:

¿Qué relación de causalidad existe entre el desequilibrio externo e ingresos fiscales?

¿Un cambio en la estructura de exportaciones constituye previsiblemente una solución al problema fiscal a mediano plazo?

¿Qué relación existe entre la reforma de la renta aduanera y el mejoramiento del ingreso fiscal proveniente del sector externo?

3.2 Formulación de la hipótesis

Dentro el contexto del déficit fiscal de carácter estructural vigente en la economía boliviana, se hace necesario determinar las causas por las que es posible lograr el equilibrio externo como determinante del desequilibrio interno, especialmente en el ámbito del sector fiscal.

Es un hecho establecido que, en las economías en desarrollo, el problema del sector externo constituye un aspecto condicionante para el logro de un mayor o menor crecimiento económico. Esta argumentación se halla vinculada a severas restricciones que sufren gran parte de las economías latinoamericanas, particularmente Bolivia ha soportado una permanente transferencia implícita de sus ingresos a la economía internacional, debido principalmente a un deterioro crónico de la relación de los términos de intercambio, fenómeno que a su vez influyó en el déficit de la balanza comercial y en el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos.

Considerando los elementos teóricos antes mencionados, a continuación se plantea la siguiente hipótesis que es compatible con la formulación de objetivos específicos y el planteamiento de los problemas:

– Hipótesis del trabajo

En el presente trabajo se sostiene que el problema del déficit fiscal, se halla vinculado al desequilibrio externo. En esta perspectiva, se propone como alternativa la solución del desequilibrio externo, mediante un cambio en la estructura de las exportaciones, que sea capaz de generar mayores niveles de ingresos fiscales con el requerimiento del Presupuesto fiscal.

4. OBJETIVOS

Uno de los objetivos centrales del estudio del déficit fiscal se relaciona con la necesidad de lograr el equilibrio fiscal consolidado, esto significa también un manejo racional de los gastos. A objeto de posibilitar la formación del ahorro público, deberá ser complementada para fines de la inversión con financiamiento interno y externo.

4.1 Objetivos Específicos

Para alcanzar los objetivos específicos se hace necesario resolver en forma progresiva el desequilibrio externo, que constituye uno de los factores determinantes en el desequilibrio interno, más concretamente en el déficit fiscal. En esta perspectiva, se plantean los siguientes objetivos específicos:

- Determinar y explicar los diversos componentes del Presupuesto fiscal tanto de ingresos como gastos, del Sector Público no Financiero, Gobierno General y Gobierno Central.
- Vincular el aumento de ingresos fiscales tras una solución del desequilibrio externo, mediante el cambio en la estructura de exportaciones, a fin de que los ingresos tributarios y regalías provenientes del sector externo sean compatibles con las necesidades de financiamiento del **Presupuesto General de la Nación**.
- Mejorar las captaciones de ingresos por concepto de renta aduanera y así incrementar el ingreso fiscal. Esta proposición debe estar acompañada con la reforma aduanera, eliminando de manera radical la evasión impositiva y la corrupción prevaeciente.

- Eliminar la evasión impositiva de la renta interna, mejorando la Administración mediante los mecanismos idóneos orientados a alcanzar el equilibrio fiscal en los próximos años.
- Reducir los gastos corrientes innecesarios en el Gobierno Central, haciendo que exista una asignación equitativa de los ingresos fiscales entre el Gobierno Central y los gobiernos locales.

5. METODOLOGÍA

Este trabajo sigue un enfoque deductivo, para luego explicar las causas del déficit fiscal en Bolivia. La investigación se centra en un análisis para explicar las causas del déficit fiscal que está vinculado a los efectos que tienen los choques externos negativos. Para ello se propone la aplicación de medidas correctivas que pueden consistir en algunas limitaciones cuantitativas sobre los mecanismos de las importaciones y a mediano plazo se hace necesario modificar la estructura de las exportaciones, incorporando aquellos bienes que tienen mayor valor agregado en el mercado internacional.

Como es sabido, la volatilidad e incertidumbre de los precios internacionales de los bienes primarios y sus efectos en el ámbito del manejo de la política fiscal, ha estimulado gran número de investigaciones que buscan formas de reducir los efectos de los shocks negativos en los sectores productivos transables, en economías como la boliviana, cuyos ingresos de exportación dependen en gran medida de la comercialización de estos bienes primarios en el mercado internacional, el análisis e investigaciones se hacen exigentes e imperativos.

5.1 Delimitación del área de investigación

Se tomará en cuenta como periodo de estudio 1989-1998, dando énfasis que durante los últimos años la crisis internacional afectó de manera importante las exportaciones bolivianas y su impacto negativo en el sector fiscal.

5.2 Tipo de estudio

El estudio es de tipo descriptivo y explicativo acerca de las causas del déficit fiscal en Bolivia. Es descriptivo porque se analizarán y especificarán las principales variables de ingresos fiscales y de los gastos, para luego contrastar estas dos variables del Presupuesto General de la Nación, es decir, se hará un análisis estadístico en el periodo 1989-1998. Se verá la incidencia de la insuficiencia de generación de ingresos fiscales, de la vulnerabilidad de las exportaciones bolivianas en la problemática del sector fiscal.

El análisis estadístico del sector fiscal, servirá al mismo tiempo, para hacer un estudio de tipo explicativo. A través del modelo que se propone sobre el déficit fiscal, para luego efectuar una perspectiva en el comportamiento del déficit fiscal y relacionar con respecto al producto. Para obtener buenos resultados del modelo que se plantea y deberá cumplir con los requisitos que se exigen en econometría²⁸.

²⁸ Para la especificación y evaluación del modelo, se tomará como referencia teórica, el trabajo de Vial R.T. CIEPLAN.

5.3 Técnicas de investigación

Para la comprobación empírica se plantea el modelo de comportamiento del déficit fiscal con información disponible del periodo 1980-1998.

5.4 Análisis de datos

A efectos de operacionalizar las variables del sector fiscal y analizar las series de tiempo, primero se tratan de centrar a diversas secciones del capítulo II, ya que las mismas están destinadas a la demostración de la hipótesis, desde diferentes ángulos y ópticas analíticas.

La metodología empleada en el trabajo de investigación se rige en los siguientes pasos:

- Investigación y recolección de la información referente a la composición de la renta interna y aduanera, que tiene estrecha relación con el deterioro del déficit fiscal. Esto significa interrelacionar la teoría y la práctica, la información empírica fortalece la teoría sostenida en el trabajo.
- Procesamiento y análisis de la información captada de diversas instituciones que generan la información primaria como el Ministerio de Hacienda, Tesoro General de la Nación y la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas, para luego deducir las conclusiones pertinentes; la información secundaria proviene del Banco Central de Bolivia, Unidad de Programación Fiscal UPF, Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas UDAPE e Instituto Nacional de Estadística INE.

Con el uso de indicadores cuantitativos respaldados con argumentos explicativos, se dará lugar a la verificación de los supuestos teóricos sustentados en la formulación de la hipótesis de trabajo y a partir de la contrastación entre el marco teórico y los

hechos ocurridos dentro el estudio del déficit fiscal y su relevancia en el ámbito nacional, se realizará las conclusiones del trabajo y las correspondientes proposiciones para su corrección respectiva, luego proponer políticas y estrategias dirigidas a cerrar la brecha fiscal a mediano y largo plazo.

CAPITULO II

**ANÁLISIS DE DÉFICIT FISCAL Y PERSPECTIVAS EN LA ECONOMÍA
BOLIVIANA**

PERÍODO 1989 - 1998

1. Antecedentes sobre la política fiscal en la economía boliviana

La restricción del Presupuesto General de la Nación, tiene su origen en la insuficiente generación de ingresos tributarios y renta aduanera. Como es sabido, la economía boliviana ha tenido el impacto negativo proveniente del desequilibrio externo e internamente la economía ha crecido durante el período 1985-1998 a una tasa media de 4.02%, situación que influyó en el desequilibrio del mercado de bienes y en el sector fiscal, el primero se manifiesta en el desequilibrio de ahorro e inversión, debido a que la cuenta externa no aporta el ahorro y el segundo se manifiesta en bajos niveles de ingresos de la población y de los agentes empresariales, estos aspectos influyen en el problema del sector fiscal, que ha mostrado permanentemente una situación deficitaria²⁹, fenómeno que se hace patente en los programas económicos y en la Ley Financial que proponen los gobiernos en cada gestión fiscal.

Uno de los requisitos para un mayor crecimiento económico es la estabilidad monetaria y el equilibrio macroeconómico básico, que permita trazar un presupuesto de equilibrio fiscal, orientado a lograr la credibilidad de los agentes económicos e impulsar el crecimiento económico y en particular el crecimiento de sectores

²⁹ Machicado Saravia, Flavio. "Las finanzas públicas y la inversión".Ed. ILDIS, 1986, pp.22-36

productivos de la economía, estos requisitos exigidos no se han dado en Bolivia en los últimos quince años.

Dentro de los programas económicos se prioriza la necesidad de alcanzar un equilibrio entre la oferta y la demanda en el mercado de bienes, sin embargo, dicho objetivo no se cumple en el caso boliviano, porque frecuentemente se ha dado un desequilibrio entre la oferta y la demanda en el mercado de bienes, principalmente entre el ahorro e inversión, esta situación también se refleja en el desequilibrio entre ingresos y gastos fiscales. Más aún, el desequilibrio se manifiesta en la escasez del ahorro interno frente a mayor demanda de inversiones y segundo el desequilibrio se da en la menor dinámica de generación de ingresos fiscales frente al ascenso importante de gastos corrientes del Tesoro General de la Nación.

Por lo anterior se desprende que los gobiernos, a raíz del permanente desequilibrio fiscal, han utilizado como mecanismo de ajuste la disminución de recursos destinados a la inversión pública, en la cual el mayor impacto negativo han sufrido los gastos sociales destinados a la educación, salud y servicios básicos, así como los sectores sociales rezagados que dependen del Presupuesto General de la Nación.

Por otra parte, los objetivos de mayor crecimiento económico deben compatibilizarse con una distribución equitativa del ingreso nacional, debiendo instrumentar que la asignación de recursos en el sector público debe ser de equilibrio fiscal, a fin de dar cumplimiento a los objetivos y metas propuestas en el programa económico de los gobiernos; de ahí que se deba tomar en cuenta la asignación de recursos, la viabilidad de los proyectos de inversión pública y la restricción de ingresos fiscales existentes del Estado.

El presupuesto en su conjunto representa un buen resumen de política fiscal y, cuando se considera frente al marco de la política económica general, refleja en cierto modo el enfoque del gobierno frente a los problemas económicos en general.³⁰

Muchos aspectos de la política fiscal se determinan en el presupuesto del gobierno que establece, en un período particular, los ingresos y desembolsos de gran parte del sector público³¹, así como las fuentes de financiamiento.

Previamente a la formulación del presupuesto, se definen las variables macroeconómicas principales a las cuales debe sujetarse la formulación y ejecución posterior del presupuesto. Esta definición es traducida en metas a alcanzar en función a las siguientes variables: crecimiento del PIB, inflación esperada, déficit, inversión pública, incremento salarial, tipo de cambio, rendimiento tributario, otras variables

En lo referente a la parte normativa, en cumplimiento al artículo 59º numeral 3 de la Constitución Política del Estado, se aprueban los presupuestos institucionales del Sector Público en cada gestión fiscal, esta aprobación se da mediante una presentación previa del Proyecto de Presupuesto que propone el Poder Ejecutivo al Congreso Nacional.

La Ley No 1178/90 de Administración y Control Gubernamentales, en su Artículo 8 establece normas precisas para la asignación de recursos programados en el Presupuesto General de la Nación:

³⁰ Sedon Arthur, Permance F.G. "Diccionario de Economía" Edición OIKOS pag. 441.

³¹ Jeffrey D. Sachs y Felipe Larrain "Macroeconomía en la economía global" Prentice Hall Hispanoamericana, S.A. 1994 pag. 185.

- Restricción de gastos a los recursos previamente asignados.
- Control del gasto de la inversión pública, prohibiendo traspasarlo a gastos corrientes.
- Autofinanciamiento de entidades autónomas con sus propios recursos.
- Supeditación del gasto público a políticas y normas gubernamentales de la Nación.

En este sentido se deduce que, la elaboración del Presupuesto General de la Nación en sus dos componentes: gastos de funcionamiento y gastos de inversión, deben mantener una concepción unitaria y coherente en su formulación y ejecución, siendo el órgano rector de formulación, ejecución y control de la política presupuestaria el Ministerio de Hacienda.

2. El papel del Estado en el manejo de la política fiscal

El Decreto Supremo No 21060 concretó la **Nueva Política Económica**, introduciendo cambios fundamentales orientados a alcanzar la estabilidad monetaria, es decir, frenar la alta tasa de inflación. Esta política de cambio radical en la orientación de la política económica, no solamente constituye una política de corto plazo, también es una política a largo plazo con vistas a buscar una transformación, más concretamente un proceso de desestatización de las empresas públicas. De esta manera se abandona el capitalismo de Estado, el cual transfiere su actividad económica como productor de bienes y como generador de servicios al sector privado. En consecuencia, el Estado debe fortalecer sus funciones de normador, regulador, asimismo garantizar la estabilidad macroeconómica y promover inversiones públicas en salud, educación, saneamiento básico e infraestructura. Sin embargo, después de quince años de vigencia de la Nueva Política Económica, los resultados aún no son satisfactorios.

La participación del Estado al interior del aparato productivo, que fue dominante antes del Decreto Supremo 21060, pasó a regular y promocionar la actividad económica, mediante los instrumentos de la política monetaria y política fiscal, asimismo disminuye por la capitalización de las empresas estatales. En esta perspectiva, el desarrollo económico se confina básicamente a los agentes del sector privado.

Como se ha mencionado, los objetivos de la nueva política económica que inicialmente estaban dirigidos a frenar la hiperinflación, alcanzar una política de equilibrio fiscal y el equilibrio de la balanza de pagos, para después lograr un crecimiento económico sostenido, se han cumplido parcialmente, ya que se observa una relativa estabilidad monetaria, notándose dicha situación con una tasa de inflación baja, importante recuperación de los depósitos bancarios en el sistema financiero, mejora la situación de las reservas internacionales y se estabiliza el tipo de cambio en el mercado cambiario.

En lo que corresponde al manejo de la política fiscal, en mayo de 1986 se aplicó la reforma tributaria, que redujo el sistema tributario establecido antes del Decreto Supremo 21060, ya que el sistema antiguo se caracterizaba por bajos rendimientos en los diferentes rubros de la estructura tributaria y alto grado de evasión impositiva. De este modo, el nuevo contexto de la reforma tributaria, tiene su ponderación más importante en la generación de ingresos tributarios a través del impuesto al valor agregado, esto significa que toda política de estabilidad monetaria, indefectiblemente lleva a una nueva orientación de la política fiscal y esta a su vez se combina con una política monetaria restrictiva.

La orientación de la política económica, en la primera mitad de los años ochenta, fue el reducir los gastos del sector público e imprimir una radical diferencia con relación a la política económica antes del Decreto Supremo 21060, que tiene su base en la necesidad de reducir el déficit fiscal como porcentaje del producto interno bruto y crear las condiciones necesarias para un crecimiento sostenible del país. No cabe la

menor duda, que el cambio de la política económica en Bolivia, expresada más concretamente a través de la política monetaria y fiscal, ha tenido una influencia importante de los organismos internacionales y de la nueva orientación de la política económica vigente a escala mundial³².

La política fiscal en términos generales se centró en un manejo equilibrado de los ingresos y egresos, con la finalidad de reducir el déficit fiscal para evitar presiones inflacionarias. Asimismo, se orientó al establecimiento de una estructura tributaria basada en una menor cantidad de impuestos pero con una mayor base de contribuyentes. Sin embargo, en los últimos años, las reformas estructurales y en particular las reformas del sistema de pensiones y la reforma educativa han incrementado el déficit del sector público³³

3. Análisis de estructura de ingresos del presupuesto fiscal

3.1 Estructura de ingresos tributarios

Casi todos los países de América Latina, están atravesando dificultades en el manejo de la política fiscal, dichas dificultades se relacionan con la estructura reinante de los ingresos tributarios y la rigidez que pueden presentar estos, a ello se agrega la evasión impositiva debido a deficiencias observadas en la administración tributaria. En esa perspectiva, se examinan dos grandes rubros de

³² Los economistas de la teoría neoclásica de economía abierta como Thomas Sargent y Robert Lucas, tuvieron mucha influencia en las políticas de estabilización en América Latina, a través de organismos internacionales. Por ejemplo, el trabajo de Sargent, en 1982 fue "El final de los cuatro grandes hiperinflacionarios". Ed. University of Chicago Press.

³³ Antelo Eduardo "Quince Años de Reformas Estructurales en Bolivia" Ed. SOIPA 17 de agosto de 2000 pp. 30

ingresos tributarios, los cuales se relacionan con los diversos componentes de la renta interna y diferentes rubros correspondientes a la renta aduanera. El análisis comprende el período 1989 – 1998.

Con la Ley 1606 de diciembre de 1994 se perfecciona la reforma tributaria, el gobierno de Sánchez de Lozada a fin de compatibilizar el sistema tributario vigente con el programa de capitalización de empresas estatales, promulgó el Decreto Reglamentario a la Ley No. 1606, en esta norma jurídica se modifican algunos de los impuestos establecidos en la Ley No. 843 aprobada en mayo de 1986. Las modificaciones se relacionan con el impuesto al valor agregado (IVA), se sustituye el IRPE por el Impuesto a las Utilidades de las Empresas (IUE) con una alícuota del 25%, se aumenta el impuesto a las Transacciones a 3%, se crea el impuesto a la remesa de utilidades al exterior, se define un impuesto sobre la propiedad e bienes inmuebles y vehículos. Por otro lado, con la finalidad de financiar el proceso de descentralización administrativa se crea el Impuesto Especial a los Hidrocarburos y Derivados (IEHD). Estos son los impuestos más importantes en la segunda generación de disposiciones tributarias en los últimos años.

La reforma tributaria también estableció un sistema de coparticipación de las recaudaciones tributarias correspondiendo el 75% de las recaudaciones al Gobierno Central, 20% a los municipios y 5% a las universidades públicas.

3.1.1. Composición de la renta interna

En el cuadro No 1, se exponen los diferentes componentes de la renta interna y la composición de renta aduanera.

La reforma tributaria establecida mediante la Ley 843, ha estado orientada a simplificar la estructura impositiva en Bolivia e incrementar la base de mayores contribuyentes, pasando la presión tributaria a resultados favorables, lo que generó ingresos en favor del Tesoro General de la Nación, reduciendo al mismo

tiempo la evasión impositiva en favor del fisco. Durante el periodo 1987-1998, la estructura de la renta interna, ha tenido cambios importantes.

CUADRO NO 1
RECAUDACIONES DE LA RENTA INTERNA Y RENTA ADUANERA PERIODOS 1989 - 1998
(EN MILES DE 8DLIVIANOS)

INGRESOS	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Impuesto al Valor Agregado (IVA)	422.706,0	502.143,0	717.029,0	1.141.178,0	1.398.586,0	1.795.185,0	2.037.431,0	1.984.199,0	2.438.521,0	2.897.227,0
Impuesto a las Transacciones (IT)	85.246,0	184.227,0	257.136,0	321.206,0	406.577,0	512.595,0	726.747,0	780.306,0	724.611,0	677.261,0
Imp. Renta Presunta de las Emp. (IRPE)	54.629,0	87.357,0	87.418,0	120.865,0	189.499,0	159.128,0	345.948,0	50.570,0	8.256,0	3.104,0
Rég. Complement. al Imp. Valor Agreg. (RC-IVA)	65.569,0	99.944,0	91.546,0	109.877,0	156.165,0	193.854,0	169.376,0	170.449,0	191.987,0	185.317,0
Impuesto al Consumo Específico (ICE)	90.498,0	110.054,0	168.622,0	200.334,0	233.499,0	273.747,0	378.859,0	482.614,0	482.958,0	656.935,0
Imp. Especial a Regulariz. impositiva (IERI)	511,0	317,0	186,0	133,0	27,0	12,0	4,0	1,0	8,0	
Imp. Régimen Tributario Simplificado (IRTS)	3.777,0	3.293,0	1.921,0	2.396,0	2.721,0	3.328,0	4.858,0	4.991,0	5.519,0	4.990,0
Rég. Tributario Integrado (RTI)	1.393,0	996,0	456,0	189,0	54,0	58,0	76,0	73,0	66,0	86,0
Imp. a Renta Presunta Prop. de Bienes (IRPPB)	52.445,0	70.828,0	92.208,0	106.496,0	127.335,0	142.459,0				
Transacciones Gratuitas de Bienes (TGB)	548,0	788,0	1.058,0	874,0	1.364,0	1.213,0	1.253,0	1.505,0	2.511,0	2.969,0
Imp. Sobre Utilidades de las Empresas (IUE)							58.534,0	513.373,0	721.337,0	937.904,0
Impuestos a los Viajes al Exterior (IVE)		1.984,0	11.245,0	17.786,0	21.226,0	19.778,0	16.784,0	10.101,0	11.214,0	11.639,0
Utilidades Mineras (UM)							588,0	8.445,0	1.389,0	2.514,0
Imp. Específico a Hidro. y sus Derivados (EHD)							9.635,0	51.228,0	69.684,0	239.765,0
Impuesto a la Propiedad Rural (IPR)	2,0	1.975,0	2.868,0	1.765,0	2.456,0	1.166,0	122,0			
Otros Ingresos de Impuestos Internos	12.211,0	19.906,0	17.134,0	12.193,0	13.453,0	16.933,0	20.884,0	45.824,0	33.593,0	28.265,0
TOTAL ANUAL RENTA INTERNA	789.724,0	1.072.788,0	1.448.619,0	2.035.980,0	2.517.951,0	3.116.233,0	3.769.942,0	4.812.981,0	4.682.697,0	5.945.571,0
Derechas Arancelarias	202.387,2	197.424,9	186.688,1	257.239,8	280.527,3	348.419,1	388.964,4	414.294,7	525.536,5	590.638,8
Impuestos Adicionales	0,0	0,0	0,0	9,0	6,0	0,0	8,0	6,0	9,0	6,0
Regalías sobre exportaciones	16.435,8	6.996,3	9.154,2	10.765,3	11.930,4	15.045,1	16.734,7	17.819,5	22.684,7	25.418,3
Valores vendidos	6.264,1	3.353,5	3.399,1	4.568,2	5.030,5	6.206,7	7.146,8	7.476,3	9.316,1	10.507,2
Reintegro facturas consulares	4,3	2,1	9,0	9,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Multas agencias y despachadores	2.892,6	1.778,2	1.823,8	2.502,2	2.773,0	3.385,4	3.884,6	4.947,7	5.016,4	5.637,6
Renta rezagada	631,8	285,9	3.240,3	9,0	5.158,7	602,4	11.713,8	6.761,8	6.089,9	23.977,6
Comisión 15% minería mediana	9,0	0,0	9,0	0,0	0,0	9,0	9,0	0,0	0,0	0,0
Otros Ingresos aduaneros	988,3	555,2	552,9	756,5	902,8	1.108,8	1.221,2	1.239,1	1.072,2	1.785,6
Regalías departamentales productoras	14.337,6	10.787,2	14.724,7	15.139,3	16.122,4	20.984,1	22.614,2	24.762,4	26.874,8	23.531,1
TOTAL RENTA ADUANERA	243.819,7	212.293,3	214.584,2	289.962,3	322.445,1	395.930,4	452.264,7	476.200,5	597.200,8	686.780,2
TOTAL INGRESOS POR RENTA	1.033.543,7	1.285.081,3	1.663.203,2	2.325.942,3	2.840.396,1	3.512.163,4	4.222.206,7	5.289.181,5	5.279.897,8	6.632.351,2

Fuentes: Servicio Nacional de Impuestos Internos
Servicio Nacional de Aduanas

La variabilidad de las cargas impositivas en 1989, tuvieron como principales componentes en la generación de ingresos tributarios en orden de importancia, al Impuesto al Valor Agregado (IVA), Impuesto a la Renta Presunta de Propietarios de Bienes (IRPPB), Régimen Complementario al IVA (RC-IVA), Impuesto al

Consumo Específico (ICE) e Impuesto a las Transacciones (IT), existiendo otros rubros que no tienen relevancia en el aporte al total de las recaudaciones.

En 1992, la situación de la estructura impositiva pertinente a la renta interna, se modifica de manera importante, la mayor parte de las recaudaciones tributarias provienen principalmente de el Impuesto al Valor Agregado (IVA) no pierde su primer lugar respecto al año 1987, el Impuesto a las Transacciones (IT) pasó del quinto al segundo lugar, el Impuesto al Consumo Específico (ICE) igualmente pasó del cuarto lugar al tercero, el Impuesto a la Renta Presunta de las Empresas (IRPE) que no tenía relevancia en 1987, en 1992 ocupó el cuarto lugar y por último el Régimen Complementario al IVA (RC-IVA) descendió del tercero al quinto lugar en 1992.

En 1987 el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto a las Transacciones (IT) no mostraron modificaciones de peso relativo respecto al año 1992; en cambio cobra importancia el Impuesto Sobre Utilidades de las Empresas (IUE) que llega a ocupar el tercer lugar en la generación de ingresos tributarios; los Impuestos al Consumo Específico y Régimen Complementario al IVA llegan a ocupar el cuarto y el quinto lugar, respectivamente en 1997.

En la gestión 1998 las recaudaciones provenientes del Impuesto al Valor Agregado siguen ocupando el primer lugar, luego aparece el Impuesto sobre Utilidades de las Empresas en segundo lugar, desplazando al Impuesto a las Transacciones al tercer lugar; el impuestos al Consumo Específico se mantiene en cuarto lugar, apareciendo en quinto lugar el Impuesto Específico a Hidrocarburos y sus derivados (IEHD).

En este sentido se infiere, que existe un grado de variabilidad en los diferentes componentes de la renta interna, situación que a la vez se halla influida por la adopción de políticas fiscales y monetarias, lo que es más, las fluctuaciones

observadas en algunos rubros así como la desaparición de los mismos, inciden de manera importante en el total de ingresos provenientes de la renta interna.

Durante el período 1987 – 1992, como consecuencia de la reforma tributaria, el componente más importante de la renta interna (IVA) ha, tenido una tasa de crecimiento de un 51% anual en valores corrientes, este mismo rubro, en el período 1992 – 1998 creció a una tasa media del 17% anual. Este comportamiento, importante en la generación de ingresos fiscales también se refleja en el ingreso total de la renta interna, ya que en el período 1987 – 1992, la tasa media de crecimiento fue del 37% anual; mientras en el período 1992 – 1998, la tasa de crecimiento fue de 19.2% anual. El incremento en la presión tributaria fue impulsado también por el aumento de la tasa del IVA del 10% al 13%, el perfeccionamiento de la reforma tributaria en 1994 con la Ley 1606 donde se sustituye el IRPE por el Impuesto a las Utilidades de las Empresas (IUE) y se aumenta el Impuesto a las Utilidades a 3%.

Por lo anterior, se observa que ha existido un mejoramiento importante en la generación de ingresos de la renta interna, situación que también se reflejó en la caída del déficit con respecto al producto, ya que en 1989 el déficit sobre el PIB fue del 5.5% bajando en 1992 a 4.8% para luego caer de manera importante en 1994 a 3%. Esta situación, se mantiene hasta 1996, donde a raíz de la reforma de la seguridad social el gasto del Tesoro General de la Nación muestra una fuerte presión, haciendo que el déficit fiscal respecto al producto interno bruto nuevamente se eleve a 3.3% en 1997 y a 4% en 1998.

3.1.2 Análisis de la renta aduanera

En lo que corresponde a la generación de ingresos a través de la renta aduanera, es importante resaltar, que el componente derechos arancelarios, tiene una importancia relativa en un promedio de 87% sobre el total de la renta aduanera, el resto de los componentes como los impuestos adicionales, regalías sobre

4. Estudio de contrastación de la estructura de ingresos y gastos del presupuesto fiscal

El manejo del presupuesto del sector público, forma parte de la política fiscal en Bolivia, este ha influido de manera importante en el comportamiento de la economía, durante los años ochenta y noventa, no solo por su relación con otras variables macroeconómicas como el producto interno bruto, la formación de capital y el ahorro nacional, sino también con el manejo de la oferta monetaria y por último el comportamiento del tipo de cambio, que a su vez esta vinculado con la política de comercio exterior.

La política fiscal constituye un instrumento esencial en los programas económicos de los gobiernos, ya que de esta variable depende, en qué manera se puede afectar la demanda agregada en una economía abierta; cuando la política fiscal ha sido en el caso boliviano, durante los últimos quince años, bastante contractiva, hecho que puede influir en la liquidez de la economía, esto significa que los gobiernos están aplicando una represión del gasto fiscal³⁴.

El déficit del sector fiscal en el periodo 1989 -1998 presenta una gran variabilidad, hecho que se atribuye en gran medida al comportamiento de los ingresos tributarios, que en los últimos años han estado por debajo de las cifras estimadas, registrándose al mismo tiempo una contracción en las recaudaciones efectivas, en el periodo de análisis el crecimiento promedio que alcanzaron los ingresos tributarios fueron de 22.8 por ciento, en términos nominales³⁵.

³⁴ Antelo, Eduardo. "Déficit público, dinero e inflación". Revista de análisis económico No. 15 de UDAPE, 1996, pp. 8 - 15.

³⁵ INFORME ECONOMICO DE MILENIO. No 8, abril de 2000.

En Bolivia es permanente el déficit fiscal, la presencia de un déficit fiscal no es necesariamente mala o buena, lo que conviene destacar es que los desequilibrios fiscales sean positivos o negativos exacerban otros desequilibrios macroeconómicos³⁶

DEFICIT FISCAL
(Como Porcentaje del PIB)

AÑOS	(DEF/PIB) %
1989	5.5
1990	4.4
1991	4.2
1992	4.4
1993	6.1
1994	3.0
1995	1.8
1996	2.0
1997	3.3
1998	4.0
1999	4.1

Fuente: UDAPE

³⁶ Marfan, Manuel Instrumentos e Instituciones para el Diseño de Políticas Económicas" CIEPLAN 1987, Pp 101

El cuadro anterior, muestra la evolución del déficit global del sector público no financiero con relación al producto interno bruto en términos porcentuales, el cual presentó una tendencia decreciente, notándose una caída importante en 1994 con un coeficiente de 3% anual, en los años 1995 y 1996 este comportamiento se mantiene con un coeficiente medio bajo, asimismo en el bienio 1997 – 1998, en 1996 el déficit se eleva a un promedio de 3.7% como consecuencia de la incorporación de la reforma de pensiones, sin la cual era previsible que se redujera el coeficiente del déficit fiscal con respecto al PIB por el crecimiento de impuestos internos de 1.073 millones de bolivianos en 1990 a 7.023 millones de bolivianos en 1998. Sin la reforma de pensiones cuyo costo para 1998 es estimado en 4% del PIB, el sector fiscal se encontraría equilibrado.³⁷

El costo del pago de rentas pasivas en 1998 representó un gasto al Tesoro General de la Nación aproximadamente de 1.750 millones de bolivianos; en 1999 2.000 millones de bolivianos, en el año 2000 1.962 millones de bolivianos, la previsión para el año 2001 alcanza a Bs2.263³⁸. Es importante destacar que cualquier financiamiento del déficit fiscal implicará costos, que en el futuro aumentarán los pagos de intereses lo cual implicaría llegar a límites insostenibles de endeudamiento.

El déficit fiscal tiende a aumentar en 1999 y se prevé que en el año 2000 el coeficiente del déficit estará por encima de 4.2% del producto interno bruto, este coeficiente está relacionado con el Programa de Reactivación Económica, que recientemente ha propuesto el Gobierno Nacional, como consecuencia de los problemas derivados de la crisis social.

³⁷ Antelo, Eduardo "Quince Años de Reformas Estructurales en Bolivia" Ed. SOIPA año 2000, pag. 30

³⁸ Ministerio de Hacienda y Dirección General de Pensiones

Es necesario señalar, que el coeficiente de déficit fiscal es global y que incluye el déficit en la cuenta capital, dentro del cual está incluida la presión de gastos resultantes de la reforma de pensiones, situación que se refleja a partir del año 1997.

4.1 Análisis de la estructura de ingresos y gastos corrientes del Sector Público no Financiero

En el cuadro No 2, se presentan los diferentes componentes de los ingresos y gastos del Sector Público no Financiero. Inicialmente, se tiene como foco de atención el comportamiento de los ingresos corrientes a través de sus diferentes componentes, para el período 1989 – 1998. En el cuadro No 2-1, se hace un detalle porcentual que permita observar cuál ha sido la importancia relativa de cada uno de los rubros que conforman los ingresos corrientes del Sector Público no Financiero.

La generación de ingresos tributarios con respecto al total de ingresos corrientes del Tesoro General de la Nación, tiene una importancia preponderante los ingresos provenientes de la renta interna, que pasó de 20% en 1989 a 47% en 1998, esto significa que este rubro ha mejorado de manera sustancial, no solo en la administración tributaria sino también en la disminución de la evasión impositiva; mientras la renta aduanera que en los años 70 fue similar a los montos generados en la renta interna, en el período 1989 – 1998 muestra una tendencia descendente, fenómeno que está afectado por la internación ilegal (contrabando) del movimiento de mercancías que significa un costo elevado para el Tesoro General de la Nación.

El conjunto de ingresos tributarios, tiene un peso relativo de 26% en 1989, para luego pasar a 52.4% en 1998. El segundo rubro importante en la generación de ingresos fiscales se relaciona con la venta de bienes y servicios al mercado interno, aunque este rubro tiene una tendencia descendente a partir del año 1994.

hacia delante. En efecto, este rubro en el período 1989 – 1998, significó un promedio de participación relativa de 42% sobre el total de los ingresos corrientes, siendo el mismo que en el período 1995 – 1998, tiende a disminuir, para luego estabilizarse en un promedio de 25% de peso relativo con respecto al total de ingresos corrientes; el resto de los ingresos no tributarios como la venta de bienes y servicios al mercado externo y otros rubros de ingresos corrientes no tienen relevancia en el período 1989 – 1998.

En síntesis, la reforma tributaria aprobada por las Leyes Nos 843 y 1606, ha tenido un relativo éxito en su componente de renta interna para impulsar el crecimiento de los ingresos corrientes del Estado. Sin embargo, cabe destacar que otros componentes de los ingresos corrientes no han recibido un tratamiento similar, por lo mismo su aporte al ingreso corriente no puede considerarse significativo, durante el período en análisis.

CUADRO NO 2
FLUJO FINANCIERO DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO
(EN MILLONES DE BOLIVIANOS CORRIENTES)

DESCRIPCION	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
INGRESOS CORRIENTES	3275.30	4095.67	5374.19	6139.54	6604.89	7789.48	8920.47	9683.34	10778.74	13043.96
Ingresos Tributarios	846.35	1056.43	1353.32	1939.94	2266.71	2865.95	3591.86	4356.19	5343.51	6834.52
Renta Interna	648.23	867.64	1157.52	1687.84	1986.78	2495.13	3179.94	3900.35	4759.14	6119.07
Renta Aduanera	198.12	188.79	195.80	252.10	279.93	370.82	411.92	455.84	584.37	715.45
Ingresos no Tributarios	57.21	78.41	83.92	96.97	115.81	131.71	158.31	185.32	288.52	284.04
Venta de Bienes y Servicios Mcd. Interno	1317.34	1700.72	2391.66	2791.34	3078.75	3323.40	3510.40	3402.61	3879.24	3387.87
Venta de Bienes y Servicios Mcd. Externo	902.69	1889.55	1522.07	1184.93	900.10	1045.41	1178.64	1013.35	885.75	828.81
Otros Ingresos Corrientes	151.71	170.56	223.22	206.36	250.72	423.01	481.26	725.87	1261.72	1716.72
GASTOS CORRIENTES	3193.43	3912.13	5019.98	5742.21	6525.64	7197.66	8066.45	8856.96	10792.24	13209.44
Remuneraciones	1273.53	1578.35	1958.56	2481.51	2928.00	3354.36	3567.28	3999.46	4478.28	5006.71
Compra de Bienes y Servicios	989.04	1120.38	1362.70	1581.58	1512.24	1526.17	1769.10	1927.61	2724.56	3538.29
Int. Y Comisiones Deuda Interna	60.19	99.74	145.73	158.31	131.52	54.83	87.29	179.10	55.40	93.37
Int. Y Comisiones Deuda Externa	454.68	461.43	568.88	536.45	559.77	614.27	774.00	655.43	606.10	558.40
Transferencias Sector Privado	246.23	382.73	418.82	483.26	565.21	871.00	994.65	1294.14	1991.25	2805.18
Otros Gastos Corrientes	245.06	338.06	425.18	664.01	810.78	777.68	823.60	873.08	968.43	951.62
Otros Gastos no identificados	-75.30	-66.56	140.91	-82.83	18.12	-0.65	50.53	-71.86	-51.78	263.87
TRANSFERENCIAS CORRIENTES (2)	90.85	125.01	178.72	217.57	276.25	332.31	397.97	485.52	647.74	372.31
Recibidas	98.05	125.81	178.72	217.57	276.25	332.31	397.97	485.52	647.74	372.31
Otorgadas	8.80	0.80	8.08	0.00	8.80	0.00	0.00	0.00	0.00	0.08
SUPERAVIT(DEFICIT) CORRI.	171.92	308.55	532.93	614.90	354.70	924.13	1251.99	1311.90	634.24	206.83

(1) La información correspondiente no incluye al LAB.

(2) Incluye: Transferencias del (al) Sector Público Financiero y Privado

FUENTE: UDAPE, Oossiers Vol. No 8 y 9

4.1.1. Estudio de composición de los gastos y transferencias corrientes del Sector Público No Financiero.

En el cuadro No 2, se presenta la evolución de los gastos corrientes del SPNF para el período 1989 – 1998, notándose que el ritmo de crecimiento de los gastos expresado en valores corrientes durante el período analizado mostró una tasa de crecimiento de 17% anual; mientras en sus componentes más importantes se destaca el grupo de gasto correspondiente a servicios personales, que en el mismo período llegó a una tasa de crecimiento de 16.4% anual; la compra de bienes y servicios alcanzó una tasa de crecimiento de 15.2% anual. En este análisis, llama la atención, el rubro de transferencias al sector privado, que a partir del año 1996, ocupa un lugar preponderante en el total de los gastos corrientes, situación que se explica a raíz de la reforma del **Sistema de Seguridad Social**, cuyo gasto dirigido a pago de jubilados y compensación al personal activo que fue transferido a las empresas AFPs, significa para el Estado, una erogación de 350 millones de dólares anuales³⁹.

El cuadro No 2-1, expone la importancia relativa de los diversos componentes del total de los gastos corrientes donde se destacan las remuneraciones, compra de bienes y servicios y las transferencias al sector privado. Contrariamente a la opinión de algunos analistas y fuerzas políticas de la oposición, en el sentido de que los gastos en servicios personales fueron cada vez más ascendentes, en el cuadro antes mencionado, se observa un comportamiento fluctuante, en el período 1989 – 1996, el porcentaje de participación de remuneraciones fue ligeramente

³⁹ Valencia, José Luis y otros. "Opiniones y análisis". Parte correspondiente al déficit fiscal. Ed. Cámara Nacional de Comercio, 1998, pp. 21 – 37.

ascendente; en cambio en el período 1997 – 1998, este rubro tiende a caer hasta representar en 1998 solo el 37% sobre el total de los gastos corrientes, cuando en realidad en 1994, este rubro había alcanzado un 47% sobre el total de los gastos corrientes; el segundo rubro de importancia referido a la compra de bienes y servicios ha mostrado una tendencia declinante desde una posición relativa de 31% en 1989, bajo a 27% en 1998; contrariamente las transferencias al sector privado, cobra importancia de un 8% en 1989 a 21.2% en 1998.

Sobre lo anterior, cabe destacar, que este rubro a lo largo del período 1989 – 1998, ha tenido un ascenso extraordinario, notándose que la tasa de crecimiento en el período mencionado, fue de 17% anual que corresponde a transferencias que ha recibido el país, ya que las transferencias otorgadas al exterior resultan cero.

El análisis de contrastación entre ingresos y gastos corrientes, que puede arrojar una situación de déficit o superávit, en el caso presente, según se observa en el cuadro No 2 ha tenido un saldo positivo, pasando estas cifras de 172 millones de bolivianos corrientes de 1989 a 207 millones de bolivianos corrientes en 1998, esta situación muestra que el sector fiscal, ha tenido un manejo relativamente adecuado y un control riguroso y restrictivo en los gastos corrientes. Además que, la relación de ingresos y gastos corrientes del Estado, ha estado también bajo la supervisión de organismos supranacionales, como el Fondo Monetario Internacional, que establece un seguimiento y control riguroso de las cuentas fiscales del Estado.

CUADRO NO 2-1
ESTRUCTURA DE INGRESOS Y EGRESOS FISCALES DEL SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO
(EN PORCENTAJES)

DETALLE	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
INGRESOS CORRIENTES	100.00	100.00	100.00	188.00	100.00	100.00	100.00	100.00	108.00	108.80
Ingresos Tributarios	25.84	25.79	25.18	31.60	34.32	36.79	40.27	44.99	49.57	52.40
Renta Interna	19.79	21.18	21.54	27.49	30.08	32.03	35.65	40.28	44.15	46.91
Renta Aduanera	6.05	4.61	3.64	4.11	4.24	4.76	4.62	4.71	5.42	5.48
Ingresos no Tributarios	1.75	1.91	1.56	1.58	1.75	1.69	1.77	1.91	1.93	2.18
Venta de B. y S. Mercado Interno	40.22	41.52	44.50	45.46	46.50	42.67	39.35	35.14	28.57	25.97
Venta de B. y S. Mercado Externo	27.56	26.60	24.60	18.00	13.63	13.42	13.21	10.46	8.22	6.29

Otros Ingresos Corrientes	4.63	4.16	4.15	3.36	3.80	5.43	5.40	7.50	11.71	13.16
GASTOS CORRIENTES	100.00	100.00	100.00	100.01	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Remuneraciones	39.88	40.35	39.02	43.22	44.87	46.60	44.22	45.16	41.50	37.90
Compra de Bienes y Servicios	30.97	28.64	27.15	26.15	23.17	21.20	21.93	21.76	25.25	26.79
Int. Y Comis. Deuda Interna	1.88	2.55	2.90	2.76	2.02	0.76	1.08	2.02	0.51	0.71
Int. Y Comis. Deuda Externa	14.24	11.79	11.33	9.34	8.58	8.53	9.60	7.40	5.62	4.17
Transferencias Sector Privado	7.71	9.78	8.33	8.42	8.66	12.10	12.33	14.61	18.45	21.24
Dtros Gastos Corrientes	7.67	8.59	8.47	11.56	12.42	10.80	10.21	9.85	9.16	7.20
Otros Gastos no Identificados	-2.36	-1.70	2.61	-1.44	0.28	-0.01	0.63	-0.81	-0.48	2.00

4.1.2 Análisis de composición de los ingresos, gastos y transferencias de capital

Bolivia al igual que gran parte de los países de América Latina, adolece de una situación de baja tasa de formación del ahorro nacional, lo que es más, gran parte de las instituciones públicas arrojan situaciones deficitarias, excepto las empresas públicas que fueron capitalizadas, que en su conjunto generaban el 70% del excedente económico de Bolivia. A ello se suma, que la cuenta externa del comercio internacional, de manera crónica arroja déficit cada vez más creciente en la cuenta corriente de la balanza de pagos y en la balanza comercial⁴⁰.

En el cuadro No 2 (continuación), se presenta el comportamiento de ingresos de capital que en el período 1989 – 1998, ha mostrado una tasa media de crecimiento de 19% anual, el rubro más importante esta referido a las donaciones, que en cifras absolutas pasó de 188.2 millones de bolivianos en 1989 a 598.4 millones de bolivianos en 1998, con una tasa media de crecimiento de 14% anual. Esto significa, que Bolivia por carecer de recursos de financiamiento para su crecimiento económico, ha tenido que solicitar ayuda de organismos supranacionales, y de algunos gobiernos extranjeros amigos, quienes facilitaron

⁴⁰ Carmona Moller, Juan. "Discusiones de dilemas de política económica en América Latina, el caso boliviano". Revista Dinámica Económica No. 7, 1998, pp. 78 – 85.

recursos, con los que Bolivia ha podido solventar su sector fiscal con una administración relativamente aceptable, según el diagnóstico de los propios organismos internacionales y de esta manera, el país ha mostrado un cierto grado de credibilidad ante los agentes económicos internacionales, para captar la inversión extranjera en el país y el financiamiento multilateral, así como el financiamiento bilateral, que fueron determinantes en el comportamiento del movimiento de capitales.

CUADRO NO 2 (CONTINUACION)
FLUJO FINANCIERO DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO (1)
(EN MILLONES DE BOLIVIANOS CORRIENTES)

DETALLE	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
INGRESOS DE CAPITAL	189.71	285.96	317.44	612.10	414.03	745.28	817.89	1,045.34	1,026.15	903.15
Donaciones	188.20	283.10	314.50	590.82	377.77	681.26	532.59	697.35	595.05	598.43
Otros ingresos de capital	1.51	2.86	2.94	21.28	36.26	64.02	285.30	147.99	431.10	304.72
GASTOS DE CAPITAL	1,063.70	1,275.00	1,664.40	2,206.86	2,245.56	2,478.46	2,646.53	3,060.54	3,017.74	2,971.42
Formación Bruta de Capital	1,063.70	1,275.00	1,664.40	2,206.86	2,245.56	2,478.46	2,646.53	3,060.54	3,017.74	2,971.42
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL (2)	4.79	5.51	-0.48	-4.43	-7.01	-16.27	-6.20	-13.08	-6.71	-27.74
Recibidas	5.16	6.51	1.62	1.73	4.13	1.18	1.44	0.04	0.63	4.57
Otorgadas	0.37	1.00	2.10	6.16	11.14	17.45	7.64	13.12	7.34	32.31
SUPERAVIT (DEFICIT) CAPITAL	-669.20	-983.53	-1,347.44	-1,599.19	-1,838.54	-1,749.45	-1,834.64	-2,028.28	-1,998.30	-2,096.01
SUP.(DEFICIT) GLOB.SEC.PUB.	-697.28	-674.98	-814.51	-984.29	-1,483.84	-825.32	-582.85	-716.38	-1,364.06	-1,889.18
FINANC. NETO DEL SEC. PUB.	697.28	674.98	814.51	984.29	1,483.84	825.32	582.85	716.38	1,364.06	1,889.18
FINANCIAMIENTO EXTERNO	257.85	378.10	621.68	838.76	1,234.99	1,013.55	1,161.21	941.41	1,140.76	1,301.67
Desembolsos	358.83	561.59	646.14	913.39	956.98	1,332.41	1,609.76	1,580.43	1,683.51	1,692.40
Amortizaciones (-)	144.99	193.34	210.04	288.02	366.23	498.46	560.20	620.16	524.48	369.18
Intereses No Pagados	288.90	256.63	270.20	248.57	210.02	128.34	194.49	1.01	0.00	0.00
Mora Argentina	-229.77	-59.47	-12.82	30.33	121.41	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Deuda Gestión Anterior	-15.12	-9.23	-4.27	-4.67	-5.34	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Recompra Deuda Brasil-Suiza	0.00	-178.08	-56.60	-64.96	-41.27	-50.69	-41.16	0.00	0.00	0.00
Otros (Inc. ENTEL y Pgo. Esp. Arg.)	0.00	0.00	-10.93	-15.88	359.42	101.97	-41.68	-19.87	-16.25	-21.56
FINANCIAMIENTO INTERNO	439.42	296.88	192.81	145.55	246.64	-168.22	-578.38	-225.01	223.29	587.51
Contratistas	-233.28	-15.26	-51.93	26.39	-3.77	-0.71	-4.05	0.00	0.00	0.00
S.C.B	664.20	324.60	193.40	32.97	216.04	-240.80	-1,094.14	-727.30	-403.14	-280.13
Deuda Flotante	-6.60	14.74	91.69	-11.51	104.92	-244.28	-51.72	-20.65	-37.54	197.45
Otros	15.10	-27.20	-40.50	97.70	-70.35	297.57	571.53	522.94	663.97	670.19
SUPER.(DEFICIT) CUASIFISCAL	-52.60	-96.10	-131.40	-33.50	87.84	187.40	266.35	237.70	285.50	320.91
SUPER.(DEFICIT) GLOB. DEL SPNF(3)	-644.67	-578.88	-683.09	-950.91	-1,571.67	-1,012.73	-649.18	-954.10	-1,649.57	-2,210.10
FINANC. NETO. GLOB. DEL SPNF(3)	644.67	578.88	683.09	950.91	1,571.67	1,012.73	649.18	954.10	1,649.57	2,210.10
Crédito Externo Neto	257.65	378.10	621.68	838.76	1,234.99	1,013.55	1,161.21	941.41	1,140.76	1,301.67
Crédito Interno Neto	366.82	200.78	61.41	112.05	336.68	-0.82	-312.03	12.69	508.79	908.43

- (1) : La información está neteada a nivel del SPNF s/LAB hasta 1995
(2) : Incluye: Transferencias del (al) Sector Público Financiero y Privado
(3) : No incluye: Superavit (déficit) cuasifiscal
FUENTES: Dossiers Vol. No 8 y 9 de UDAPE.
Unidad de Programación Fiscal

Mientras los gastos de capital evolucionaron de 1064 millones de bolivianos en 1989 a 2971.4 millones de bolivianos en 1998, con una tasa media de crecimiento

de 12% anual; en lo que respecta a las transferencias de capital, llama la atención que desde el año 1991, Bolivia hace transferencias de capital al exterior en montos superiores a los que recibe, esta situación, se explica por el hecho de que el Estado ha tenido que erogar recursos para pagar obligaciones del sector privado y público financiero, de ahí que, la tasa media de crecimiento de estas transferencias en el período 1989 – 1998, fue de 21.5% anual, esta política significa poco consistente, si se toma en cuenta que Bolivia es un país de escasos recursos, con baja tasa de formación de ahorro, con problemas deficitarios en el sector público ha tenido que saldar obligaciones de deudas a lo largo del período analizado, el año 1998 arroja una cifra de 32.3 millones de bolivianos que representa 5.7 millones de dólares al tipo cambio vigente de ese año.

Al contrastar los ingresos de capital con respecto a los gastos de capital incluyendo las transferencias de capital, se obtiene el déficit de capital en el sector público no financiero para el período 1989 – 1998, la situación deficitaria fue cada vez más ascendente por los antecedentes que se han explicado en párrafos precedentes. En efecto, las cifras negativas pasaron de 869.2 millones de bolivianos en 1989 a 2096.0 millones de bolivianos de 1998, esta situación deficitaria expresada en dólares americanos, representa en el primer año un monto global de 295.6 millones de dólares y en el último año el monto alcanzó a 372.3 millones de dólares.

4.1.3 Financiamiento externo e interno

Al consolidar, los componentes y los respectivos saldos de ingresos y gastos corrientes que incluyen las transferencias corrientes, con los ingresos, gastos y transferencias de capital, se obtiene el déficit global del sector público no financiero que incluye el déficit cuasifiscal, el cual en el período 1989 – 1998 evolucionó en forma deficitaria de 697.28 millones de bolivianos a 1889.18 millones de bolivianos en 1998. Entre 1995 y 1998 el déficit sobre el producto interno bruto pasó de 1.8% en el primer año a 3.5% en el último año,

respectivamente, esto significa que el déficit global tiende a acrecentarse con respecto al producto interno bruto, siendo éste una de las restricciones más severas para el manejo de la política fiscal de Bolivia con respecto a organismos supranacionales.

En el cuadro No 2 (continuación), se observa el financiamiento del déficit fiscal del Sector Público no Financiero que incluye el cuasifiscal. El financiamiento ha tenido dos componentes principales: a) financiamiento externo y b) financiamiento interno.

Los componentes más importantes del financiamiento externo se relacionan con los desembolsos de fondos externos hacia a Bolivia y flujo de amortizaciones hacia el exterior; el resto de los componentes no tiene relevancia en cifras absolutas y además ha tenido un comportamiento fluctuante. De ahí, que es importante examinar la evolución de entrada de recursos externos a través de los desembolsos para el período 1989 – 1998, los montos evolucionaron de 358.83 millones de bolivianos en 1989 a 1692.4 millones de bolivianos en 1998, con una tasa media de crecimiento de 19% anual.

La salida de recursos por concepto de amortizaciones de la deuda externa, evolucionó de 144.99 millones de bolivianos en 1989 a 369.18 millones de bolivianos en 1998, este rubro ha tenido los montos más elevados en el trienio 1995 – 1997, con un monto promedio de 560 millones de bolivianos, la caída en 1998, se debe a que Bolivia ha sido favorecida con el alivio de la deuda externa para los países altamente endeudados (Iniciativa HIPC)

El financiamiento interno tiende a perder su importancia, debido a que el Banco Central de Bolivia ya no financia en forma directa al Tesoro General de la Nación, como componentes principales se tiene el financiamiento del Banco Central de Bolivia y pagos a los contratistas, este último prácticamente desaparece el año 1996, mientras el financiamiento del Banco Central de Bolivia para el déficit fiscal,

ha tenido cifras positivas en el período 1989 – 1993 , a partir del año 1994 el Banco Central de Bolivia muestra cifras negativas, lo cual significa que más bien que ha recibido recursos a través de la emisión de certificados de depósitos.

El financiamiento del déficit global del sector público no financiero, excluyendo el déficit cuasifiscal, evolucionó de 644.67 millones de bolivianos en 1989 a 2210.10 millones de bolivianos en 1998, con una tasa media de crecimiento de 15% anual que comprende la sumatoria tanto del crédito externo neto como el crédito interno neto.

Sobre lo anterior, corresponde destacar que ha existido mayor porcentaje de financiamiento externo en el presupuesto fiscal, con relación al financiamiento interno que disminuye paulatinamente debido a la restricción de recursos internos.

El financiamiento externo muestra la variabilidad del ingreso fiscal debido al problema externo y también se relaciona con el manejo restrictivo de la política fiscal de los gobiernos de turno, observándose que en los últimos años hay predominio del financiamiento externo cuyo efecto tiende a achicar los grados de libertad en el manejo de la política económica, particularmente de la política fiscal y monetaria del país.

De acuerdo al análisis precedente de los cuadros Nos 2 y 2-1, Bolivia ha mostrado en el manejo de la política fiscal un proceso deficitario permanente (déficit global) , lo cual ha tenido un impacto negativo en el crecimiento económico, este problema es el resultado del agravamiento del desequilibrio externo, ya que el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos pasó de 282 millones de dólares en 1985 a 666 millones de dólares en 1997. Lo anterior significa que la política económica mediante una liberalización indiscriminada del comercio exterior, buscaba el

equilibrio de la balanza de pagos, situación que no se ha dado a lo largo de los últimos catorce años que ha estado vigente la **Nueva Política Económica**⁴¹.

4.2 Análisis de ingresos y gastos corrientes del Gobierno General

El Presupuesto General de la Nación, esta concebido como un proceso administrativo que se patentiza en las siguientes etapas del Proceso Presupuestario⁴²:

Formulación

En esta etapa se define la política presupuestaria, se analiza su viabilidad técnico-económica, cada unidad administrativa prepara su anteproyecto de presupuesto en el marco de la política aprobada en la Programación de Operaciones así como la definición de los objetivos de la entidad, elaboración del plan operativo anual, tomando en cuenta las directrices de Política Presupuestaria anualmente elaboradas por el Viceministerio de Presupuesto y Contaduría y finalmente, en la unidad de presupuesto de cada entidad se realizan las necesarias tareas de análisis y compatibilización que permiten la preparación del documento presupuestario.

En síntesis esta etapa comprende la definición de la política presupuestaria previa, elaboración de anteproyectos de presupuesto de cada unidad administrativa y elaboración del proyecto definitivo de Presupuesto, para ser transformado en Ley.

⁴¹ CARMONA Moller, Juan. "discusión de Dilemas de Política Económica en América Latina: el caso boliviano", UMSA, Revista Dinámica Económica No. 7, 1998, pp.82-84.

⁴² Ministerio de Hacienda

Discusión y Aprobación

El Anteproyecto del Presupuesto Institucional es revisado con la participación de las unidades operativas encargadas de su ejecución.

Posteriormente, la aprobación la cumple el Poder Legislativo y consiste por una parte, en el análisis político y técnico del contenido del Proyecto de Presupuesto que presenta el Poder Ejecutivo y, por la otra, en el acto formal de su aprobación. La aprobación del Presupuesto por el Poder Legislativo, a través de la Ley Financial, origina el Registro Presupuestario, tanto de recursos como de gastos.

Ejecución

La ejecución consiste en poner en práctica las diversas apropiaciones aprobadas, en esta etapa entra en funcionamiento toda la organización y los diversos procesos administrativos existentes.

Ejecutar el presupuesto significa, producir los bienes y servicios que permiten cumplir los objetivos y metas generales o específicos previstos en el presupuesto.

En el plano físico la ejecución del presupuesto es la movilización de la administración a efectos de llevar a cabo las acciones y procesos necesarios, utilizando recursos humanos, materiales y demás insumos, a objeto de lograr los productos en la cantidad y calidad adecuada y en el tiempo y lugar previstos.

En el plano financiero, en materia de ingresos la ejecución financiera del presupuesto consiste en la obtención de los recursos presupuestarios ya sean corrientes, de capital y/o ingresos de fuentes financieras, y en materia de gastos, en el uso de las asignaciones presupuestarias en gastos corrientes, de capital y/o aplicaciones financieras, según los procedimientos y criterios establecidos por Ley.

Control y Evaluación

Comprende la medición y examen de los resultados de la ejecución presupuestaria, el análisis de la eficacia y eficiencia de las acciones cumplidas y la adopción de las medidas correctivas que resulten necesarias. En esta etapa se realiza un seguimiento por partidas del presupuesto programado y su respectiva ejecución, no puede existir desviaciones de recursos asignados de una a otra partida, sino que estos fondos deben ser aplicados de acuerdo a su formulación y aprobación; al final de esta etapa se hace una evaluación del presupuesto, en qué medida se ha ejercido la eficiencia de ejecución presupuestaria sin desviaciones ni malversación de fondos. Igualmente, en esta etapa se contrasta los gastos programados por instituciones o entidades con respecto a sus gastos ejecutados, a fin de detectar en que medida ha evolucionado el coeficiente medio de ejecución presupuestario, esto en el marco de lo establecido por el artículo 147o de la Constitución Política del Estado y la Ley Financial que se aprueba en cada gestión fiscal. A continuación se expone en detalle los ingresos y gastos corrientes del Gobierno General que está constituido por el Gobierno Central, Prefecturas y Gobiernos Locales y Entidades de Seguridad Social.

4.2.1 Composición de los ingresos corrientes del Gobierno General

En el cuadro No 3, se presentan los diferentes rubros de los ingresos y gastos del Gobierno General. Inicialmente, se tiene como foco de atención la evolución de los ingresos corrientes a través de sus diferentes ítems, para el período 1989 – 1998. En el cuadro 3-1, se hace un análisis de la participación porcentual de los diferentes rubros respecto al total, con el propósito de ver cuál ha sido la importancia relativa de cada uno de los rubros que conforman los ingresos corrientes del Gobierno General.

La generación de ingresos tributarios respecto al total de ingresos corrientes del Tesoro General de la Nación, tiene una importancia preponderante. Los ingresos

provenientes de la renta interna, de 42.13% en 1989 se incrementaron a 72% en 1998, lo cual significa que este rubro ha mejorado de manera sustancial a partir del año 1992, debido al mejoramiento en la administración tributaria y a raíz de la disminución de la evasión impositiva; mientras el comportamiento de la renta aduanera fue muy inferior a su similar de la renta interna, ya que su participación relativa respecto al total de ingresos tributarios, cayó de 11.4% en 1989 a 6.9% en 1998, fenómeno que está afectado por la intensidad del contrabando, reduciendo los ingresos del Tesoro General de Nación.

El total de ingresos tributarios, en 1989 tiene un peso relativo de 53.5% respecto al total de ingresos corrientes del Gobierno General, en 1998 llega a 79%. El segundo rubro importante en la generación de ingresos fiscales, se relaciona con otros ingresos referidos a regalías, que en 1989 fue de 43.3% sobre el total de ingresos corrientes, es de hacer notar que este rubro tiende a disminuir su participación relativa a partir del año 1992 hasta llegar en 1998 solamente a 18% sobre el total de ingresos corrientes.

En resumen, se considera que la evolución más importante de ingresos corrientes durante este período, de hecho correspondió a la renta interna que impactó de manera importante en la generación de ingresos tributarios.

4.2.2. Análisis de la evolución de los gastos y transferencias corrientes

El cuadro No 3, presenta el comportamiento de los gastos corrientes del Gobierno General para el período 1989 – 1998, notándose claramente que el ritmo de crecimiento de los gastos expresado en valores corrientes durante el período mencionado, mostró una tasa de crecimiento de 19.5% anual; entre los rubros mas importantes se destacan, los gastos por servicios personales, que en el mismo período llegaron a una tasa media de crecimiento de 18.6% anual; el pago

de intereses y comisiones de la deuda externa en este período alcanzó a una tasa más alta de 33% anual, esto significa que el pago de la deuda externa sigue siendo importante como un drenaje de divisas al exterior, a pesar de haber recibido Bolivia el primer alivio de la deuda externa en 1998. En el total de gastos corrientes llama la atención, el rubro de transferencias al sector privado, con una tasa media de crecimiento de 31% durante el período 1989 – 1998.

CUADRO NO 3
FLUJO FINANCIERO DEL GOBIERNO GENERAL
(EN MILLONES DE BOLIVIANOS CORRIENTES)

DESCRIPCION	1989	1998	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
INGRESOS CORRIENTES	1859.99	2521.76	3314.82	3829.73	4378.26	5176.72	6118.04	7377.45	8889.92	10305.23
Ingresos Tributarios	996.49	1258.40	1656.60	2348.66	2798.94	3447.12	4266.33	4856.40	6401.25	8114.59
Renta Interna	783.62	1050.29	1442.13	2065.23	2479.07	3052.79	3616.05	4481.72	5610.82	7394.69
Renta Aduanera	212.87	206.11	214.47	283.43	319.87	394.33	450.28	474.68	590.43	719.90
Ingresos no Tributarios	57.67	79.69	84.73	97.96	116.80	133.30	158.74	186.84	209.21	264.56
Venta de Bienes y Servicios Mcdo. Interno	0.01	0.04	0.04	0.09	0.92	0.10	0.12	5.10	24.50	35.52
Venta de Bienes y Servicios Mcdo. Externo	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	12.22	26.86
Otros Ingresos Corrientes (2)	805.82	1183.63	1572.65	1383.02	1461.60	1598.20	1692.85	2229.11	1442.74	1843.68
GASTOS CORRIENTES	2016.85	2779.87	3376.40	3952.27	4622.58	5030.15	6004.43	7048.96	8347.61	10086.35
Remuneraciones	960.72	1181.32	1436.89	1859.20	2213.33	2558.42	2916.17	3380.03	3840.64	4454.57
Compra de Bienes y Servicios	386.67	405.62	534.22	566.00	587.93	564.62	764.12	883.04	992.98	1390.56
Int. Y Comisiones Deuda Interna	52.86	96.70	137.85	148.81	98.80	-7.39	30.37	146.34	17.13	76.00
Int. Y Comisiones Deuda Externa	405.35	404.50	504.80	453.19	467.71	511.50	646.53	513.21	554.08	541.89
Transferencias Sector Privado	240.32	376.74	407.92	472.55	554.09	852.56	951.47	1280.58	1977.17	2791.88
Otros Gastos Corrientes	235.67	312.51	364.64	580.68	756.98	729.82	757.97	637.23	944.97	915.75
Otros Gastos no identificados	-264.74	2.48	-10.02	-136.16	-56.26	-179.18	-62.20	8.53	20.64	-84.40
TRANSFERENCIAS CORRIENTES (1)	111.01	159.77	209.44	261.24	281.37	250.47	836.75	545.83	532.79	222.44
Recibidas (2)	168.76	217.16	323.27	369.88	475.98	606.19	967.09	680.63	758.72	416.10
Otorgadas (3)	57.75	57.39	113.83	108.64	194.61	357.72	130.34	134.80	225.93	193.66
SUPERAVIT(DEFICIT) CORRIENTES	-45.85	-98.34	147.06	136.70	37.05	399.04	950.36	874.32	275.10	441.32

1) Incluye: Ingresos financieros, regalías (incluye YPFB), excedentes de YPFB y otros ingresos corrientes

2) Incluye: Transferencias del Sector Público Financiero, Sector privado y transferencias obligatorias de Empresas Públicas, excluyendo YPFB

3) Incluye: Transferencias a las Empresas Públicas, excluyendo YPFB

FUENTES: UDAPE, Dossiers Vol. No 8 y 9

En el cuadro 3-1, se analiza la participación porcentual de los diversos componentes del total de los gastos corrientes del Gobierno General, la importancia relativa de las remuneraciones tiende a caer su participación porcentual sobre el total de los gastos corrientes, los gastos incurridos para el pago de intereses y comisiones de la deuda externa, ocupan un segundo lugar, ya que en 1989 fue de 20.1% anual sobre el total de gastos corrientes, a partir de 1996 este rubro tiende a disminuir, en 1998 solamente representa el 5.4% anual

sobre el total de los gastos como consecuencia del alivio de la deuda externa que en ese año significó un monto total de 212 millones de dólares; por su parte, las transferencias al sector privado cobran importancia, de 12% en 1989 a 28% en 1998, que es el resultado de la reforma del fondo de pensiones, que según el Ministerio de Hacienda representa un monto total de 350 millones de dólares anuales.

CUADRO NO 3-1
FLUJO FINANCIERO DEL GOBIERNO GENERAL
(EN PORCENTAJES)

DESCRIPCION	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
INGRESOS CORRIENTES	100.00									
Ingresos Tributarios	53.58	49.90	49.99	61.33	63.93	66.56	69.73	67.18	79.13	78.74
Renta Interna	42.13	41.65	43.52	53.93	56.82	58.95	62.37	60.75	71.83	71.76
Renta Aduanera	11.44	8.25	6.47	7.40	7.31	7.61	7.36	6.43	7.30	6.99
Ingresos no Tributarios	3.10	3.16	2.56	2.56	2.67	2.57	2.59	2.53	2.59	2.76
Venta de Bienes y Servicios Mcd. Interno	0.00	0.00	0.00	0.00	0.02	0.00	0.00	0.07	0.30	0.34
Venta de Bienes y Servicios Mcd. Externo	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.15	0.26
Otros Ingresos Corrientes	43.32	46.94	47.45	36.11	33.38	30.86	27.67	30.22	17.63	17.89
GASTOS CORRIENTES	100.00									
Remuneraciones	47.63	42.50	42.56	47.04	47.88	50.88	48.57	47.95	46.01	44.16
Compra de Bienes y Servicios	19.17	14.59	15.82	14.32	12.72	11.22	12.73	12.53	11.90	13.79
Int. Y Comisiones Deuda Interna	2.62	3.48	4.08	3.77	2.14	-0.15	0.51	2.08	0.21	0.75
Int. Y Comisiones Deuda Externa	20.10	14.55	14.95	11.47	10.12	10.17	10.77	7.28	6.64	5.37
Transferencias Sector Privado	11.92	13.55	12.08	11.96	11.99	16.95	15.85	18.17	23.69	27.68
Otros Gastos Corrientes	11.69	11.24	10.60	14.95	16.36	14.50	12.62	11.88	11.32	9.06
Otros Gastos no identificados	-13.13	0.09	-0.30	-3.50	-1.22	-3.56	-1.04	0.12	0.25	-0.64

FUENTE: UDAPE, Dossiers Vol. No 8 y 9

Al relacionar los ingresos y los gastos corrientes, dan como resultado una situación de déficit o superávit. En el caso del Gobierno General, de acuerdo al cuadro 3, se observa un saldo negativo en el bienio 1989 - 1990, para luego mostrar saldos positivos que pasaron de 147 millones de bolivianos corrientes en 1991 a 441.3 millones de bolivianos corrientes en 1998, esta situación muestra que las cuentas el Gobierno General, ha aplicado una política relativamente eficaz y un control riguroso y restrictivo en los gastos corrientes de la administración del Estado.

4.2.3 Análisis de composición de los ingresos, gastos y transferencias de capital

En el cuadro 3 (continuación), se presenta la evolución de los ingresos de capital para el período 1989 – 1998, este rubro muestra una tasa media de crecimiento de 20.3% anual, siendo dentro del mismo el más importante se relaciona con las donaciones, que en cifras absolutas pasó de 164.3 millones de bolivianos en 1989 a 582.2 millones de bolivianos en 1998, con una tasa media de crecimiento de 15% anual. Esto significa, que Bolivia ha recibido montos importantes de recursos tanto de gobiernos extranjeros amigos como de algunos organismos supranacionales, este flujo de recursos, ha permitido al país para sobrellevar su presupuesto, debido a la escasez de ingresos que maneja el Estado.

En lo que corresponde al comportamiento de los gastos de capital los montos fueron muy superiores a los ingresos de capital, ya que en 1989 el total de gastos de capital fue de 697.5 millones de bolivianos corrientes, para luego ascender en 1998 a 2798.4 millones de bolivianos corrientes, con una tasa media de crecimiento de 17% anual; en lo que respecta a las transferencias de capital, desde el año 1989 Bolivia ha realizado transferencias de capital al exterior en forma ascendente desde 5.6 millones de bolivianos corrientes en 1989 a 73.3 millones de bolivianos corrientes en 1998. Lo anterior, se explica por el hecho de que el Estado ha tenido que cumplir con obligaciones del sector privado y público financiero. De ahí que, la tasa media de crecimiento de estas transferencias en el período 1989 – 1998, fue de 33% anual.

Al cotejar los montos de ingresos de capital en relación a los gastos de capital incluyendo las transferencias de capital, se obtiene el déficit de la cuenta capital del Gobierno General para el período 1989 – 1998, la situación deficitaria fue cada vez más abultado por los antecedentes que se ha mencionado anteriormente. En efecto, las cifras negativas pasaron de 531.44 millones de bolivianos en 1989 a 1888.23 millones de bolivianos de 1998, esta situación deficitaria expresada en

dólares americanos, significa en el primer año un monto total de 180.7 millones de dólares y en el último año un monto total de 353.1 millones de dólares.

4.2.4 Financiamiento externo e interno

Para establecer los montos totales del déficit global, se hace necesario consolidar los ingresos y gastos corrientes que incluyen las transferencias corrientes, con los ingresos, gastos y transferencias de capital. En este análisis se incluye el déficit cuasifiscal, que en el período 1989 – 1998, evolucionó en forma deficitaria de 577.29 millones de bolivianos a 1546.91 millones de bolivianos en 1998.

En el cuadro 3 (continuación), se expone el financiamiento del déficit del Gobierno General que incluye el cuasifiscal, dicho financiamiento ha sido externo e interno.

CUADRO NO 3 (CONTINUACION)
FLUJO FINANCIERO DEL GOBIERNO GENERAL
(En Millones de Bolivianos Corrientes)

DETALLE	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
INGRESOS DE CAPITAL	165.33	248.47	316.49	552.10	402.76	718.55	596.36	933.78	989.16	877.51
Donaciones	164.30	247.56	314.17	534.83	366.75	654.57	500.30	809.24	577.40	582.18
Otros ingresos de capital	1.03	0.91	2.32	17.27	36.01	63.98	96.06	124.54	411.76	295.33
GASTOS DE CAPITAL	697.49	703.43	989.09	1,317.01	1,452.87	1,751.57	1,951.29	2,410.16	2,742.32	2,798.39
Formación Bruta de Capital	697.49	703.43	989.09	1,317.01	1,452.87	1,751.57	1,951.29	2,410.16	2,742.32	2,798.39
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	0.72	0.44	-10.42	-0.89	-102.15	-47.34	-21.01	-35.92	-53.89	-67.35
Recibidas	6.31	6.52	4.46	4.36	3.75	0.90	2.14	0.34	2.48	5.94
Otorgadas	5.59	8.08	14.88	5.25	105.90	46.24	23.15	36.26	56.37	73.29
SUPERAVIT (DEFICIT) CAPITAL	-531.43	-454.52	-683.02	-765.80	-1,152.26	-1,080.36	-1,375.94	-1,512.30	-1,807.05	-1,998.23
SUP. (DEFICIT) GLOB. SEC. PUB.	-577.28	-552.86	-535.96	-627.10	-1,115.21	-681.32	-425.58	-637.98	-1,531.95	-1,546.91
FINANC. NETO DEL SEC. PUB.	577.28	552.86	535.96	627.10	1,115.21	681.32	425.58	637.96	1,531.95	1,546.91
FINANCIAMIENTO EXTERNO	301.83	250.62	416.44	511.93	944.32	705.95	1,024.13	950.49	1,170.94	1,289.91
Desembolsos	260.80	339.63	367.75	539.55	616.76	878.94	1,271.88	1,373.94	1,610.25	1,670.09
Amortizaciones (-)	105.30	146.92	159.49	217.06	243.32	348.29	401.08	404.59	421.06	356.62
Intereses No Pagados	286.01	256.63	270.20	248.57	210.02	128.34	194.49	1.01	0.00	0.00
Mora Argentina	-152.66	-11.85	0.85	10.50	41.66	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Deuda Gestión Anterior	-7.02	-8.59	-4.27	-4.67	-5.34	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Recompra Deuda Brasil-Suiza	0.00	-178.08	-56.60	-64.96	-41.27	-50.69	-41.16	0.00	0.00	0.00
Otros (Inc. ENTEL y Pgo. Esp. Arg.)	0.00	0.00	0.00	0.00	365.79	97.65	0.00	-19.87	-18.25	-21.56
FINANCIAMIENTO INTERNO	275.45	302.05	117.53	115.17	170.90	-24.63	-598.55	-312.49	361.03	257.00
Contratistas	-154.98	-3.04	-91.85	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
B. C. B	408.60	327.60	189.90	9.77	165.60	-154.80	-1,135.09	-785.60	-232.14	-460.53
Deuda Flotante	6.73	4.69	59.98	7.70	45.07	-222.28	-29.22	-62.66	-69.39	65.33
Otros	15.10	-27.20	-40.50	97.70	-59.97	352.45	565.76	535.79	662.56	632.20
SUPER. (DEFICIT) CUASIFISCAL	-52.60	-96.10	-131.40	-33.50	87.84	187.40	266.35	237.70	285.50	320.91
SUPER. (DEFICIT) GLOB.	-524.68	-456.76	-404.57	-593.60	-1,203.06	-866.72	-691.93	-875.68	-1,817.45	-1,867.82
FINANC. NETO GLOB.	524.68	456.77	404.57	593.60	1,203.06	866.72	691.93	875.70	1,817.47	1,867.82
Crédito Externo Neto	301.83	205.82	418.44	511.93	944.32	705.95	1,024.13	950.49	1,170.94	1,289.91
Crédito Interno Neto	222.85	205.95	-13.87	81.67	258.74	162.77	-332.20	-74.79	646.53	577.91

FUENTE: UDAPE Dossiers Vol. No 8 y 9 de UDAPE, Unidad de Programación Fiscal

Los rubros más importantes del financiamiento externo son los desembolsos de fondos externos que ha recibido Bolivia e intereses no pagados, teniendo como contrapartida la salida de recursos al exterior por efecto de las amortizaciones hacia el exterior; el resto de los ítems no tienen importancia en valores absolutos y además los mismos han tenido un comportamiento fluctuante. En este sentido, es importante analizar la evolución de entrada de recursos externos a través de los desembolsos para el período 1989 – 1998, los montos evolucionaron de 280.8 millones de bolivianos en 1989 a 1670.1 millones de bolivianos en 1998, con una tasa media de crecimiento de 22% anual.

La salida de recursos por concepto de las amortizaciones de la deuda externa, pasó de 105.3 millones de bolivianos en 1989 a 358.62 millones de bolivianos en 1998, cuyos montos más elevados se presentaron en los años 1995, 1996 y 1997, con un promedio de más de 400 millones de bolivianos, el descenso relativo en 1998, se debe al hecho en que Bolivia fue favorecida con el alivio de la deuda externa para los países pobres y altamente endeudados.

Respecto al financiamiento interno, cabe destacar que el mismo ha perdido su importancia relativa, esto como consecuencia de que el Banco Central de Bolivia, no está financiando en forma directa al Tesoro General de la Nación, siendo sus principales rubros, el financiamiento del Banco Central de Bolivia y pagos a los contratistas, este último prácticamente desaparece a partir del año 1992, mientras el financiamiento del Banco Central de Bolivia para el déficit fiscal, ha tenido cifras positivas entre 1989 y 1993, y a partir del año 1994 el Banco Central de Bolivia muestra montos negativos cada vez más fluctuantes, lo que representa más bien que el Instituto Emisor ha recibido recursos a través de la emisión de certificados de depósitos del mercado financiero.

El financiamiento del déficit global del Gobierno General, excluyendo el déficit cuasifiscal, se comportó de 524.68 millones de bolivianos en 1989 a 1867.82 millones de bolivianos en 1998, con una tasa media de crecimiento de 15.1% anual que incluye la sumatoria tanto del crédito externo neto como el crédito interno neto.

De lo anterior, se deduce que ha existido el mayor porcentaje de financiamiento externo sobre el total del financiamiento del déficit del Gobierno General, ya que esta participación fue 55.5% en 1989 para luego ascender al 70% en 1998; contrariamente el financiamiento interno descendió de 42.5% en 1989 a 30% en 1998. Esta forma de dependencia de financiamiento constituye una de las restricciones para el manejo de la política fiscal del Gobierno Nacional, originando varios problemas de asignación de recursos y dificultades para financiar los fondos de contrapartida, para aquellos proyectos que tienen financiamiento externo.

Según el análisis de las cuentas corrientes y del movimiento de capitales del Gobierno General, se concluye que pese al incremento importante de ingresos de la renta interna, el sector externo a través de la renta aduanera, no ha tenido suficiente impacto para equilibrar la cuenta del Gobierno General.

Lo que es más, el desequilibrio permanente del comercio exterior, donde se observa una mayor dinámica en las importaciones, frente a las exportaciones, ha dado lugar a que disminuyan los tributos y regalías a favor del Estado, fenómeno que incide en el desequilibrio del presupuesto del Gobierno General, tal como se sostiene en la hipótesis de este trabajo.

4.3 Estudio de los ingresos y gastos corrientes del Gobierno Central

El Gobierno Central es el agregado institucional conformado por los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, en el Poder Ejecutivo se incluye a la Contraloría

General de La República, Corte Nacional Electoral, Consejo Superior de Defensa Nacional, Seguridad Social e Instituciones Descentralizadas.

Sus funciones se caracterizan por la prestación de servicios y la redistribución de los ingresos mediante transferencias básicamente a través del Tesoro General de la Nación a sectores económico-sociales. Sus ingresos se financian básicamente con la recaudación de gravámenes obligatorios, que el Estado establece.

4.3.1 Composición de ingresos corrientes del Gobierno Central

En el cuadro No 4, se presentan los distintos ítems de los ingresos y gastos de la Administración Central. En principio, se considera como foco de atención la evolución de los ingresos corrientes a través de sus diferentes rubros, para el período 1989 – 1998, en el cuadro No 4-1, se hace un análisis de la participación porcentual de los diferentes componentes con respecto al total de los ingresos corrientes, a efectos de examinar la importancia relativa de cada uno de los rubros que conforman los ingresos corrientes del Gobierno Central.

En el total de la generación de ingresos tributarios respecto al total de ingresos corrientes del Tesoro General de la Nación, se observa la evolución favorable de los ingresos provenientes de la renta interna, cuya importancia relativa pasó de 45.6% en 1989 a 75.3 en 1998, esto representa que las reformas tributarias aplicadas bajo las leyes 843 y 1606 tuvieron efectos positivos en la recaudación de fondos a favor del Tesoro General de la Nación, aunque este mejoramiento no pudo equilibrar la relación total de ingresos y gastos durante el período en análisis; mientras la evolución de ingresos provenientes de la renta aduanera fue muy inferior a su similar de la renta interna, por cuanto su participación relativa con respecto al total de ingresos tributarios, cayó de 12.4% en 1989 a 7.7% en 1998, situación explicable por la intensidad de internación del comercio ilegal que significa un costo elevado al Tesoro General de Nación.

El total de ingresos tributarios del Gobierno Central, ha mostrado un peso relativo de 57.9% respecto al total de los ingresos corrientes en 1989, en 1998 pasó a 83%, el segundo rubro importante en la generación de ingresos corrientes, esta relacionado con otros ingresos referidos a regalías y excedentes de las empresas, que en 1989 fue de 40.1% sobre el total de ingresos corrientes, corresponde destacar que este rubro tiende a disminuir de manera importante a partir del año 1994 a 28.5%, hasta llegar en 1998 a 16.6% sobre el total de ingresos corrientes.

En síntesis, puede afirmarse que las reformas tributarias, como instrumento de fortalecer la estabilidad monetaria del país, han tenido efectos relativamente favorables, aunque no se puede decir lo mismo a cerca del comportamiento de la renta aduanera, que no solamente fue ineficiente en la generación de ingresos, sino que, además este sector institucional del Gobierno, ha estado afectado por un alto grado de corrupción en la recaudación de los fondos fiscales.

4.3.2 Análisis de la evolución de los gastos y transferencias corrientes del Gobierno Central

El cuadro No 4, muestra la relación de los gastos corrientes del Gobierno Central para el período 1989 – 1998, donde se observa claramente que el crecimiento de los gastos expresado en valores nominales durante el período mencionado, mostró una tasa de crecimiento de 19.2% anual; entre los rubros más importantes se encuentra el pago a servicios personales, que en el período anteriormente señalado alcanzó una tasa media de crecimiento de 18.2% anual; en tanto que el pago de intereses y comisiones de la deuda externa durante el período mostró una tasa más alta de 31% anual, esto significa que el país a pesar de haber tenido el primer alivio de la deuda externa en 1998, por un monto de 91.3 millones de

dólares en los intereses y comisiones, el servicio de la deuda externa constituye un drenaje de divisas a favor de los acreedores⁴³.

CUADRO NO 4
FLUJO FINANCIERO DEL GOBIERNO CENTRAL
(En millones de Bolivianos Corrientes)

DESCRIPCION	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
INGRESOS CORRIENTES	1719.12	2316.47	3058.05	3593.85	4132.95	4904.52	5573.13	6573.68	7189.29	9261.53
Ingresos Tributarios	996.71	1259.58	1656.90	2348.71	2799.79	3447.50	4054.29	4679.78	6076.56	7691.23
Renta Interna	783.69	1051.08	1442.32	2065.28	2479.34	3053.11	3603.05	4205.10	5483.98	6971.24
Renta Aduanera	213.02	208.50	214.58	283.43	328.45	394.39	451.24	474.68	592.58	719.99
Ingresos no Tributarios	21.88	26.69	31.20	37.42	48.59	56.89	68.01	35.00	3.68	0.41
Venta de Bienes y Servicios Mdo. Interno	0.01	0.04	0.01	0.42	0.89	0.06	0.07	0.00	0.03	0.01
Venta de Bienes y Servicios Mdo. Externo	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	12.22	26.66
Otros Ingresos Corrientes (2)	700.52	1030.16	1369.94	1207.30	1283.68	1400.07	1450.76	1858.90	1096.80	1543.02
GASTOS CORRIENTES	1859.12	2555.97	3101.89	3728.97	4281.01	4778.31	5520.10	6386.29	7665.43	9090.18
Remuneraciones	837.27	1050.16	1275.17	1669.27	1980.15	2289.73	2629.49	2917.09	3365.51	3784.19
Compra de Bienes y Servicios	321.50	360.49	456.62	467.37	496.58	476.45	649.83	674.55	757.32	1009.29
Int. Y Comisiones Deuda Interna	52.72	96.52	137.43	147.43	97.68	-46.74	26.99	105.04	-46.93	13.54
Int. Y Comisiones Deuda Externa	405.35	404.50	504.80	453.19	467.71	511.50	642.33	508.88	547.14	533.18
Transferencias Sector Privado	234.41	370.96	400.59	463.71	546.81	844.05	942.42	1266.18	1959.24	2760.01
Otros Gastos Corrientes	203.35	249.99	310.31	519.86	666.70	643.72	683.25	761.27	782.62	794.62
Otros Gastos no identificados	-195.48	23.35	96.97	8.14	25.38	59.60	-34.21	153.28	300.53	195.35
TRANSFERENCIAS CORRIENTES (1)	-61.37	-44.16	-69.59	-126.92	-205.23	-399.57	116.22	-415.27	-655.98	-1226.83
Recibidas (2)	189.98	236.92	347.97	401.60	512.13	638.03	966.53	731.34	761.66	454.82
Otorgadas (3)	251.35	283.06	417.56	528.52	717.36	1037.60	850.31	1146.61	1437.64	1680.85
SUPERAVIT (DEFICIT) CORRIENTE	-201.37	-283.66	-193.43	-262.04	-353.29	-273.36	169.25	-227.86	-1132.12	-1054.68

1) Incluye: Ingresos financieros, regalías (incluye YPFB), excedentes de YPFB y otros ingresos corrientes

2) Incluye: Transferencias del Sector Público Financiero, Sector privado y transferencias obligatorias de Empresas Públicas, excluyendo YPFB

3) Incluye: Transferencias a las Empresas Públicas, excluyendo YPFB, Coparticipación tributaria y otras.

FUENTE: Elaborado en base a información de UDAPE, Dossiers Vol. No 8 y 9, Unidad de Programación Fiscal y Ministerio de Hacienda

Por otra parte, es importante destacar, el fuerte aumento de transferencias al sector privado, esto se debe al hecho de que en 1996, se emprendió la **Reforma a la Ley de Pensiones**, situación que ha significado al Estado una fuerte erogación de gastos, tal como se ha mencionado en el caso del Gobierno General y en el Sector Público no Financiero.

En el cuadro No 4-1, se expone la importancia relativa de distintos rubros del total de los gastos corrientes de la Administración Central, donde resalta por su

⁴³ Informe de Foro Nacional, Jubileo 2000 . Ed. Conferencia Episcopal Boliviana, 2000.

importancia el pago de remuneraciones para mantener el aparato administrativo y operativo, intereses y comisiones de la deuda externa y las transferencias al sector privado relacionado con la reforma de la Seguridad Social. El peso relativo de las remuneraciones tiende a disminuir desde una posición de 45% en 1989 a 42% en 1998 sobre el total de los gastos corrientes, este análisis contradice a las críticas que hicieron algunos analistas de Fundación Milenio en los últimos años, quienes sostenían que el gobierno central debería disminuir los montos pagados a servicios personales en la administración del Estado.

CUADRO ND 4-1
FLUJO FINANCIERO DEL GOBIERNO CENTRAL
(En Porcentajes)

DESCRIPCIÓN	1989	1998	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
INGRESOS CORRIENTES	100.00	100.00	100.80	100.00	100.00	100.00	180.00	100.00	100.00	100.00
Ingresos Tributarios	57.98	54.37	54.18	65.35	67.74	70.29	72.75	71.19	84.52	83.04
Renta Interna	45.59	45.37	47.16	57.47	59.99	62.25	64.65	63.97	76.28	75.27
Renta Aduanera	12.39	9.00	7.02	7.89	7.75	8.04	8.10	7.22	8.24	7.77
Ingresos no Tributarios	1.27	1.15	1.02	1.04	1.18	1.16	1.22	0.53	0.05	0.00
Venta de Bienes y Servicios Mcdo. Interno	0.00	0.00	0.00	0.01	0.02	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Venta de Bienes y Servicios Mcdo. Externo	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.17	0.29
Otros Ingresos Corrientes	40.75	44.47	44.80	33.59	31.06	28.55	26.03	28.28	15.26	16.66
GASTOS CORRIENTES	100.00									
Remuneraciones	45.04	41.09	40.08	44.76	46.25	47.92	47.63	45.68	43.91	41.63
Compra de Bienes y Servicios	17.29	14.10	14.35	12.53	11.60	9.97	11.77	10.56	9.86	11.10
Int. Y Comisiones Deuda Interna	2.84	3.78	4.32	3.95	2.28	-0.98	0.49	1.64	-0.61	0.15
Int. Y Comisiones Deuda Externa	21.80	15.83	15.86	12.15	10.93	10.70	11.64	7.97	7.14	5.87
Transferencias Sector Privado	12.61	14.51	12.59	12.44	12.77	17.68	17.07	19.83	25.56	30.36
Otros Gastos Corrientes	10.94	9.78	9.75	13.94	15.57	13.47	12.02	11.92	10.21	8.74
Otros Gastos no identificados	-10.51	0.91	3.05	0.22	0.59	1.25	-0.62	2.40	3.92	2.15

FUENTE: UDAPE, Dossiers Vol. No 8 y 9

Los gastos incurridos para el pago de intereses y comisiones de la deuda externa, ocupan un segundo lugar, ya que en 1989 fue de 22% anual sobre el total de gastos corrientes de la Administración Central, este rubro a partir de 1996 tiende a disminuir en un promedio de 7% sobre el total de los gastos corrientes, como resultado del alivio de la deuda externa que en 1998 Bolivia se favoreció, por ser un país pobre altamente endeudado, las transferencias al sector privado, tienen importancia de 13% en 1989, para luego incrementarse a 30.4% en 1998, que es la consecuencia de la Reforma de la Seguridad Social, ya que según las autoridades del sector económico del Gobierno significa un monto total de 350 millones de dólares anuales.

Al contrastar los ingresos y los gastos corrientes y de acuerdo al cuadro No 4, durante el periodo 1989 - 1998, excepto el año 1995 el Gobierno Central obtuvo un resultado económico negativo. Esta situación muestra que las cuentas de la Administración Central, han mostrado una situación deficitaria en los gastos operativos durante el periodo en análisis.

4.3.3 Análisis de composición de los ingresos, gastos y transferencias de capital del Gobierno Central

En el cuadro No 4 (continuación), se expone el comportamiento de los ingresos de capital para el período 1989 – 1998, este rubro muestra una tasa media de crecimiento de 19% anual, en el cual resalta por su importancia el rubro de las donaciones, que en cifras absolutas pasó de 140 millones de bolivianos en 1989 a 450 millones de bolivianos en 1998, con una tasa media de crecimiento de 14% anual. La captación de fondos constituida básicamente por donaciones externas, ha permitido aliviar en parte la restricción de recursos del Tesoro General de la Nación durante los últimos años las donaciones fueron relevantes en montos absolutos.

CUADRO NO 4 (CONTINUACION)
FLUJO FINANCIERO DEL GOBIERNO CENTRAL
(En Millones de Bolivianos Corrientes)

DETALLE	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
INGRESOS DE CAPITAL	140.52	182.90	266.82	468.77	272.53	674.16	418.84	734.77	839.87	663.88
Donaciones	140.50	182.80	266.46	468.76	272.52	612.45	409.45	722.80	513.47	449.62
Otros ingresos de capital	0.02	0.10	0.38	0.01	0.01	61.71	9.39	11.97	326.40	214.06
GASTOS DE CAPITAL	500.58	439.57	810.23	823.59	851.42	1,012.52	971.65	1,108.85	1,103.99	1,038.99
Formación Bruta de Capital	500.58	439.57	610.23	823.59	851.42	1,012.52	971.65	1,108.85	1,103.99	1,038.99
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	14.25	-12.65	-12.44	-36.10	-193.94	-214.38	-32.88	-105.29	-27.02	-201.43
Recibidas	15.72	23.12	37.56	40.35	24.83	21.78	82.23	120.81	147.54	111.67
Otorgadas	1.47	35.77	50.00	76.45	218.77	236.16	115.11	226.10	174.56	313.10
SUPERAVIT (DEFICIT) CAPITAL	-345.81	-269.32	-355.85	-390.92	-772.83	-552.74	-585.69	-479.37	-291.14	-576.74
FINANCIAMIENTO EXTERNO	301.63	250.82	418.44	511.93	944.32	671.81	997.04	912.75	1,093.72	1,278.40
Desembolsos	280.80	339.63	367.75	539.55	616.78	844.80	1,241.94	1,324.66	1,521.14	1,640.93
Amortizaciones (-)	105.30	146.92	159.49	217.06	243.32	348.29	398.23	393.05	409.17	340.97
Intereses No Pagados	286.01	256.63	270.20	248.57	210.02	128.34	194.49	1.01	0.00	0.00
Mora Argentina	-152.66	-11.85	0.85	10.50	41.68	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Deuda Gestión Anterior	-7.02	-8.59	-4.27	-4.67	-5.34	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Recompra Deuda Brasil-Suiza	0.00	-178.08	-56.60	-64.96	-41.27	-50.69	-41.16	0.00	0.00	0.00
Otros (Inc. ENTEL y Pgo. Esp. Arg.)	0.00	0.00	0.00	0.00	365.79	97.65	0.00	-19.87	-18.25	-21.56
FINANCIAMIENTO INTERNO	245.35	302.15	130.83	141.02	181.80	154.29	-580.56	-205.50	329.55	353.02
Contratistas	-154.98	-3.04	-91.85	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
B.C.B	378.50	327.70	203.20	35.62	196.70	-19.80	-1,178.64	-650.80	-213.20	-336.73
Deuda Flotante	6.73	4.69	59.98	7.70	45.07	-179.16	-29.22	-62.68	-69.39	85.33

Otros	15.10	-27.20	-40.50	97.70	-59.97	353.25	627.30	507.98	612.14	604.42
SUPER.(DÉFICIT)CUASIFISCAL	-52.60	-96.10	-131.40	-33.50	87.84	187.40	266.35	237.70	285.50	320.91
SUPER.(DÉFICIT)GLOB.	-547.18	-552.97	-549.27	-652.95	-1,126.12	-826.10	-416.48	-707.25	-1,423.27	-1,631.42
FINANC.NETO.GLOB.	547.18	552.97	549.27	652.95	1,126.12	826.10	416.48	707.25	1,423.27	1,631.42
Crédito Externo Neto	301.83	250.82	418.44	511.93	944.32	671.81	997.04	912.75	1,093.72	1,278.40
Crédito interno Neto	245.35	302.15	130.83	141.02	181.80	154.29	-580.56	-205.50	329.55	353.02

FUENTE: Dossier Vol. No 8 y 9 de UDAPE, Unidad de Programación Fiscal

Respecto a los gastos de capital, debe mencionarse que estos fueron muy superiores en relación a los ingresos de capital, por cuanto en 1989 el total de gastos de capital fue de 500.6 millones de bolivianos corrientes, para luego ascender en 1998 a 1039 millones de bolivianos, con una tasa media de crecimiento de 8.4% anual; en lo que respecta a las transferencias de capital, llama la atención que solamente el año 1989 Bolivia ha tenido un saldo positivo y partir del año 1990 hasta 1998 el país ha arrojado saldos negativos cada vez más abultados, ya que en 1990 el monto fue de 35.77 millones de bolivianos, para luego incrementarse a 313.1 millones de bolivianos en 1998, estos montos fueron transferidos al exterior.

Al relacionar los ingresos de capital con los gastos de capital, incluyendo las transferencias de capital, se obtiene el déficit de la cuenta capital del Gobierno Central para el período 1989 – 1998, el déficit en la cuenta capital fue cada vez más elevado por las razones expuestas anteriormente. En este sentido, las cifras negativas pasaron de 345.81 millones de bolivianos en 1989 a 577 millones de bolivianos en 1998. Este resultado muestra que pese a importantes montos en las donaciones, la cuenta de capital del Gobierno Central, no ha tenido una posición favorable durante el periodo en análisis.

4.3.4 Financiamiento externo e interno

Las fuentes de financiamiento están conformadas por la obtención de préstamos externos, obtención de préstamos internos constituidos por créditos obtenidos del Banco Central de Bolivia por la emisión de Notas de Crédito Fiscal y el

financiamiento de la deuda flotante. En 1998 la venta de títulos valores y como producto de la colocación de Letras de Tesorería, Bonos del Tesoro y la Venta de Acciones de ENTEL, YPFB y del Banco Extebandes alcanzó al 38.63%. La recuperación de Préstamos de Corto Plazo de FANCESA, SAMAPA, Cooperativa Eléctrica Santa Cruz y otros, sumó el 6.76%⁴⁴

Para precisar los montos totales del déficit global del Gobierno Central, se hace necesario consolidar, los ingresos y gastos corrientes que incluyen las transferencias corrientes, con respecto a los ingresos, gastos y transferencias de capital. En primera instancia se incluye el déficit cuasifiscal, que en el período 1989 – 1992, evolucionó en forma deficitaria, para luego mostrar cifras positivas en el periodo 1993- 1998.

En el cuadro No 4 (continuación), se expone el financiamiento del déficit del Gobierno Central que incluye el cuasifiscal, el financiamiento está compuesto por fuentes externa e interna.

Los componentes más destacados del financiamiento externo se relacionan con los desembolsos externos que ha recibido Bolivia e intereses no pagados; mientras la salida de recursos al exterior está expresada en las amortizaciones hacia el exterior; el resto de los rubros no tienen relevancia en valores absolutos, los cuales han tenido un comportamiento fluctuante. En este sentido, el análisis centra su atención sobre la entrada de recursos externos a través de los desembolsos para el período 1989 – 1998, los montos fueron de 280.8 millones de bolivianos en 1989 a 1641 millones de bolivianos en 1998, con una tasa media de crecimiento de 21.6% anual. Esta tasa es muy superior a la tasa de las

⁴⁴ Ministerio de Hacienda, Informe Financiero de la Administración Central gestión 1998

inversiones en Bolivia, esto significa que no todo desembolso fue utilizado, por falta de fondos de contrapartida del Gobierno boliviano⁴⁵.

En lo que se refiere a la salida de recursos por concepto de las amortizaciones de la deuda externa, pasó de 105.3 millones de bolivianos en 1989 a 341 millones de bolivianos en 1998, en las amortizaciones se presentaron los montos más elevados durante el trienio 1995-1997, con un promedio de más de 390 millones de bolivianos.

El financiamiento interno tiende a perder su peso relativo, ya que durante el periodo 1989- 1998, sólo ha tenido una tasa media de crecimiento de 4.1%, esto como consecuencia de que el Banco Central de Bolivia, no ha financiado en forma directa al Tesoro General de la Nación. De ahí que, los montos de financiamiento interno evolucionaron de 245 millones de bolivianos en 1989 a 353 millones de bolivianos 1998.

Del análisis anterior, se infiere que ha existido el mayor porcentaje de financiamiento externo sobre el total del financiamiento del déficit del Gobierno Central, ya que esta participación fue 55.2% en 1989 para luego elevarse al 78.4% en 1998; mientras el financiamiento interno cada vez irrelevante de 44.8% en 1989 cayó a 21.6% en 1998. Esta es la razón porque el Gobierno Nacional no posee suficientes grados de libertad para el manejo de la política fiscal, en los últimos años.

⁴⁵ Al respecto, el Ministro de Hacienda afirmaba que no habían recursos internos para la utilización del financiamiento externo, en los años 1998 y 1999.

De lo anterior, se infiere que pese al aumento importante de ingresos de la renta interna, el comercio exterior a través de la renta aduanera, no ha tenido suficiente impacto para equilibrar la cuenta del Gobierno Central.

El desequilibrio externo tiene un gran impacto para influir en la situación deficitaria del sector público en general y en particular en el Gobierno Central, tal como se sustenta en la hipótesis del trabajo.

5. Análisis de relación de ingresos y gastos corrientes con respecto al Producto Interno Bruto

En la economía boliviana durante el periodo de estabilización monetaria, se discute la relación de ingresos y gastos, hay quienes admiten que esta relación debe ser equilibrada, si se quiere ejecutar una política fiscal con eficiencia en términos de costo en el sector fiscal. Al respecto se pueden analizar estas relaciones a nivel de relaciones operativas, es decir, entre ingresos y gastos corrientes, sin incluir la cuenta capital ni el déficit global del sector fiscal; en una segunda instancia se trata de globalizar la relación fiscal con respecto al producto interno bruto, incluyendo la cuenta capital. En este sentido, a continuación se examina las relaciones fiscales a nivel operativo con respecto al producto global, todas las variables están expresadas en valores corrientes.

En el cuadro No 5 se presenta la relación de ingresos y gastos corrientes con respecto al producto interno bruto, correspondiente al periodo 1989-1998, donde se observa que el comportamiento del sector público no financiero fue relativamente estable, notándose que los ingresos y gastos corrientes mostraron una tasa media de crecimiento similar durante este periodo, es decir, la tasa media de crecimiento de ingresos corrientes fue de 16.5% anual; mientras los gastos corrientes se han incrementado a 17.1% anual.

CUADRO No 5
RELACION DE INGRESOS Y GASTOS CORRIENTES RESPECTO AL PRODUCTO INTERNO BRUTO

AÑOS	SECTOR PUB. NO FIN.		GOBIERNO CENTRAL		GOBIERNO GENERAL		P.I.B.
	Ing. Ctes.	Gtos. Ctes.	Ing. Ctes.	Gtos. Ctes.	Ing. Ctes.	Gtos. Ctes.	
1989	3,275.3	3,193.4	1,859.9	2,016.8	1,719.1	1,859.1	12,693,906
1990	4,095.7	3,912.1	2,521.8	2,779.9	2,316.5	2,555.9	15,443,136
1991	5,374.2	5,019.9	3,314.0	3,376.4	3,058.0	3,181.9	19,132,128
1992	6,139.5	5,742.2	3,829.7	3,952.3	3,593.8	3,728.9	22,014,006
1993	6,604.1	6,525.6	4,378.3	4,622.6	4,132.9	4,281.0	24,458,969
1994	7,789.5	7,197.7	5,178.7	5,030.1	4,904.5	4,778.3	27,636,342
1995	8,920.5	8,066.4	6,118.0	6,004.4	5,573.1	5,520.1	32,235,073
1996	9,683.3	8,856.9	7,377.4	7,048.9	6,573.7	6,386.3	36,542,954
1997	10,778.7	10,792.2	8,089.9	8,347.6	7,189.3	7,665.4	41,062,233
1998	13,043.9	13,209.4	10,305.2	10,086.3	9,261.5	9,090.2	42,376,224

FUENTES: UDAPE. Dossier Vol. 8 y 9
Ministerio de Hacienda, U.P.F.

Las mismas variables antes señaladas en el caso del Gobierno General, también tuvieron una evolución relativamente pareja, ya que la tasa media de crecimiento de ingresos corrientes en el periodo 1989-1998 fue de 21% anual; en tanto que los gastos corrientes lo hicieron a una tasa media del 20% anual; en lo que corresponde Al Gobierno Central los ingresos corrientes crecieron a una media de 20.5% anual; en cambio los gastos corrientes han mostrado una tasa media de 19.3% anual. Si se compara estos indicadores relativos de la relación ingresos y gastos corrientes con respecto al producto interno bruto, se observa todos estos indicadores han crecido en valores corrientes por encima del crecimiento del producto que fue de 14.3% anual en el mismo periodo.

De lo anterior se deduce que la política fiscal durante el periodo analizado, ha sido manejado con relativa responsabilidad y estricto cumplimiento de las leyes financieras aprobadas en el Congreso Nacional en cada gestión económica de los gobiernos.

En el cuadro No 6, se exponen las relaciones pertinentes de ingresos y gastos corrientes respecto al producto interno bruto, donde se evidencia que las relaciones mencionadas en párrafos precedentes, han mostrado un grado ascendente y estable a lo largo del periodo 1989-1998.

CUADRO No 6
RELACION DE INGRESOS Y GASTOS CORRIENTES RESPECTO AL PRODUCTO INTERNO BRUTO
(EN PORCENTAJES)

AÑOS	SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO		GOBIERNO GENERAL		GOBIERNO CENTRAL	
	ING.CTES/PIB	GTO.CTES/PIB	ING.CTES/PIB	GTO.CTES/PIB	ING.CTES/PIB	GTO.CTES/PIB
1989	2.6	2.5	1.5	1.6	1.4	1.5
1990	2.7	2.5	1.6	1.8	1.5	1.7
1991	2.8	2.6	1.7	1.8	1.6	1.7
1992	2.8	2.6	1.7	1.8	1.6	1.7
1993	2.7	2.7	1.8	1.9	1.7	1.8
1994	2.8	2.6	1.9	1.8	1.8	1.7
1995	2.8	2.5	1.9	1.9	1.7	1.7
1996	2.6	2.4	2.0	1.9	1.8	1.7
1997	2.6	2.6	2.0	2.0	1.8	1.9
1998	3.1	3.1	2.4	2.4	2.2	2.1

Fuentes: UDAPE Dossiers Vol 8 y 9

Min. Hacienda Estados financieros de la Administración Central

En los cuadros Nos 7 y 8, se establecen las relaciones de ingresos y gastos de capital con respecto al producto interno bruto, para el Sector Público no financiero, Gobierno General y Gobierno Central. También se establece la relación del déficit global en cada una de estas categorías del sector fiscal con respecto al producto global.

Tal como se puede observar en el cuadro No 7, existen grandes diferencias en montos absolutos entre los ingresos y gastos de capital. Así por ejemplo, los ingresos de capital para el Sector Público no Financiero en 1989 fueron de 33.6 millones de dólares, para después ascender este indicador a 160 millones de dólares en 1998; mientras los gastos en 1989 llegaron a 188.3 millones de dólares y en 1998 se elevaron a un monto extraordinario de 526 millones de dólares. Para efectos de conversión de bolivianos a dólares, se ha utilizado el tipo de cambio (TC = 5.65) de los años correspondientes.

Las mismas diferencias se observan en el Gobierno General y en el Gobierno Central, donde existen abultadas diferencias entre ingresos y gastos de capital, esto significa que en los últimos años existieron fuertes sumas de salida de capital por concepto de pagos de intereses de la deuda externa y remesa de utilidades, especialmente procedentes de las empresas capitalizadas, las mismas están registradas en la cuenta capital del sector fiscal, tal como se verifica en el siguiente cuadro.

CUADRO No 7
RELACION DE INGRESOS Y GASTOS RESPECTO AL PRODUCTO INTERNO BRUTO
(EN MILLONES DE BOLIVIANOS CORRIENTES)

AÑOS	SECT.PUB.NO FINANÇ.			GOBIERNO GENERAL			ADMI. CENTRAL.		
	Ing. Capital	Gtos. Capi.	DEF. GLOBAL	Ing. Capital	Gtos. Capi.	DEF. GLOBAL	Ing. Capi.	Gtos. Capi.	DEF. GLOBAL
1989	189.71	1063.70	-697.28	165.33	697.49	-577.29	140.52	500.58	-547.18
1990	285.98	1275.00	-674.98	248.47	703.43	-552.96	182.90	439.57	-552.98
1991	317.44	1664.40	-814.51	316.49	989.09	-535.96	266.82	610.23	-549.28
1992	612.10	2206.86	-984.29	552.10	1317.01	-627.10	468.77	823.59	-652.96
1993	414.03	2245.56	-1483.84	402.76	1452.87	-1115.21	272.53	851.42	-1126.12
1994	745.28	2478.46	-825.32	718.55	1751.57	-681.32	674.16	1012.52	-826.1
1995	817.89	2646.53	-582.85	596.36	1951.29	-425.58	418.84	971.65	-416.44
1996	1045.34	3060.54	-716.38	933.78	2410.16	-637.98	734.77	1108.85	-707.25
1997	1026.15	3017.74	-1364.06	989.16	2742.32	-1531.95	839.87	1103.99	-1423.26
1998	903.15	2971.42	-1889.18	677.51	2789.39	-1546.91	663.68	1038.99	-1631.42

Fuente: cuadro 2 continuación, cuadro 3 continuación cuadro 4 continuación

Al analizar la relación de ingresos y gastos de capital con respecto al producto global, tanto del sector público no financiero como del Gobierno General y Gobierno Central, se puede observar que la relación del coeficiente de capital con respecto al PIB, es muy superior a su similar de ingresos de capital, situación que se muestra bien marcada en el caso del sector público no financiero y Gobierno General, fenómeno que puede explicarse tal como se ha mencionado anteriormente, por elevados montos de servicio de la deuda externa y remesa de utilidades por concepto de la inversión directa extranjera.

La relación del déficit global con respecto al producto a lo largo del periodo 1989-1998 muestra un promedio de 5%; mientras en el caso del Gobierno General y del Gobierno Central el coeficiente de déficit global expresa un promedio de 3% durante el periodo en análisis.

CUADRO 8
RELACION DE INGRESOS Y GASTOS DE CAPITAL
RESPECTO AL PRODUCTO INTERNO BRUTO
(En porcentajes)

AÑOS	SECT.PUB.NO FINANÇ.			GOBIERNO GENERAL			ADMI. CENTRAL.		
	Ing. Capi./PIB	Gtos. Capi./PIB	DEF. GLOBAL	Ing. Capi./PIB	Gtos. Capi./PIB	DEFICIT GLOBAL	Ing. Capi./PIB	Gtos. Capi./PIB	DEFICIT GLOBAL
1989	1,49	8,38	5,49	1,30	5,49	4,55	1,11	3,94	4,31
1990	1,85	8,26	4,37	1,61	4,55	3,58	1,18	2,85	3,58
1991	1,66	8,70	4,26	1,65	5,17	2,80	1,39	3,19	2,87

1992	2,78	10,02	4,47	2,51	5,98	2,85	2,13	3,74	2,97
1993	1,69	9,18	6,07	1,65	5,94	4,56	1,11	3,49	4,60
1994	2,70	8,97	2,99	2,60	6,34	2,47	2,44	3,68	2,99
1995	2,54	8,21	1,81	1,85	6,05	1,32	1,30	3,01	1,29
1996	2,86	8,38	1,96	2,58	6,60	1,75	2,01	3,03	1,94
1997	2,50	7,35	3,32	2,41	6,68	3,73	2,05	2,69	3,47
1998	2,13	7,01	4,46	2,07	6,58	3,65	1,57	2,45	3,85

Fuente : Cuadro No 7

6. Análisis de estructura de las exportaciones en Bolivia

La implicancia que tienen los desequilibrios externos en el origen de los desequilibrios internos es directa, (desequilibrio interno = f (desequilibrio externo), de este modo se explica que el comportamiento desfavorable, que registra la balanza comercial del país incida negativamente en las recaudaciones efectivas del sector fiscal y la programación presupuestaria.

En este sentido, es importante realizar un análisis de las exportaciones bolivianas, en el entendido de que Bolivia tiene que mejorar su productividad para crecer, asimismo un sector exportador diversificado, permitirá superar los problemas deficitarios en la cuenta corriente de la balanza de pagos.

El sector exportador boliviano no ha logrado diversificar la oferta, existe una marcada dependencia de pocos productos de exportación.

Con el Decreto Supremo No 21660 de Reactivación Económica, en el año 1987 se empezaron a realizar algunos planes para promover las exportaciones, introduciéndose mecanismos de compensación de impuestos a los exportadores de productos no tradicionales y en algunos casos mineros, en la adquisición de insumos, materias primas y otros componentes incorporados en el costo de las mercancías exportadas, sin embargo dicha compensación fue interrumpida en diferentes oportunidades debido a iliquidez del Tesoro General de la Nación y a la mala administración de las devoluciones.

6.1 Análisis de las exportaciones tradicionales

A lo largo del periodo 1987 – 1998, las exportaciones tradicionales han reducido su participación en el total de las exportaciones bolivianas, casi en un 58%, de 81,4% en 1987 a 47,2% en el último año; este hecho se explica en parte por el impulso que se ha dado a las exportaciones no tradicionales, mediante diversos incentivos de devolución de cargas impositivas, inicialmente fue el Certificado de Reintegro Arancelario CRA, posteriormente Certificados de Notas de Crédito Negociables CENOCREN, Bonos de Tesorería Redimibles BTRs, Drawback y finalmente los Certificados de Devolución Impositiva CEDEIM.

Entre las exportaciones tradicionales en el periodo de análisis se destaca la reducción en las exportaciones de estaño que son causa directa del reducido nivel de exportaciones mineras, estas exportaciones que antaño sostenían la economía del país, actualmente llegan al 7% del total de exportaciones, tal como se aprecia en el cuadro No 9.

En muchos de los años del periodo 1987 - 1998, el comportamiento que registran las exportaciones de estaño se ven afectadas más por el factor precios que por los volúmenes de exportación, que según datos proporcionados por el Banco Central de Bolivia y el Instituto Nacional de Estadística los volúmenes de exportación son alentadores, pero no así los precios, los cuales tienden a bajar.

El oro registra un comportamiento similar, por cuanto las crisis internacionales afectan en el comportamiento de los precios en el mercado internacional, los demás minerales tienen una tendencia al alza, entre estos el que registra un mejor comportamiento es el zinc, las exportaciones de este mineral han sido satisfactorias, crecieron en más de 400% de 1987 a 1999, aunque debe destacarse que sólo mejoró la cantidad y no tanto la calidad, ya que la ley del mineral no es buena.

El shock externo de la crisis internacional en el bienio 1998-1999 al comercio exterior de Bolivia, afectó a las exportaciones a través de los canales comerciales, provocando el colapso de los precios de gran parte de los minerales de exportación.

Dentro de las exportaciones tradicionales en el periodo 1987-1999, los hidrocarburos representan en promedio de 28,38%, las mismas se redujeron en los últimos trece años, pasando de 55,3% en 1987 a 13,9% en 1999, tal caída se explica en la participación que tienen las exportaciones de gas natural, que a pesar de la venta de este al Brasil y antes a la Argentina, registraron un descenso considerable, aproximadamente en un 85% (de 1987 a 1999), debido a que las exportaciones de gas no se cumplieron en los plazos establecidos y los precios se redujeron a causa de las crisis internacionales que sufrió Brasil y por los desfavorables convenios pactados entre los gobiernos bolivianos con los países vecinos en los últimos años.

Aunque los precios internacionales del petróleo registraron un comportamiento por demás satisfactorio, la culminación de las exportaciones de gas natural a la Argentina, el retraso al Brasil y a la baja capacidad de infraestructura para las exportaciones de este elemento, redujeron más los niveles de exportación de los hidrocarburos.

En la gestión 1999 se iniciaron las exportaciones de gas licuado que aportan, aunque no significativamente al total de exportaciones que realiza el país, las mismas fueron de un orden de 2.8 millones de dólares.

Las exportaciones de otros hidrocarburos, tales como el petróleo crudo y otro tipo de combustibles van cobrando importancia, los mismos elevaron su participación en el total de las exportaciones tradicionales de 1.32% en 1987 a 2.64% en 1999, habiendo triplicado el monto de ingresos que representa para el país.

6.2 Análisis de las exportaciones no tradicionales

Las exportaciones no tradicionales son de gran importancia para cambiar el denominativo de país minero que se asigna a Bolivia, las exportaciones aún se encuentran bastante concentradas en pocos productos, relacionados con la producción agrícola y los recursos naturales.

Entre las exportaciones no tradicionales se destaca fundamentalmente la soya, excepto el año 1999, estas ampliaron su participación aproximadamente en un 73% de 1987 a 1999, luego se encuentran las exportaciones de joyería, castaña, maderas (troncas y aserradas) que se redujeron de 5% en 1987 al 3% en 1999.

Las exportaciones de café, han mantenido sus niveles de exportación, los que fluctúan alrededor de los 12 millones de dólares, pero su participación dentro del total de exportaciones no tradicionales se ve seriamente reducida, la misma pasó de 10,8% en 1987 a un 2,6% en 1999, a causa del incremento registrado en el total de las exportaciones no tradicionales.

Las exportaciones de azúcar, muestran un comportamiento muy variable a lo largo del periodo, con tendencias a subir hasta 1992 (12,3% del total de las exportaciones no tradicionales), y de ahí a la fecha, con tendencia a decrecer, 1,7% del total de las exportaciones no tradicionales.

Otros productos no tradicionales tales como la goma, el algodón, prendas de vestir y otros alcanzan niveles inferiores al millón de dólares, los textiles van acrecentando su comercialización, tal es el caso de las prendas de algodón que son exportadas al Perú.

CUADRO No 9
ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES
(En millones de dólares)

PRODUCTOS	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
a) TRADICIONALES	492.4	617.8	634.4	597.0	512.4	485.1	544.6	663.0	619.3	606.5	531.8
Minerales	273.5	403.4	407.7	356.2	378.8	362.3	437.9	510.4	478.0	499.5	435.1
Estaño	77.6	127.4	107.6	100.1	98.2	83.9	91.3	89.6	83.5	61.6	66.1
Zinc	60.1	132.2	146.8	140.3	172.5	119.5	105.3	151.3	151.7	200.0	156.2
Antimonio	17.4	15.8	12.7	10.5	10.0	7.7	13.2	12.4	9.6	8.9	6.5
Plata	28.0	31.4	33.60	26.3	44.2	56.0	62.7	70.6	64.0	59.3	73.1
Wolfram	5.3	6.9	4.6	7.6	5.8	1.6	2.4	4.8	3.5	2.7	2.4
Oro	15.0	44.4	65.3	39.3	21.9	76.3	119.1	130.8	119.6	110.5	112.7
Plomo	6.2	10.9	15.3	10.9	11.1	9.9	12.1	12.6	12.1	11.1	9.1
Otros minerales	63.9	34.4	21.8	19.2	5.2	6.5	5.2	6.6	3.7	5.7	7.0
Metales con mat. prima imp.					9.9	20.9	26.6	31.5	30.3	19.7	0.0
Hidrocarburos	218.9	214.4	226.7	240.8	133.6	102.8	106.7	152.6	141.3	187.0	96.7
Petróleo			0.0	5.9	1.6	6.1	6.6	48.1	38.6	28.2	13.1
Gas Natural	214.9	213.6	225.3	232.2	122.8	90.2	91.6	92.4	94.5	69.9	55.5
Otros	4.0	0.6	1.4	2.7	9.2	6.5	8.5	12.1	8.2	8.9	26.1
b) NO TRADICIONALES	104.6	280.8	288.1	253.6	229.1	308.4	545.1	474.5	595.3	647.4	576.5
Café	17.1	12.7	14.1	7.1	6.9	3.9	15.1	16.9	16.5	26.0	15.0
Cacao	0.9	1.7	3.7	1.0	0.8	1.1	0.8	0.6	0.6	0.6	0.8
Maderas en general	24.1	45.6	49.8	49.0	49.9	53.4	86.4	75.9	82.6	87.6	67.5
Azúcar	6.3	19.3	31.6	30.7	25.4	15.7	45.5	16.8	27.9	22.1	23.6
Gomas en general	1.7	1.4	2.0	1.0	0.3	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0
Cueros en general	18.4	18.0	27.1	14.2	11.8	14.6	12.0	12.4	12.2	14.8	11.3
Soya en general	19.9	31.1	40.2	67.3	56.9	74.2	118.5	142.1	200.6	242.5	231.7
Bebidas en general	0.7	5.7	2.7	4.1	3.3	4.0	5.3	7.3	9.3	6.9	9.5
Castaña	5.0	9.1	13.0	9.5	11.2	15.2	15.8	18.7	28.6	31.1	30.9
Ganado	0.5	6.4	49.5	17.9	0.0	0.6	2.9	0.0	0.5	0.7	0.7
Algodón	2.1	8.8	6.4	14.3	9.8	9.6	15.5	30.1	32.8	40.7	16.9
Artículos de joyería				0.0	0.8	39.5	139.5	76.5	39.8	20.0	3.4
Otros (*)	7.9	41.0	48.0	37.5	25.1	37.0	63.4	63.5	94.4	99.9	120.4
Joyería con oro importado					26.9	31.5	24.3	11.6	49.5	54.3	44.8
c) TOTAL a) + b)	597.0	818.6	922.5	650.6	741.5	765.5	1069.7	1137.5	1214.6	1253.9	1106.3
Reexportaciones	10.8	33.2	32.7	44.4	31.6	22.2	33.2	42.1	79.2	16.5	214.7
TOTAL GENERAL	607.8	851.8	955.2	895.0	773.3	807.7	1122.9	1179.6	1293.8	1270.4	1323.0

Fuentes: B.C.B Boletines externos Nos 10-22
 UDAPE Dossier No 8
 INE

(*) Incluyen algodón, Prendas de vestir, aceite, artículos de joyería, productos de metal mecánica, energía eléctrica desde 1991 y otros

6.3 Impacto de desequilibrio externo en el sector fiscal

Del análisis anterior, se puede deducir que Bolivia tiene un carácter exportador primario dominante, por esta razón es importante analizar el desequilibrio del

sector externo expresado a través del saldo en la balanza comercial y su impacto en el sector fiscal.

6.4 Saldo de la balanza comercial

En el cuadro No 10 se observa la relación de exportaciones e importaciones de bienes para el periodo 1990 – 1999. En este periodo, Bolivia arroja permanentemente una situación deficitaria en la balanza comercial, excepto el año 1990, donde los saldos negativos ascendieron de 193 millones de dólares en 1990 a 879.1 millones de dólares en 1998 y a 704 millones de dólares en 1999, las cifras cada vez más abultadas, influyeron en el agravamiento del déficit fiscal, tal como se muestra en la sección 4 referida a ingresos y gastos fiscales.

Cuadro No 10
BALANZA COMERCIAL
(En millones de dólares)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Exportaciones FOB (Valor oficial)	845.2	776.6	637.6	709.7	985.1	1,041.5	1,132.0	1,166.5	1,104.0	1,051.1
Importaciones CIF (Valor CIF frontera)	687.2	969.5	1,090.3	1,133.6	1,147.0	1,375.5	1,536.3	1,850.9	1,983.1	1,755.1
Saldo Comercial	158.0	-192.9	-452.7	-423.9	-161.9	-334.0	-404.3	-684.4	-879.1	-704.0

Fuente: Dossier de Estadísticas Sociales y Económicas No 10 UDAPE.

6.5 Presión tributaria de la renta aduanera e interna

El cuadro No 11, muestra cual ha sido la importancia relativa de los ingresos fiscales provenientes del comercio exterior, los cuales se comparan con los egresos de la recaudación interna, posteriormente se ve el aporte de cada uno de estos componentes del total de ingresos fiscales sobre el producto interno bruto. Así por ejemplo, mientras la recaudación interna fué dinámica y ascendente durante el periodo 1990-1999, pasando de 1.073 millones de bolivianos en el primero de los años a 6.858 millones de bolivianos al final del periodo, lo cual

significa que en el periodo mencionado la renta interna ha tenido una tasa media de crecimiento de 23% anual.

Cuadro No 11
PRESION TRIBUTARIA RENTA ADUANERA E INTERNA

AÑOS	PIB (En miles de Bs.)	RECAUDACION INTERNA	RECAUDACION ADUANERA	PRES.TRIBUTARIA INTERNA %	PRES.TRIBUTARIA ADUANERA %
1990	15,443	1,073	204	6.95	1.32
1991	19,131	1,459	228	7.63	1.19
1992	22,014	2,074	305	9.42	1.39
1993	24,459	2,518	326	10.29	1.33
1994	27,636	3,118	396	11.28	1.43
1995	32,235	3,870	450	12.01	1.40
1996	36,542	5,155	477	14.11	1.31
1997	41,062	5,877	615	14.31	1.50
1998	42,376	7,022	731	16.57	1.73
1999	49,773	6,858	639	13.78	1.28

Fuentes:

Dossier de Estadísticas Sociales y Económicas No 9 UDAPE.
Boletín Servicio Nacional de Impuestos Internos 1995 - 1998 incluye total IIEIID
Datos proporcionados Unidad de Análisis y Diagnóstico de Política Tributaria Interna
Ministerio de Hacienda, Viceministerio de Política Tributaria

Respecto a la recaudación aduanera, en el periodo 1990-1999 se observa un bajo crecimiento, pasando de 204 millones de bolivianos al inicio del periodo, a 639 al final del mismo, registrando un crecimiento anual de 13,5%, explicado por el comportamiento de las exportaciones e importaciones del país, debido al elevado nivel de contrabando lo cual muestra una gran evasión tributaria.

6.6 Coeficiente del contrabando

Por causa del tráfico ilegal, Bolivia ha perdido recursos por concepto de recaudación aduanera, en el año 1990 significó 338,5 millones de dólares para luego pasar a 1123 millones de dólares en 1997.

Al establecer la pérdida de ingresos fiscales por contrabando sobre el total de las importaciones, puede notarse que en el trienio 1994 – 1996, Bolivia ha tenido el mayor porcentaje de pérdidas, porcentaje que se coloca por encima del 70%. Al

final de 1998 con la aplicación de la reforma aduanera se reduce el contrabando (976 millones de dólares), no se cuentan con datos de 1999, pero tras la aplicación efectiva de las reformas y la aplicación de la Ley No 1990 Ley de Aduanas se espera una significativa reducción de pérdida por concepto del contrabando.

Cuadro No 12
COEFICIENTE DEL CONTRABANDO (1990 - 1998)
(En millones de dólares)

AÑOS	CONTRABANDO	IMPORTACIONES	COEFICIENTE DEL CONTRABANDO
1990	338.5	687.2	49%
1991	529.6	969.5	55%
1992	684.9	1,090.3	63%
1993	781.5	1,133.6	69%
1994	867.2	1,147.0	76%
1995	1,025.1	1,375.5	75%
1996	1,148.8	1,536.3	75%
1997	1,122.9	1,850.9	61%
1998	976.0	1,983.1	49%

Fuente: Boletines estadísticos Banco Central de Bolivia

De los antecedentes cuantitativos que se mencionaron a través de diversas variables expuestas en el comercio exterior de Bolivia, se concluye que el impacto de desequilibrio externo se manifiesta de manera importante en la brecha fiscal y por lo mismo se hace necesario resolver este problema mediante un cambio en la estructura de las exportaciones, al mismo tiempo es necesario un control estricto en las recaudaciones aduaneras, reduciendo radicalmente las pérdidas registradas por el comercio ilegal.

7. MODELO DE TRES BRECHAS⁴⁶

Modelo donde se analizan las limitaciones a la inversión y por ende al crecimiento, resultantes de las brechas de ahorro interno, ahorro externo y presupuesto fiscal.

El desequilibrio externo tiene impacto determinante en el desequilibrio interno, primero provoca la brecha de ahorro-inversión, debido al bajo crecimiento que no permite mayores niveles de ingreso disponible, segundo origina la brecha fiscal, la cual se manifiesta como consecuencia de la restricción en las cargas impositivas y pago de regalías provenientes del comercio exterior. De este modo, gran parte de los países Latinoamericanos han mostrado una situación deficitaria persistente en la gestión fiscal, siendo difícil diseñar una política financiera – monetaria asociada al mayor crecimiento económico.

El modelo de Tres Brechas es una proposición orientada a elevar la tasa de inversión para un crecimiento sostenido en las economías en desarrollo en un contexto de precios fijos y sujetos a un número de restricciones de igualdad y desigualdad. Las restricciones de igualdad son los balances entre ingreso y absorción, la identidad de la balanza de pagos, la restricción del presupuesto del gobierno y la igualdad entre los flujos de oferta y demanda de dinero.

Los supuestos de las restricciones de desigualdades son: el ingreso del periodo no puede ser superior al ingreso potencial (implicando que el ahorro no puede ser superior al ahorro privado potencial), las exportaciones del periodo no pueden exceder la demanda por exportaciones y la inversión privada se relaciona positivamente con la inversión del gobierno (efecto crowding –in). Además, se

⁴⁶ La exposición del modelo de Tres Brechas, se basa en los trabajos de A. Bacha (1990), Eduardo Antelo (1996) y Lance Taylor (1983).

asume que el consumo privado, las importaciones distintas a los bienes de capital, el superávit del presupuesto del Gobierno en cuenta corriente, la tasa de inflación y las transferencias externas son todas predeterminadas, es decir constituyen las variables exógenas.

Los fundamentos del modelo de tres brechas, plantea que existen tres elementos determinantes en la tasa de crecimiento económico en América Latina y rechaza la sobreexplotación de recursos naturales no renovables, porque no crea riqueza suficiente, ni permite una distribución equitativa del ingreso nacional:

- La maquinaria utilizada para la inversión casi en su totalidad es importada, a esto se añaden los insumos importados para el funcionamiento de la industria manufacturera y de la agroindustria. La existencia de desequilibrio externo no permite que se generen suficientes recursos para cubrir la demanda dinámica de las importaciones, siendo este el fundamento de la brecha externa.
- El nivel de inversión en las economías latinoamericanas es dinámico frente a una escasa generación de ahorro interno. De este modo, se origina el desequilibrio ahorro-inversión, que no permite una mayor tasa de crecimiento económico, siendo esta la brecha interna en el mercado de bienes, el déficit se cubre mediante el financiamiento externo, dando lugar a que exista una mayor dependencia, restando los grados de libertad en el manejo de políticas macroeconómicas, que a su vez condiciona la adopción de políticas fiscales y monetarias marcadamente contractivas.

7.1 Interacción de la brecha externa y brecha fiscal

En los modelos teóricos, se considera que la especificación del modelo de brecha externa es igual a:

$$IE = (1/m) [E^* + (F-J)] \text{ Brecha Externa}$$

Donde: (E) es el nivel de exportación en dólares, (F) el flujo neto de financiamiento externo, (J) la salida neta de capitales y $(1/m)$ propensión media a importar bienes de capital.

Mientras la brecha fiscal será igual a:

$$IT=1+K [(T-G) + (F-J)] \text{ Brecha Fiscal}$$

Donde: $(1+k)$ es el coeficiente de participación de la inversión pública sobre el total de la inversión nacional, (T) ingresos fiscales y (G) gasto del sector público.

El comportamiento de estos modelos y sus correspondientes gráficos en el plano (F-J,I) depende de los valores relativos de $(1/m)$ y $(1+k)$.

En el caso boliviano, se constata que el coeficiente de participación de la inversión pública es relativamente bajo, debido a la restricción de recursos en el Tesoro General de la Nación, aunque superior a su similar en el sector privado. Es de hacer notar que la economía nacional está en proceso de transición de importante participación de inversiones por el Estado, hacia una economía donde sea protagonista la inversión privada, fenómeno que se da a través de la Inversión Directa Extranjera (IED)

Con las reformas estructurales iniciadas en 1993, sin embargo k^* aumentaría substancialmente, debido a la mayor participación esperada de la inversión privada y m también crecería, por lo menos en los últimos años. Por lo tanto, a futuro se esperaría que $1/m < 1+k^*$, esto significa tender al caso chileno, donde prevalece el sector privado de la economía.

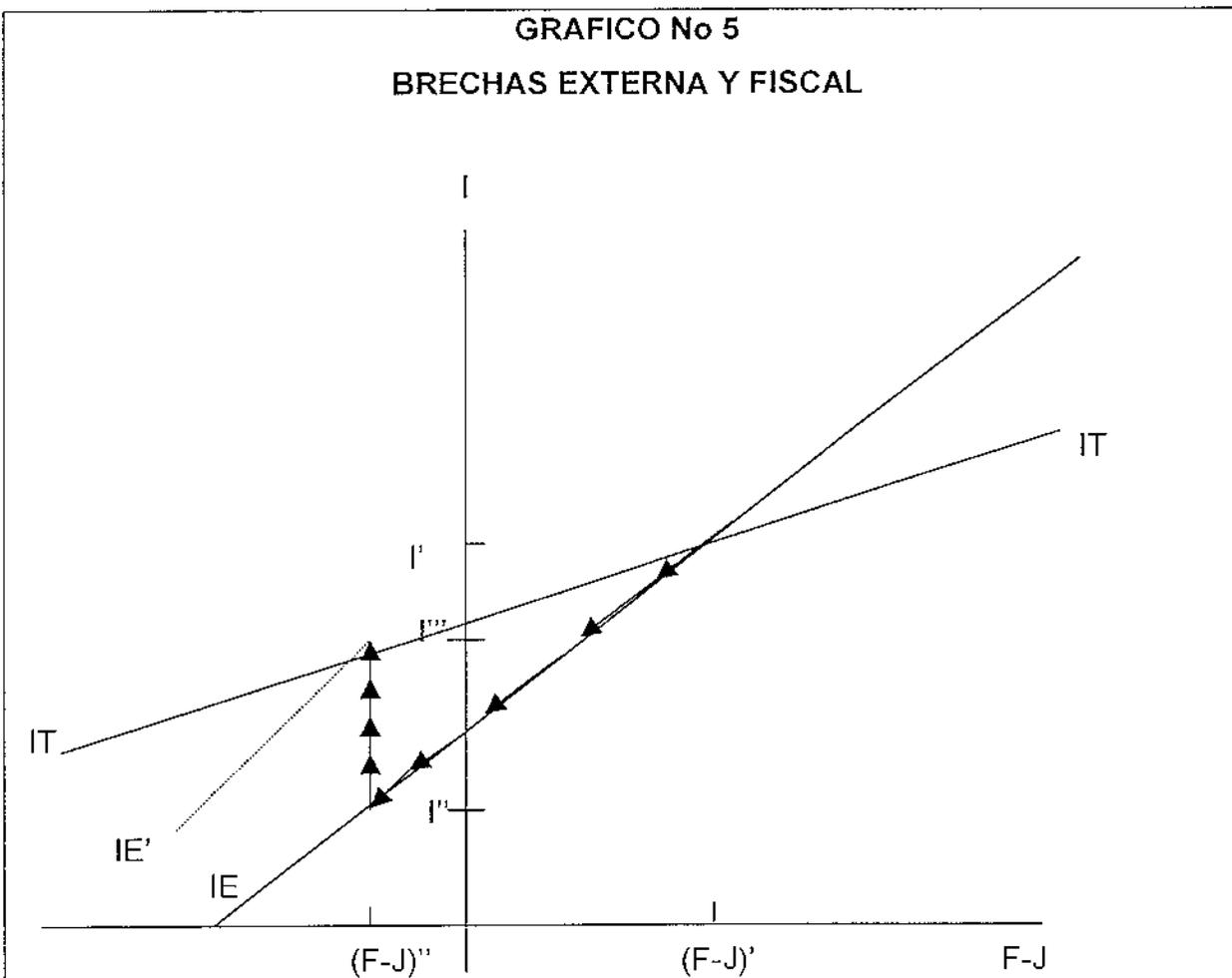
La figura 5 describe la interacción entre la brecha externa (línea IE) y la brecha fiscal (línea IT) bajo el supuesto de los valores de $1/m > 1+k^*$. La situación inicial, con transferencias externas netas de $(F-J)$, la brecha externa se vuelve

dominante. Una secuencia típica de eventos sería la siguiente: primero, el país deja caer sus reservas internacionales (esto movería temporalmente F-J hacia la derecha); cuando las reservas se terminan, la inversión del Estado es reducida y se introducen controles cambiarios. Esto último desplaza la inversión privada reduciendo la inversión total a I", a lo largo de la línea de restricción externa.

El siguiente paso consistiría en una reacción de las exportaciones, utilizando la holgura acumulada en la economía doméstica. El hecho de que el coeficiente m es relativamente pequeño muestra que el país tiene una economía en desarrollo relativamente avanzada y por lo tanto, en principio capaz de expandir la exportaciones de manufacturas a mediano plazo. Esta expansión en las exportaciones desplazaría la curva (IE) hacia arriba (IE') en la figura 5, permitiendo por lo tanto la recuperación parcial de la inversión a I". Al final del proceso de ajuste a mediano plazo habrá mayor crecimiento de la economía.

El origen estructural de desequilibrio externo se manifiesta como la desigualdad entre la demanda de importación de bienes de capital e insumos intermedios frente a la insuficiente generación de divisas por concepto de exportaciones primarias. Este aspecto se ve claramente, si se toma en cuenta la excesiva liberalización del comercio exterior de Bolivia, por cuanto en el movimiento de mercancías, se observa una asimetría abismal. El coeficiente medio de exportación sobre el producto fue del 15% en 1998, mientras que su similar de importaciones llegó a 26% en el mismo año, esto explica la liberalización comercial indiscriminada que se ha dado en Bolivia.⁴⁷

⁴⁷ Al comparar el coeficiente de importación (M/PIB) entre los Estados Unidos de América y Bolivia, la economía nacional es mas abierta que su similar de la economía norteamericana. Bolivia M/PIB= 26%, EE.UU. M/PIB= 12%, según estadísticas internacionales del FMI.



Una baja generación de divisas por concepto de exportaciones primarias demuestra el efecto absoluto de signo negativo de los términos de intercambio, significando una transferencia implícita de ingresos de la economía interna al exterior, lo cual incide en la baja tasa de acumulación de capital, más concretamente en la escasez de recursos financieros orientados a la inversión productiva y en particular a la inversión pública. La restricción de divisas hace que no exista una contribución de ahorro en la cuenta externa de Bolivia.

El desequilibrio externo tiene importancia gravitante en la restricción de recursos, tanto para la implementación de proyectos de inversión, como en la restricción del ingreso fiscal, debido a la menor generación de ingresos y pago de regalías al

Tesoro General de la Nación. Esta restricción origina una brecha importante entre el gasto de inversión programado y realizada, situación que afecta el bajo crecimiento de la economía, fenómeno que se hace mas visible en los años 1999 y 2000.

El postulado del modelo de brecha interna plantea que la captación de ahorro externo bajo ciertas circunstancias, puede constituirse como complemento del ahorro interno, a efectos de elevar la tasa de inversión expresada como la relación inversión – producto, orientada a lograr una mayor tasa de crecimiento económico que sea compatible con la tasa de crecimiento de la población, debiendo acrecentar el empleo productivo en el mercado formal del trabajo.

El desequilibrio interno tiene como causa explicativa en el desequilibrio externo, por cuanto Bolivia de manera persistente ha tenido un déficit crónico en la cuenta corriente de la balanza de pagos, pasando este indicador de un déficit de 7.3 millones de dólares en 1980 a 675.6 millones de dólares en 1998.

Asimismo, el impacto negativo del sector externo se manifiesta en la reducción de ingresos fiscales expresados en términos de tributación y pago de regalías, lo cual restringe recursos destinados a la inversión pública, salud y educación. Durante los últimos catorce años, el sector productivo más afectado fue el de la agricultura tradicional que no pudo acceder al crédito bancario debido a las elevadas tasas de interés activa y exigencia de garantías, sumado al achicamiento del mercado interno, como consecuencia de una excesiva liberalización comercial frente al resto del mundo.

7.1.1 Contrastación del modelo de brecha fiscal y restricción de recursos

i) Supuestos teóricos del modelo de déficit fiscal

- **Desequilibrio fiscal**

El bajo nivel de generación de ingresos fiscales, principalmente en la renta aduanera, de hecho tiene su causalidad explicativa en el déficit crónico del sector fiscal a lo largo del periodo 1989-1998, tal como se muestra en los cuadros 2,3,4, y 11, situación que no permite cubrir la expansión del gasto fiscal, afectando con mayor intensidad a recursos destinados a la inversión pública. El postulado del modelo de brecha fiscal plantea que el déficit de la balanza de pagos debido al menor crecimiento de exportaciones primarias, frente a la dinámica de comportamiento de las importaciones, tiene una directa repercusión en la situación deficitaria del sector fiscal. Así por ejemplo, en la primera mitad de los años 1980, el coeficiente medio de importaciones con respecto al PIB fue de un promedio del 19%; mientras el coeficiente de exportaciones con respecto al PIB en este mismo periodo llegó a 24%. Y como consecuencia de una excesiva liberalización a través del Decreto Supremo 21060 de 1985, los mismos coeficientes antes señalados en 1998 se modificaron radicalmente, alcanzando el coeficiente de importación a un 26% y contrariamente el coeficiente de exportación en el mismo año cayó a 15%.

ii) Determinación de variables incluidas en el modelo de brecha fiscal

DF_t = Déficit fiscal expresado en millones de dólares en el periodo t

YF_t = Ingresos fiscales expresados en millones de dólares en el periodo t

GF_t = Gastos fiscales expresados en millones de dólares en el periodo t

X_t = Exportaciones expresados en millones de dólares en el periodo t

$X1$ = Exportaciones expresadas en millones de dólares, desfasadas en un periodo

$$X1=X(-1)$$

FX_t = Desembolsos del financiamiento externo expresado en millones de dólares en el período t

$LNx1$ = Logaritmo neperiano de las exportaciones desfasadas en un periodo

$$LNx1 = \text{Log}(X1)$$

$LNyF$ = Logaritmo neperiano del ingreso fiscal

$$LNyF = \text{Log}(YF)$$

$LNyG$ = Logaritmo neperiano del gasto fiscal

$$LNyG = \text{Log}(GF)$$

LNx = Logaritmo neperiano de las exportaciones

$$LNx = \text{Log}(X)$$

$LNFX$ = Logaritmo neperiano del financiamiento externo

$$LNFX = \text{Log}(FX)$$

$C_i = 1-n$, parámetros de las variables

C = Parámetro constante o autónomo del modelo

e_t = Término aleatorio que captura elementos no cuantificables y no especificados del modelo en el período t

- **Estimación del modelo**

- Modelo teórico de brecha fiscal

$$DF_t = C1 + C2 * LNYF_t + C3 * LNGF_t + C4 * LNX_t + C5 * LNFX_t + e2$$

- Modelo estimado de déficit fiscal

$$DF_t = 1279.61 + 1329.78 * LNYF_t - 1572.15 * LNGF_t + 38.42 * LNX_t + 40.47 * LNFX_t$$

$$(7.2) \quad (33.21) \quad (-32.93) \quad (1.44) \quad (3.03)$$

$$R \text{ Corregido} = 0.98$$

$$D.W. = 1.78$$

$$F(4,13) = 327.73$$

- Explicación de los resultados del modelo

Para la estimación de los parámetros del modelo del déficit fiscal, se utilizó logaritmos neperianos en cada una de las variables del modelo, excepto el déficit fiscal, a efectos de suavizar las series de tiempo de algunos parámetros de las variables explicativas.

La significación individual de las variables explicativas del modelo, como el t estadístico en orden de importancia muestran que el ingreso fiscal es de 33.21 de valor relativo, en segundo lugar se considera el comportamiento del financiamiento externo con 3.03 de significación, con respecto a la función del déficit fiscal.

Por su parte, el valor estadístico F de Fisher como expresión de significación global del modelo de brecha fiscal arroja un valor de 327.73 con grados de libertad de 4 y 13, respectivamente.

El estadístico Durbin Watson refleja la no autocorrelación del modelo, por cuanto su valor calculado de 1.78 es superior al valor tabulado de 0.90, por último, el coeficiente de correlación expresa el grado de asociación de la función del déficit fiscal con 98%.

Los resultados del modelo sugieren que el déficit fiscal tiene como causa explicativa el desequilibrio externo, fenómeno que origina la restricción de recursos del Tesoro General de la Nación, donde tiene un efecto negativo en recursos destinados principalmente a la inversión pública.

CAPITULO III

CONCLUSIONES

SOBRE EL ANALISIS Y PERSPECTIVAS DEL DEFICIT FISCAL EN LA ECONOMIA BOLIVIANA

Las conclusiones están orientadas a contrastar los elementos teóricos propuestos en el capítulo I, incluyendo la hipótesis sostenida en el trabajo. Se trata de cotejar el postulado de la hipótesis con los hechos sucedidos en el capítulo II, donde se trata de verificar desde distintas ópticas la verificación de la hipótesis sostenida en el capítulo I.

Por otra parte, Bolivia, ha confrontado permanentemente situaciones deficitarias en el sector fiscal, tal como se muestran en los cuadros 2, 3 y 4, correspondientes al capítulo II, principalmente debido a desequilibrios permanentes observados en la balanza comercial (cuadro No 10) y en la cuenta corriente de la balanza de pagos, fenómeno que también afectó en alto grado de financiamiento externo que en promedio significa el 70% sobre el total en la inversión pública, restando grados de libertad en el manejo de la política económica, situación que, ha incidido en la disminución de los ingresos tributarios y regalías al Tesoro General de la Nación.

A lo anterior se añade el problema del contrabando, por el cuál Bolivia sufre cuantiosas pérdidas generales, que en promedio de los años de análisis significa aproximadamente 900 millones de dólares.

El problema fiscal en las economías en desarrollo, ha sido persistente, principalmente en América Latina, pese a que el modelo económico vigente, que en su proposición original buscaba el equilibrio fiscal y el equilibrio de la balanza

de pagos, estos objetivos después de quince años no se han cumplido para el caso boliviano, tal como reflejamos a lo largo de la elaboración de la tesis.

Las conclusiones están divididas en dos escenarios. El primero se refiere al grado de aproximación de la hipótesis sostenida en el trabajo y el segundo se refiere a aspectos propositivos para encarar el problema fiscal, tanto a corto como a mediano plazo.

PRIMER ESCENARIO REFERENTE A LA VERIFICACION DE LA HIPOTESIS

1. Rol del Estado en una economía abierta bajo la óptica de la política fiscal

La política fiscal en un contexto de economía abierta, así como la política monetaria tiende a desvalorizarse, debido al rol importante del tipo de cambio. En este sentido, toda variación del tipo de cambio tiene y tendrá efectos en las exportaciones netas y en el comportamiento del producto. Así por ejemplo, una elevación del tipo de cambio relativamente ascendente y gradual tiende a disminuir las exportaciones netas, situación que se ha dado en el caso boliviano durante los últimos años. Igualmente, la variabilidad del tipo de cambio en una economía abierta con un coeficiente de importaciones de 26% respecto al PIB, tiene efecto desfavorable en el bajo crecimiento del producto, tal como se ha mostrado en el capítulo II del presente trabajo, donde la tasa media de crecimiento llegó a 4.02% anual durante el periodo 1985-1998. De este modo, se hace sustentable la verificación de la hipótesis, ya que el desequilibrio externo ha incidido en la persistencia del déficit fiscal durante el periodo en análisis.

2. Desigual comportamiento de ingresos tributarios en el sector fiscal

Al analizar el sector fiscal en sus tres componentes, es decir, el Sector Público No Financiero, Gobierno General y Gobierno Central, se concluye que el ritmo de crecimiento de impuestos internos ha sido dinámico durante el período 1989-1998, situación que se hace patente en los cuadros 1, 2, 3 y 4; contrariamente la renta aduanera ha mostrado serias deficiencias, emergentes de la evasión fiscal como en la internación de comercio ilegal, a ello se suma el grado de corrupción observado en la administración de la aduana, fenómeno que ha dado lugar a la reciente reforma aduanera que emprendió el gobierno actual.

Si se analizan los ingresos corrientes y gastos corrientes consolidados, también se observa la repercusión de un comportamiento desigual entre la renta interna y la renta aduanera, ya que los ingresos tributarios tienen una preponderancia relevante en los ingresos corrientes. Pese a que la política fiscal ha sido manejada con estricta regulación, la misma que a su vez ha estado supervisada por organismos internacionales, aún así, no se pudieron superar algunas rigideces del sector fiscal.

3. Problema de déficit fiscal debido al desequilibrio externo y bajo crecimiento de la economía boliviana

Al analizar y comparar el índice de precios de las exportaciones y su similar de las importaciones, se observan evoluciones opuestas, mientras el primero cayó de 148.3 en 1980 a 74.5 en 1998 y contrariamente, el segundo aumentó el índice de precios de las importaciones pasando de 59.3 en 1980 a 119.0 en 1998 (base 1990=100). Estos rasgos prevaecientes se reflejan en el deterioro de los términos del intercambio y finalmente repercute en el déficit de la cuenta

corriente de la balanza de pagos⁴⁸, según el contenido del modelo de crecimiento con equidad, durante el periodo 1980-1998 Bolivia sólo ha tenido saldo positivo en los años 1989 y 1990, el resto ha mostrado saldos negativos y cada vez abultados, es decir, de 7.3 millones de dólares en 1980 a 676 millones de dólares en 1998, fenómeno que ha tenido un efecto perverso en el sector fiscal, más concretamente en los ingresos del Tesoro General de la Nación. En efecto, el déficit fiscal respecto al PIB, por ejemplo, en el Sector Público no Financiero fue de un promedio de 5% y en los gobiernos general y central, mostraron un promedio de 3% durante el periodo 1989-1998 (cuadros 2, 3 y 4).

4. Bajo grado de libertad en el manejo de la Política Económica y financiamiento externo de la inversión pública

En la medida que el financiamiento externo tiene preponderancia en la formación de capital de Bolivia, de hecho restringe grados de libertad en el manejo de la política económica, fenómeno que se hace patente en la política fiscal y monetaria, que prácticamente se hallan bajo la supervisión de los acreedores a través de organismos de financiamiento internacional como el Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y gobiernos extranjeros correspondientes a convenios bilaterales de financiamiento externo.

Al analizar los cuadros 2, 3 y 4, correspondiente a la cuenta capital, se observa que la participación de financiamiento externo sobre el total de financiamiento de la inversión en el sector público no financiero, pasó de 33% en 1989 a 57% en 1998; mientras en el Gobierno General el financiamiento externo evolucionó de

⁴⁸ Carmona Moller, Juan. " Discusión de paradigmas de políticas macroeconómicas en América Latina. Tercer modelo de crecimiento con equidad", Mimeo. Colegio de Economistas de La Paz, 1999, pp. 37-48.

40% en 1989, a 42.4% en 1993 y a 60% en 1998; lo que es más, que en el caso del Gobierno Central la situación de participación de financiamiento externo se hace mucho más visible, ya que su participación sobre el total de las inversiones, evolucionó de 56% en 1989 a 72.4% en 1993 y a 158% en 1998, este último indicador significa que el Gobierno Central tenía una fuerte presión de gastos y obligaciones pendientes al año 1997, esto indica que el financiamiento externo pasó de un 100%, es importante destacar que en el bienio 1997-1998 se registra la reforma del sistema de pensiones a largo plazo, donde el Tesoro General de la Nación se hace cargo de la renta de los jubilados, que pasan de 150.000 personas pasivas y más de 300.000 personas activas que fueron transferidos a la administración de las AFP's, según la información disponible del Tesoro General de la Nación el costo de la reforma equivale anualmente a un monto de 350 millones de dólares.

Los indicadores que se mencionan explícitamente, representan el grado de restricción que han tenido los gobiernos en los últimos años para manejar y diseñar la política económica en función del interés nacional.

5. Situación deficitaria en la cuenta de capital y salida de capital al exterior

Al relacionar los ingresos y gastos de capital pertinentes a los cuadros 2, 3 y 4, se observa que el déficit en la cuenta capital del Sector Público no Financiero, al convertirse los bolivianos en dólares con los respectivos tipos de cambio, mostró un déficit de 323.1 millones de dólares en 1989, para luego ascender a 430.6 millones de dólares en 1993, que después disminuyó ligeramente a 371.0 millones de dólares en 1998. Esta disminución se debe a políticas de renegociación de la deuda externa por parte de los gobiernos en el Club de París.

En lo que corresponde a la situación deficitaria de la cuenta capital para el Gobierno General, también mostró cifras importantes. Así por ejemplo, en 1989 el déficit fue de 198 millones de dólares, mientras que en 1993 este indicador se elevó a 270 millones de dólares y por último en 1998 el déficit llegó a 352 millones de dólares.

El Gobierno Central en su cuenta de capital, ha tenido un comportamiento fluctuante, ya que el déficit en 1989 alcanzó a 128.5 millones de dólares, para luego ascender a 181 millones de dólares en 1993 y después reducirse a 102.1 millones de dólares en 1998, tal como se ha explicado anteriormente el servicio a la deuda externa, ha estado sometido a un proceso de renegociación, a ello debe agregarse que Bolivia ha sido favorecida por tener indicadores de pobreza preocupantes e índices de desarrollo humano que no han mostrado una evolución satisfactoria. Esta la razón del porque los gobiernos acreedores de la deuda externa bilateral y organismos multilaterales, han visto conveniente el que Bolivia sea favorecida con el mecanismo de alivio de la deuda externa, más conocido como HIPC I e HIPC II, esto último alcanza a 1.300 millones dólares para un período de 20 años, con un flujo anual de 120 millones dólares.

Uno de los factores que influyó e influirá en el déficit de la cuenta capital, es la salida de capitales de Bolivia al exterior por concepto de remesas de utilidades y pago de intereses de la inversión directa extranjera, principalmente aquellas que provienen de las empresas capitalizadas, ya que el país adoptó una liberalización financiera a través del artículo 41 del Decreto Supremo 21060, que señala que debe existir el libre movimiento de capitales desde Bolivia y hacia el exterior, en los años 1996, 1997 y 1998, las salidas de capitales evolucionaron de 40

millones de dólares en 1996 a 80 millones de dólares en 1997 y a 81 millones de dólares en 1998, es previsible que este monto se elevará en los próximos años⁴⁹.

SEGUNDO ESCENARIO REFERIDO A ASPECTOS PROPOSITIVOS DEL SECTOR FISCAL

1. Aproximación en la verificación de la hipótesis a través de un modelo econométrico del déficit fiscal y propuesto para un cambio en la estructura de las exportaciones

En este segundo escenario se ha planteado un modelo de comportamiento del déficit fiscal, cuyos resultados fueron consistentes y de significación en los parámetros pertinentes, el cual se expone en los anexos I, II y III, donde se evidencia que una de las variables que influye de manera relevante se relaciona con los ingresos tributarios(YF) del Tesoro General de la Nación, ya que este indicador tiene una significación preponderante en el modelo estimado y una segunda variable que se debe alentar en los próximos años, para disminuir el déficit fiscal, está relacionada con las exportaciones desfasadas en un período(X1); mientras que la variable que debe estar sujeta a un riguroso control es el gasto fiscal(GF), más concretamente aquella que se relaciona con los gastos corrientes como ser el pago del servicio de la deuda externa y remesa de utilidades, los cuales mostraron importantes montos relativos en el conjunto de los gastos corrientes.

Para mejorar el nivel de ingresos fiscales, será importante alentar e incentivar la expansión de sectores productivos de la economía, especialmente aquellos sectores que tienen potencial productivo de insertarse al mercado exterior, tales

⁴⁹ Boletín Estadístico del Sector Externo No. 21 del Banco Central de Bolivia.

como la industria manufacturera liviana y ramas agroindustriales. Esto supone modificar sustancialmente la estructura de las exportaciones, pasando de una estructura predominante de materias primas a una estructura con fuerte base en manufacturas y productos agroindustriales, los cuales tienen mayor elasticidad en el mercado internacional y por lo tanto existe la posibilidad de aumentar el ingreso de divisas y por derivación tendrá efectos positivos en aumentar los ingresos tributarios y regalías provenientes de las exportaciones, asimismo realizar investigaciones para la industrialización del país, invertir en información sobre: créditos, recursos con los que podemos contar para efectuar la producción, cuidar el medio ambiente, ampliar mercados, formación de mano de obra, mejoramiento de las vías de comunicación, dominar nuestro mercado interno, integrar el territorio productivamente

Las recaudaciones provenientes de la aduana están sujetas al comportamiento de las importaciones y de las exportaciones, las cuales han ido decayendo, factor que ocasiono una caída en el nivel de recaudaciones aduaneras. En este sentido, es necesario la correcta administración sin privilegios que permitan reducir la corrupción.

La minería y los hidrocarburos ya no pueden ser una la única base de una economía vibrante en Bolivia, menos aún la producción de coca. Bolivia tiene que encaminarse vigorosamente por la senda de la promoción de exportaciones⁵⁰

⁵⁰ Morales Juan Antonio y Sachs Jeffrey "La crisis Económica en Bolivia" Monografía pag. 34

BIBLIOGRAFÍA

- Antelo, Eduardo y Jemio "Quince años de Reformas Estructurales en Bolivia", SOIPA LTDA. La Paz – Bolivia 2000
- Antezana, Oscar "Teoría y Política de desarrollo latinoamericano", México, UNAM, 1976.
- Assael, Hector "Ensayos de política fiscal", Fondo de Cultura Económica, México 1975.
- Banco Central de Bolivia "Estadísticas monetarias y Financieras", No 21, La Paz, 1997.
- Cuadrado, Juan R. "Introducción a la Política Económica", Ed. Mc Graw Hill, 1999.
- Carmona Moller, Juan G. "Rol del Estado en la economía moderna", Revista Dinámica Económica, No 6 , 1997.
- Fernández, Humberto "Investigación sobre la situación de la pequeña industria en Bolivia", La Paz – Bolivia, 1981.
- Ffrench, Davis "Neoestructuralismo e inserción externa", Ed. Nueva Sociedad, No 80, Caracas.

- Friedman, Milton "Un programa monetario y fiscal de estabilización económica", Lecturas de Macroeconomía, Ed. Continental S. A. ,1982, Mexico.
- Hansen, Alvin H. "Política fiscal y ciclo económico", Fondo de cultura Económica, México, 1973.
- Krugman,Paul R.
Obstfeld, Maurice "Economía Internacional", Mc Graw Hill, 1994
- Kurihara, Kenneth K. "Teoría monetaria y política pública", Fondo de Cultura Económica, 1969.
- Levy, Santiago "Instrumentos fiscales y financieros para la promoción de exportaciones en Bolivia", La Paz – Bolivia, 1987.
- Marfan, Manuel "Políticas Macroeconómicas", CIEPLAN 1987.
- Machicado, Flavio "Finanzas públicas y la inversión", colección Foro Económico (ILDIS), 1987.
- Mankiw, N. Gregory "Macroeconomía", Ed. Macchi, 1995.
- Ministerio de Hacienda "Informes Financieros de la Administración Central" 1993-1998.
- Morales, Juan A. y otros "La crisis económica en Bolivia", UCB, 1987.

Ramos, Joseph

“La macroeconomía nekeynesiana vista desde el sur”, Revista de la CEPAL No 38., Santiago de Chile.

UDAPE

“ Análisis Económico” Vol. Nos 15 y 16, 1996.

ANEXOS

ANEXO I

SERIES ESTADISTICAS ORIGINALES PARA LA ESTIMACION DEL MODELO ECONOMETRICO
DEL DEFICIT FISCAL

obs	DF	FX	GF	YF	X
1980	-379.0000	285.3000	1439.200	1060.200	942.2000
1981	-590.0000	322.8000	1680.400	1090.400	912.4000
1982	-583.2000	210.9000	1896.200	1313.000	827.7000
1983	-15.30000	97.90000	1205.400	1190.100	755.1000
1984	-632.1000	159.8000	1870.300	1238.200	724.5000
1985	-520.0000	108.7000	1856.000	1336.000	628.4000
1986	-93.00000	230.1000	1293.000	1200.000	587.5000
1987	-353.2000	238.2000	1430.700	1077.500	518.7000
1988	-263.6000	325.6000	1446.000	1182.400	553.2000
1989	-263.4000	340.9000	1575.700	1312.300	745.7000
1990	-210.7000	335.2000	1590.400	1379.700	845.2000
1991	-226.3000	299.9000	1842.800	1616.500	776.6000
1992	-246.3000	384.7000	2022.500	1776.200	637.6000
1993	-345.2000	319.2000	2117.400	1772.200	709.7000
1994	-179.4000	364.5000	2190.000	2010.600	985.1000
1995	-121.5000	430.4000	2301.200	2179.700	1041.500
1996	-140.5000	396.9000	2381.400	2240.900	132.0000
1997	-271.3000	370.8000	2684.500	2413.200	1166.500
1998	-342.2500	306.5900	2986.250	2644.000	1104.000

FUENTE: UDAPE Dossiers Nos 8 y 9

ANEXO II

SERIES ESTADISTICAS CREADAS A TRAVES DEL PAQUETE ECONOMETRICO EWIES 2.1
PARA LA ESTIMACION DEL MODELO DE DEFICIT FISCAL

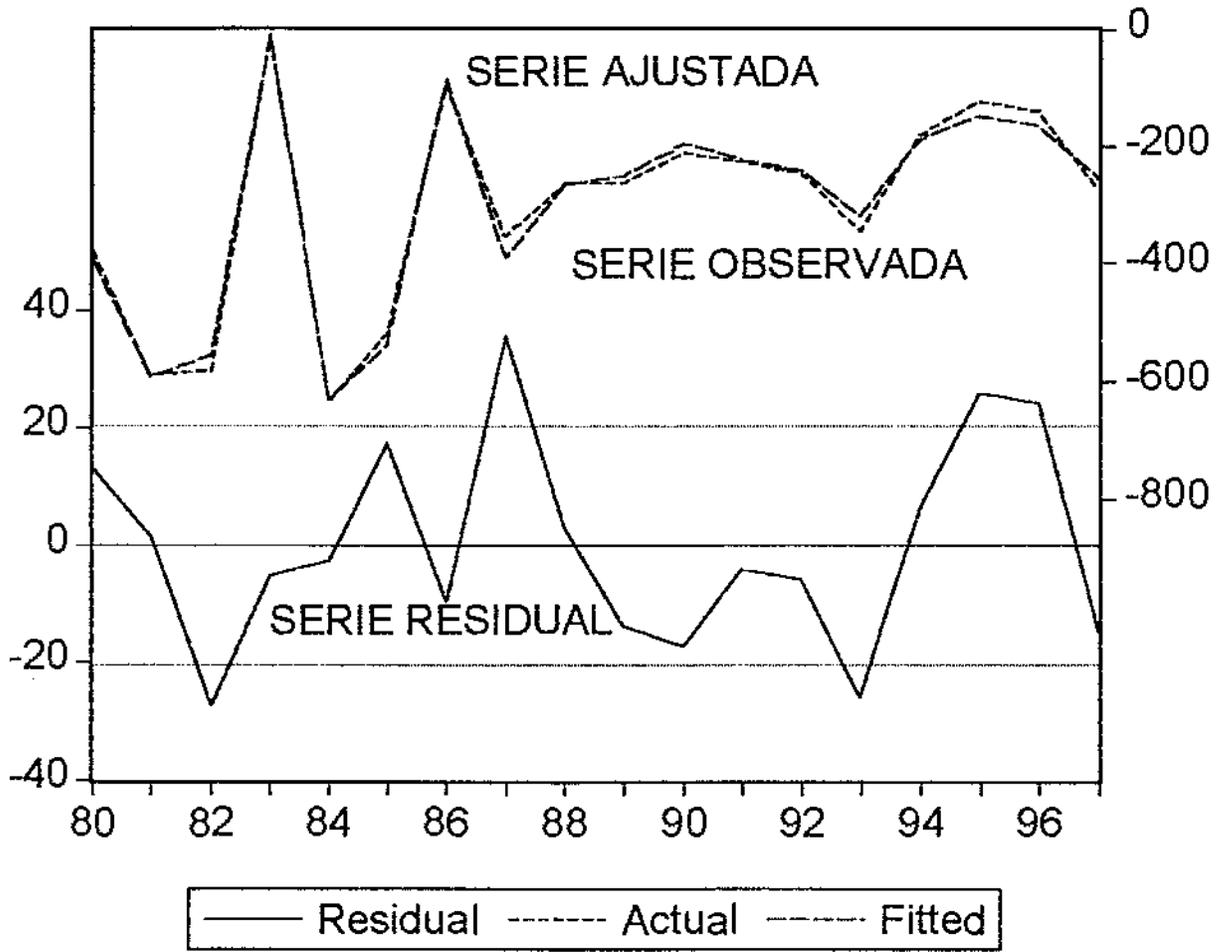
obs	LNYP	LNFX	LNGF	LNK
1980	6.966213	5.580861	7.271843	6.848218
1981	6.994300	5.777033	7.426787	6.816079
1982	7.180070	5.351384	7.547607	6.718651
1983	7.081793	4.583947	7.094567	6.626850
1984	7.121414	5.073923	7.533854	6.578557
1985	7.197435	4.688592	7.526179	6.443177
1986	7.090077	5.438514	7.164721	6.375876
1987	6.982399	5.473111	7.265919	6.251326
1988	7.075302	5.785670	7.276557	6.315720
1989	7.179537	5.831589	7.362455	6.614324
1990	7.229621	5.814727	7.371741	6.739574
1991	7.388019	5.703449	7.519042	6.654925
1992	7.482232	5.952464	7.612090	6.457711
1993	7.479977	5.765818	7.657944	6.564842
1994	7.606188	5.898527	7.891657	6.892743
1995	7.666943	6.064715	7.741186	6.948417
1996	7.714633	5.983685	7.775444	7.031741
1997	7.788709	5.915663	7.895250	7.061763
1998	7.880048	5.725511	8.001773	NA

ANEXO III

MODELO ECONOMETRICO DEL DEFICIT FISCAL

Dependent Variable: DF				
Method: Least Squares				
Date: 05/17/01 Time: 15:18				
Sample(adjusted): 1980 1997				
Included observations: 18 after adjusting endpoints				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	1279.612	177.3367	7.215719	0.0000
LNYP	1329.784	40.02965	33.21997	0.0000
LNGF	-1572.152	47.73046	-32.93814	0.0000
LNK	38.42200	26.66228	1.441062	0.1732
LNFX	41.92350	13.79515	3.039003	0.0095
R-squared	0.990181	Mean dependent var	-301.8889	
Adjusted R-squared	0.987159	S.D. dependent var	179.7990	
S.E. of regression	20.37415	Akaike info criterion	9.096544	
Sum squared resid	5396.380	Schwarz criterion	9.343870	
Log likelihood	-76.86890	F-statistic	327.7321	
Durbin-Watson stat	1.782725	Prob(F-statistic)	0.000000	

MODELO DE DEFICIT FISCAL



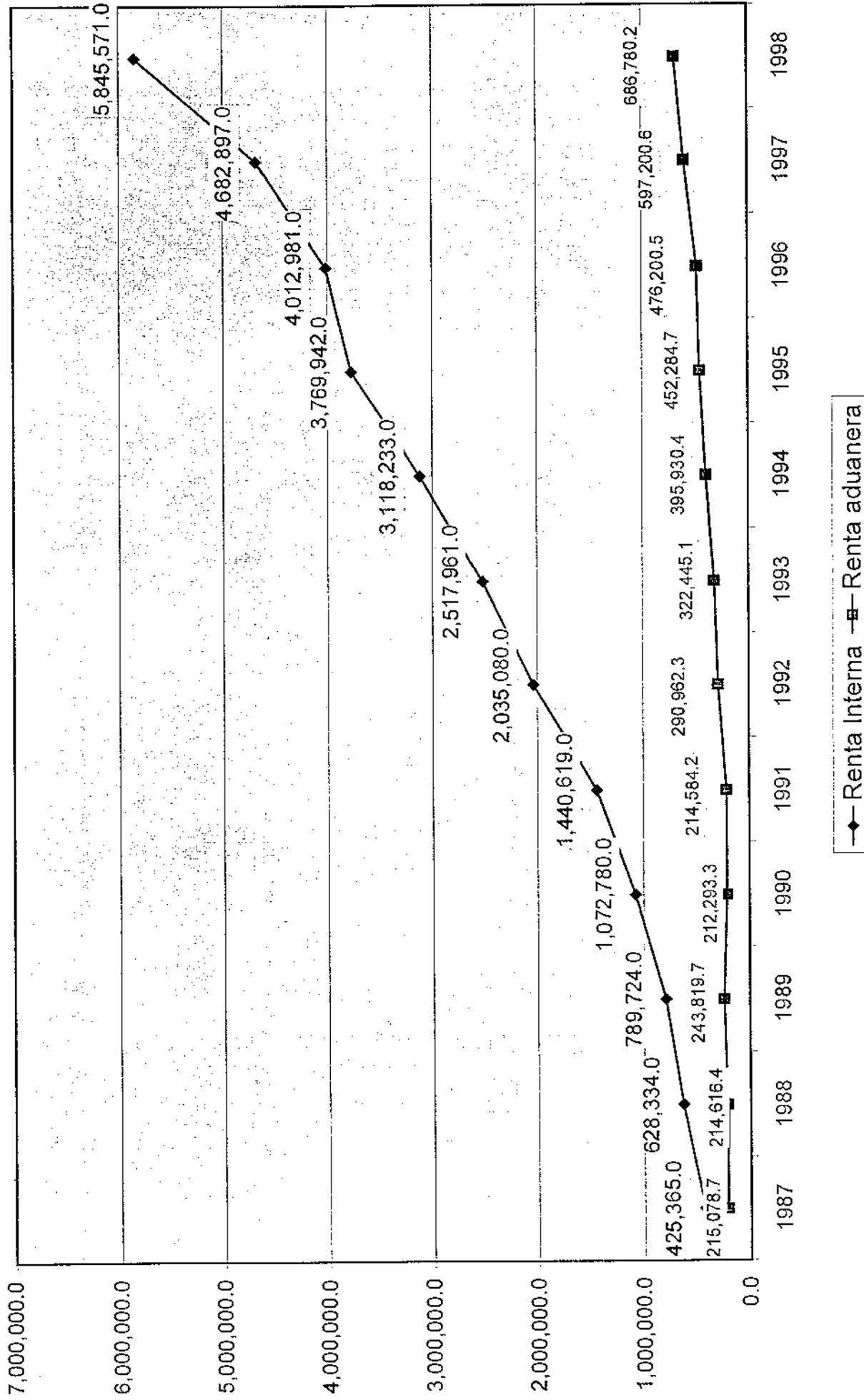
obs	Actual	Fitted	Residual	Residual Plot
1980	-379.000	-392.183	13.1826	
1981	-590.000	-591.440	1.43956	
1982	-583.200	-555.941	-27.2589	
1983	-15.3000	-10.0811	-5.21886	
1984	-632.100	-629.334	-2.76628	
1985	-520.000	-537.532	17.5320	
1986	-93.0000	-83.1747	-9.82535	
1987	-353.200	-388.797	35.5971	
1988	-263.600	-266.402	2.80244	
1989	-263.400	-249.439	-13.9606	
1990	-210.700	-193.332	-17.3682	
1991	-226.300	-222.194	-4.10608	
1992	-246.300	-240.334	-5.96551	
1993	-345.200	-319.131	-26.0686	
1994	-179.400	-186.138	6.73796	
1995	-121.500	-147.512	26.0119	
1996	-140.500	-164.744	24.2445	
1997	-271.300	-256.290	-15.0096	

Coefficient Covariance Matrix

	C	LNYP	LNGF	LNK	LNFX
C	31448.30	1263.041	-4383.960	-1393.778	262.4117
LNYP	1263.041	1602.373	-1488.859	-160.9534	-130.4280
LNGF	-4383.960	-1488.859	2278.197	-259.8902	-14.54779
LNK	-1393.778	-160.9534	-259.8902	710.8774	-40.07019
LNFX	262.4117	-130.4280	-14.54779	-40.07019	190.3061

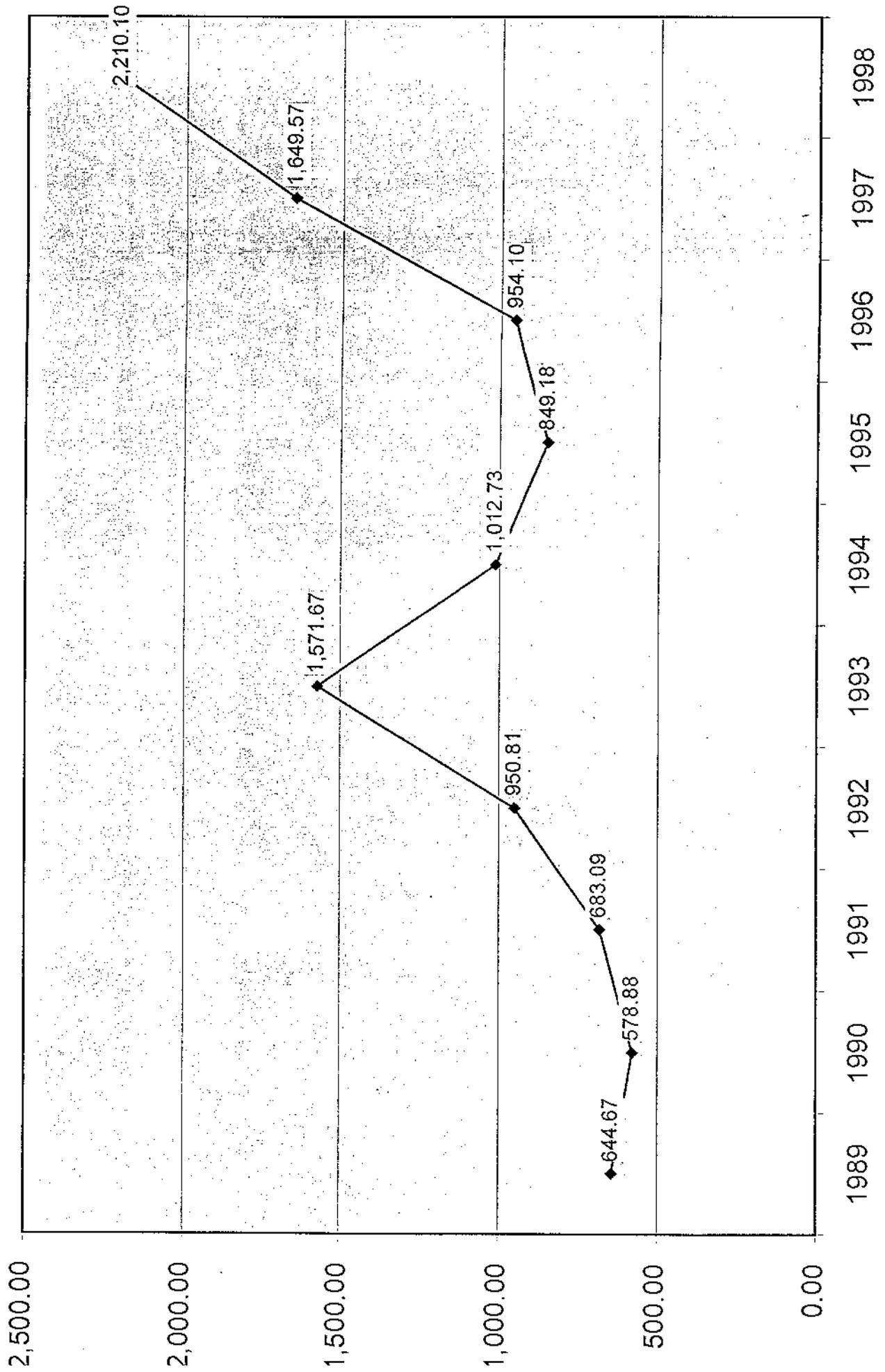
RECAUDACIÓN DE RENTA INTERNA Y RENTA ADUANERA

(en miles de Bolivianos)



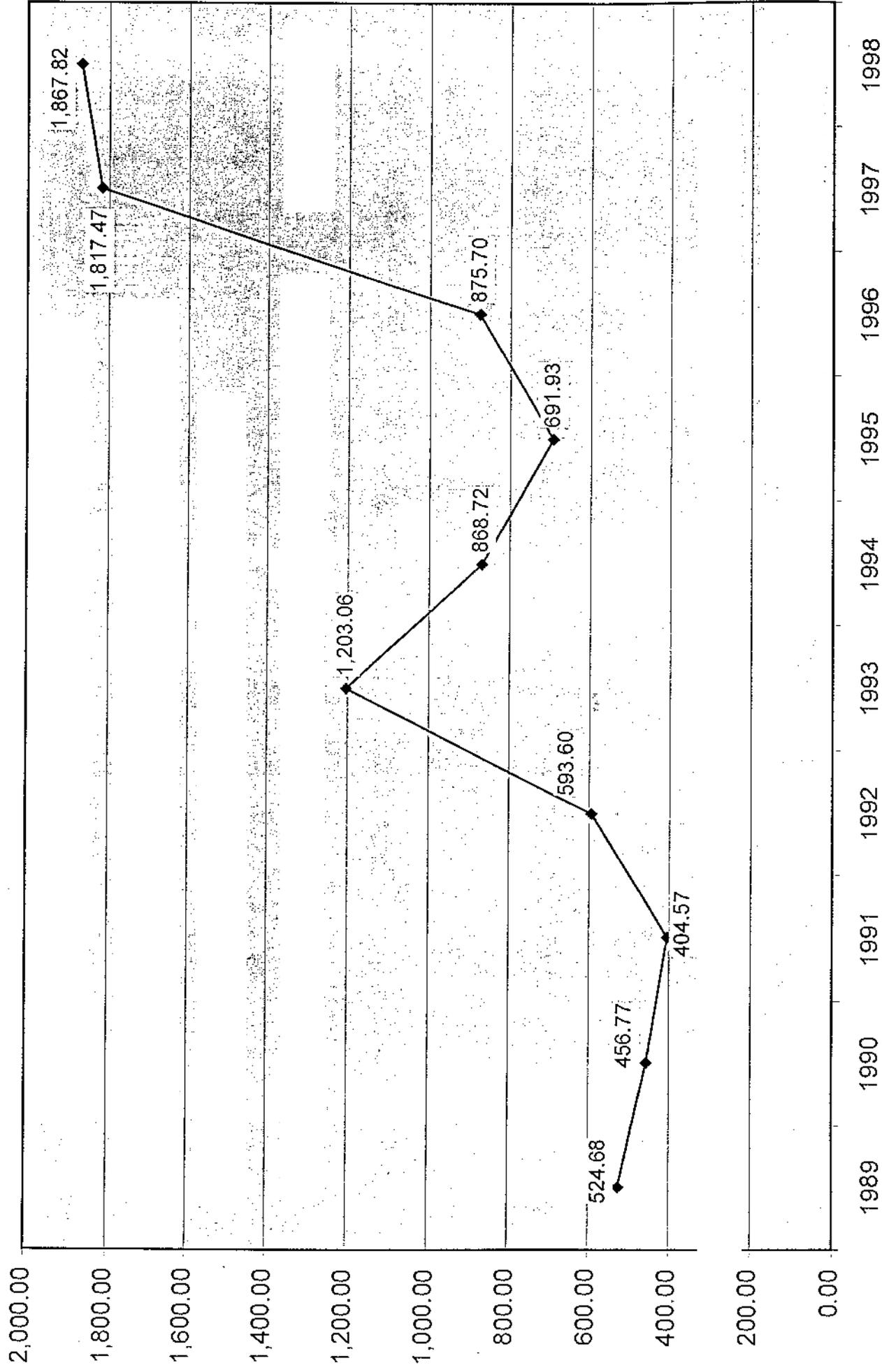
DEFICIT GLOBAL DEL SPNF

(en millones de Bolivianos)



DEFICIT GLOBAL DEL GOBIERNO GENERAL

(expresado en millones de bolivianos)



ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES

(en millones de dólares)

