

UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS

**FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y FINANCIERAS
CARRERA: ECONOMÍA**



TESIS DE GRADO

El Gasto Público y los Factores que Determinan su Crecimiento

Un Enfoque económico, período 1980-1992

**Postulante : Moisés Condoretti Aliaga
Tutor : Lic. Pablo Ramos Sánchez**

La Paz - Bolivia

1997

EL GASTO PUBLICO Y LOS FACTORES QUE DETERMINAN SU CRECIMIENTO

INDICE	Pag.
INTRODUCCION	
I PLANTEAMIENTO GENERAL	
1.1 Consideraciones iniciales	13
1.2 Justificación del tema	14
1.3 Planteamiento del tema	16
1.3.1 Exposición del problema	16
1.3.2 Sistematización del problema	17
1.4 Marco teórico	18
1.4.1 Tesis de Wagner	18
1.4.2 Tesis de Musgrave	21
1.4.3 El marco teórico y su relación con el trabajo de investigación	25
1.5 Estudios empíricos	29
1.6 Formulación de interrogantes sobre la problemática del gasto público	31
1.7 Hipótesis de trabajo	32
1.8 Objetivos y alcances	33
II ANTECEDENTES TEORICOS SOBRE EL PAPEL DEL ESTADO EN LA ECONOMIA	
2.1 Estado, Sociedad y economía	35
2.1.1 Naturaleza del Estado capitalista	38
2.2 Primeras teorías sobre el papel del Estado en la Economía	42
2.3 La teoría de Keynes y la economía keynesiana	46
2.4 El monetarismo, la política fiscal y el Gasto público	52
2.5 La intervención del Estado en una economía mixta	55
2.5.1 El Estado en una economía mixta	55
2.5.2 Los fallos del mercadn, como justificación de la intervención del Estado	56
2.5.3 Los fallos de la intervención del Estado	58
2.5.4 Enfoque positivo del papel del sector público	60
2.6 El sector público y las cuestiones económicas fundamentales	61
2.7 Las funciones del sector público	62
2.8 El enfoque de la Economía del Bienestar	65
2.8.1 Disyuntiva entre la eficiencia y la distribución	68
2.9 El nuevo papel del Estado	69
2.10 La economía de los países en desarrollo	77
2.11 La crisis fiscal en América Latina	81
2.12 La política económica neoliberal y su respaldo teórico	83
2.13 El gasto público y el presupuesto	89
2.14 La política fiscal y el gasto público	94
III EL GASTO PUBLICO EN BOLIVIA	
3.1 La economía del país, la política económica y las finanzas públicas	95
3.2 La política económica y la política fiscal en el nuevo modelo económico	98
3.3 La ecnomía del sector público boliviano	102
3.3.1 El presupuesto general de la nación	104
3.3.2 Clasificación presupuestaria	105
3.4 La importancia del gobierno central	112

3.4.1 Estructura y funciones del gobierno central	113
3.4.2 Las finanzas del gobierno central	114
3.5 Análisis económico de las estadísticas del gasto público desde la perspectiva del gobierno central	118
3.5.1 Descripción y análisis de variables	118
3.5.1.1 El gasto público	118
3.5.1.2 Gasto público destinado al área social	123
3.5.1.3 Gasto público destinado a la educación	125
3.5.1.4 Gasto público destinado al área no social	126
3.5.1.5 Inversión pública	128
3.5.1.6 Grado de urbanización	129
3.5.1.7 Producto interno bruto per cápita	132
3.5.1.8 La deuda pública	135
3.5.1.9 Los ingresos del Gobierno Central	140
3.6 Análisis de correlación	142
3.7 Modelo econométrico	143
3.7.1 Características del modelo	143
3.7.2 Analizando la hipótesis en base a la aplicación de un modelo econométrico	144
3.7.3 Selección de variables estratégicas y relaciones	145
3.7.4 Especificación del modelo	148
3.7.5 Operación del modelo	149
3.8 Interpretación de los resultados del modelo	150
3.8.1 Coeficientes de regresión	150
3.8.2 Coeficiente de determinación R ²	151
3.8.3 Significación individual de las variables	152
3.8.4 Prueba de significación de todo el modelo	153
3.9 Análisis de los problemas de estimación de los modelos	153
3.9.1 Análisis de la existencia de autocorrelación	153
3.9.2 Análisis de la existencia de heterocedasticidad	155
3.9.3 Análisis del problema de multicolinealidad	155
IV EL IMPACTO DE LA REFORMA ESTRUCTURAL	
4.1 La reforma en el período 1985-1993	156
4.2 La reforma a partir de 1993	161
4.2.1 La Capitalización	162
4.2.2 La Participación Popular	164
4.2.3 La Reforma a la Seguridad social	168
4.2.4 La Reforma Educativa	170
4.2.5 La Descentralización Administrativa	171
V CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	
5.1 El gasto público	177
5.2 Influencias sociales	180
5.3 Influencias demográficas	185
5.4 Influencias que devienen de la prosperidad	188
5.5 Influencias que ejerce la inversión	189

ANEXOS
BIBLIOGRAFÍA

INDICE DE CUADROS

CUADRO		Pag.
Nº 1	Resumen del Presupuesto General de la Nación	107
Nº 2	Ejecución del Presupuesto Consolidado, Déficit Fiscal y Financiamiento	108
Nº 3	Clasificador de Recursos por Rubros	109
Nº 4	Clasificador por Objeto del Gasto	109
Nº 5	Clasificador de Fuentes de Financiamiento	110
Nº 6	Ingresos y Gastos del Gobierno Central	116
Nº 7	Cuenta Ahorro - Inversión - Financiamiento. Administración Central	117
Nº 8	Ingresos Ordinarios del TGN. Programado y Ejecutado	118
Nº 9	Ejecución del Presupuesto Agregado por Grupo de Gasto. Adm. Central	118
Nº10	Gasto Público Ejecutado por Area Económica Según Período	120
Nº 10.1	Gasto Público Social	124
Nº11	Población por Area Según Período	131
Nº12	PIB real y PIB per cápita Según Período	134
Nº13	Relaciones de la deuda pública externa	138
Nº14	Evolución del servicio de la deuda pública (flujo de caja)	139
Nº15	Ingresos del TGN	141
Nº16	Matriz de Correlaciones	143
Nº17	Matriz de Covarianzas	145
Nº18	Series Seleccionadas	146
Nº19	Coparticipación tributaria municipal	168

INDICE DE GRAFICOS

GRAFICO		Pag.
Nº 1	Gasto Público en Porcentaje del PIB	120
Nº 2	Gasto Público, Tasa de Variación	121
Nº 3	Gasto Público Social	124
Nº 4	Población por Arca	131
Nº 5	PIB real y PIB per cápita	134
Nº 6	Coeeficientes del servicio de la deuda externa	138
Nº 7	Estructura del saldo de la deuda externa	139
Nº 8	Evolución del servicio de la deuda pública externa	141
Nº 9	Ingresos del TGN	146
Nº10	Series Seleccionadas	147

INTRODUCCION

Todo tema relacionado con el sector público trae consigo grandes controversias, sea por la magnitud del mismo o por la complejidad de sus funciones. En esta ocasión, se aborda un fase del desempeño del sector público que está relacionado con el manejo de los recursos del Estado. No, desde el punto de vista de la captación de recursos, sino por el contrario de la aplicación de los mismos. Tampoco se hace énfasis en el aspecto financiero de aquellos sino mas bien se adopta un enfoque económico y por tanto global de la problemática del gasto público.

Durante mucho tiempo, la preocupación se centró en el primer aspecto (la forma de captar recursos), pero en las últimas décadas se está haciendo énfasis en el segundo, es decir, en el gasto público y sus repercusiones en todo ámbito.

El trabajo se inicia resaltando la importancia del gasto público y su tratamiento (Capítulo I), tras las consideraciones iniciales (punto 1.1) se hace una justificación del tema (punto 1.2) y posteriormente la exposición del problema a ser tratado (punto 1.3). Se pone en claro, el porqué de la importancia del gasto público, de su manejo y de sus resonancias en la sociedad y en la economía.

Para orientar el estudio, se describe el marco teórico (punto 1.4) bajo el cual se harán los análisis pertinentes. Se expone la tesis de Wagner (punto 1.4.1)

que supone una expansión relativa continua del gasto público como consecuencia del proceso de desarrollo. Se utiliza, como complemento, la teoría múltiple de la determinación del presupuesto planteada por Musgrave (punto 1.4.2) la que da una idea clara sobre el papel del gobierno en la economía. Posteriormente, se menciona la relación que existe entre el marco teórico y el trabajo de investigación (punto 1.4.3). Asimismo, se hace referencia a los factores determinantes del gasto público que han sido tomados en cuenta en estudios empíricos (punto 1.4.4).

Luego, se expresan diversas preocupaciones acerca del gasto público (1.5), principalmente el porqué de las fluctuaciones del mismo, lo que dará pie para formular la hipótesis de trabajo (1.6), que esencialmente afirma que el gasto público no solo está sujeto a variables económicas sino también a muchas otras de distinta índole, entre las cuales están el crecimiento de la población, el grado de urbanización, los gastos sociales etc.; señalando finalmente el objetivo del trabajo (punto 1.7) que se refiere a la identificación de las variables más reveladoras del crecimiento del gasto público.

El capítulo II empieza haciendo referencia a un tema importante y fundamental cual es el de la relación entre Estado, Sociedad y Economía (punto 2.1), mencionando también cual es la naturaleza del Estado capitalista. En el siguiente punto (2.2), se hace una referencia acerca de las primeras teorías sobre el papel del Estado en la economía. A grandes rasgos se describen los aportes

realizados por los miembros de las escuelas : mercantil, clásica y neoclásica.

Se hace énfasis posteriormente, en la exposición de la teoría general de Keynes (punto 2.3) con todo lo que ello significa tanto para el inicio de la macroeconomía moderna como para la justificación de la intervención del Estado a través de una política fiscal activa y por tanto el uso de un instrumento esencial como es el gasto público. Sin embargo, es necesario aclarar que este trabajo no se basa en la idea de que el gasto público sea utilizado únicamente como compensador de las fluctuaciones económicas habida cuenta de que la realidad actual es diferente de la ocurrida durante la crisis de los años 30. No obstante, los conceptos vertidos por dicho autor son primordiales para toda investigación económica y para la presente en particular.

Precisamente para ingresar a describir los sucesos de estos tiempos, se desglosan las líneas teóricas fundamentales de lo que es el monetarismo, y el manejo de la política fiscal (2.4). Resulta de interés básico conocer, lo que es una economía mixta (punto 2.5). Reconocer los fallos del mercado que permiten la justificación de la intervención del Estado, como también los fallos de este último. Además del enfoque positivo que se le quiere imprimir al cualquier análisis de esa intervención.

El punto 2.6, se refiere a las cuestiones económicas fundamentales que debe abordar el sector público, bajo la óptica de que la economía es el estudio de la forma en

que se aplican medios escasos para el logro de fines múltiples. Se describen posteriormente, las funciones principales del sector público (punto 2.7). Para pasar luego al enfoque que realiza la Economía del Bienestar (punto 2.8) sobre la intervención del Estado en la Economía y la disyuntiva entre equidad y eficiencia en el momento de llevar a cabo las acciones del mismo.

El nuevo papel del Estado es un debate muy actual y crucial para el futuro de las economías que intentan insertarse en el nuevo orden económico internacional, este tema se aborda en el punto 2.9.

La economía de los países en desarrollo (punto 2.10), interesa en sumo grado por estar ligada al análisis posterior que versará sobre la economía de un país que pertenece a ese ámbito. En otras palabras el estudio sobre la economía boliviana. Luego, resulta pertinente un examen acerca de la crisis fiscal en Latinoamérica (punto 2.11), para desembocar en lo que es la política económica neoliberal como respuesta a la crisis económica de los países en desarrollo (2.12). Se da a conocer, por otra parte, la simbiosis existente entre el presupuesto y el gasto público (2.13). y finalmente se habla de lo que es la política fiscal y cuales sus instrumentos (2.14).

La parte más concentrada del trabajo, se encuentra en el capítulo III, el cual trata del gasto público en la economía boliviana. Empieza con la narración del período de crisis (3.1) y el manejo de la política económica. Se confluje luego, en la descripción a grandes rasgos del

nuevo modelo económico, observando la existencia de los períodos de estabilización y reactivación de la economía(3.2). Es una síntesis de la nueva política económica. Se hace imprescindible también, conocer la magnitud del sector público en Bolivia (punto 3.3) del cual se señala la cuantía de su participación en el valor agregado y otros indicadores económicos y sociales que desbrozan el terreno a estudiar.

Luego se muestra la forma de presentación del presupuesto general de la nación (punto 3.3.1) se analizan las finanzas del gobierno general y su evolución durante los últimos años. Se hace notar también que la clasificación presupuestaria no coincide con los criterios económicos en base a los cuales se señalan las tareas que debe cumplir el Estado. En el siguiente punto(3.3.2) se presenta la clasificación del presupuesto público.

La importancia del Gobierno Central es resaltada en el punto 3.4 por constituirse en la parte más importante del sector público, ya que sus gastos son de gran magnitud y cubren diversas actividades eclipsando así a cualquier otra institución de aquel sector. Se mencionan posteriormente la estructura y las funciones del gobierno central, mostrando sus finanzas de acuerdo a clasificación presupuestaria.

Ulteriormente, se analizan las estadísticas del gasto público en el espacio del gobierno central y desde un punto de vista económico más que financiero (punto

3.5) se describen y analizan variables que se presume influyen en dicho gasto, para su consiguiente operación.

Una vez comprobado, el grado de asociación existente entre las variables seleccionadas (3.6), se pasa a la proposición de un modelo econométrico (3.7) que esclarecerá el comportamiento del gasto público en relación con las variables independientes propuestas debidamente seleccionadas.

En el análisis se resaltan : el comportamiento del gasto público como porcentaje del producto interno bruto (GP/PIB variable dependiente) cuya evolución evidencia una tendencia decreciente a lo largo del período de estudio. Y el comportamiento de variables (independientes) como el grado de urbanización que resume la influencia de los aspectos demográficos, el producto interno bruto per cápita como parte de las influencias del lado de prosperidad, el gasto público destinado al área social que capta las presiones por el lado de la demanda de mejoras sociales.

También se encara el estudio del gasto público destinado al área no social, el cual denota una gran influencia sobre la variable GP/PIB en particular a partir de la NPE. La variable inversión también es considerada, observándose una relación inversa respecto a GP/PIB ya que una sube a expensas de la otra.

En términos generales, se muestra la influencia sobre el gasto público de factores no necesariamente ligados a lo económico (3.8). Se desmenuza el

comportamiento y se mide la incidencia que tienen la demografía, la urbanización, la medida del bienestar económico, y fundamentalmente los aspectos sociales como la educación y otros sobre el coeficiente que relaciona al gasto público con el PIB. El análisis estadístico se enriquece, con el tratamiento de los datos presentados en forma de series de tiempo que contemplan un periodo de catorce años (1980-1992).

Se dedicó el cuarto capítulo al estudio de las repercusiones de la reforma estructural diferenciando claramente dos periodos, el primero que empieza con la promulgación del DS 21060 y el segundo que trata sobre la profundización del programa de ajuste estructural a partir de 1993. Mostrándose las consecuencias inmediatas de las medidas del último gobierno sobre la economía y el Estado, así como también los efectos previsibles en el largo plazo.

Por último, se señalan las conclusiones respecto al tema del gasto público (Cap. V) y los factores que determinan su crecimiento. Presentando una observación de las influencias sociales, demográficas y de la prosperidad de acuerdo a los objetivos perseguidos. Se evidencia así, la influencia de factores no económicos en la determinación del Gasto público en porcentaje del PIB. Por otra parte, se resalta la importancia de tomar en cuenta las influencias no económicas que se encuentran en el entorno del proceso de toma de decisiones en materia de gasto público.

Por supuesto, se pretende brindar evidencias que orienten el tratamiento del gasto público, la elaboración de políticas claras y acordes a la realidad. Y por otra lado, se espera que prosiga el entusiasmo por profundizar el estudio de un tema tan trascendente como es el Gasto Público como parte importante de la intervención del Estado en la Economía. Particularmente, estudios referidos a países en desarrollo con características peculiares en la conformación de su estructura en lo económico, político y social.

I PLANTEAMIENTO GENERAL

1.1 Consideraciones iniciales

A partir de los años treinta, el Estado adquiere mayor importancia, en la actividad económica, de la que habitualmente era admitida por la teoría liberal¹. Las finanzas públicas se constituyen en un campo apasionante para el estudio, lo que contribuye tanto a la toma de decisiones de política económica, como al control de los recursos del Estado.

Aunque el estudio del gasto público tiene antecedentes en el siglo anterior, como se verá mas adelante, es durante las dos últimas décadas cuando se enfatiza en el análisis del gasto público, particularmente en lo que se refiere a sus efectos redistributivos. En contraste con lo que ocurría anteriormente, cuando se daba mayor atención al campo de los ingresos fiscales aunque luego se analizaron simultáneamente ambos aspectos del presupuesto².

Se da comienzo, entonces, a la discusión sobre la influencia del gasto público en el funcionamiento de la economía, por una parte como atenuador de las fluctuaciones cíclicas, por otra como principal instrumento del desarrollo socioeconómico.

¹CYBOTTY, Ricardo y SIERRA, E. "El sector público en la planificación del desarrollo", Siglo XXI, México 1973.

²PETREI, A. Humberto. "El gasto público social y sus efectos redistributivos". Vozes Ltda. Brasil 1987

Sin embargo, cabe preguntar si es posible hablar de la influencia del gasto público, sin conocer su naturaleza, el proceso por el cual se genera, la dinámica de su funcionamiento, la importancia que se le asigna desde el punto de vista de los distintos enfoques de los actores económicos y sociales y de acuerdo a la ideología vigente en determinado tiempo y lugar.

En efecto, se afirma que después de aportes teóricos y empírico-cuantitativos, no se ha llegado aún a explicar en forma satisfactoria lo que verdaderamente encierra el proceso que antecede a las decisiones sobre el gasto público³.

1.2 Justificación del tema

He ahí la importancia del tema que se plantea en el presente trabajo, la misma que se enfatiza si se refiere al estudio de los países en desarrollo (latinoamericanos), cuya característica notable es la amplia participación del Estado al interior de sus economías, donde se convierte en el principal gestor del sistema capitalista⁴. Constituyese por tanto, el gasto público, en una variable estratégica de la política fiscal dentro de la política económica global. El Estado continúa siendo importante a pesar del giro de las economías domésticas hacia una economía de mercado abierto.

³ PREMCHAND, A. y ANTONAYA, A. "Aspectos del presupuesto público" F.M.I. Washington 1988.

⁴ LECHNER, Norbert. "El debate sobre Estado y Mercado"

En tal situación se hace necesario buscar una explicación del porqué de las fluctuaciones del gasto público, pues ellas no derivan de una simple decisión de la autoridad gubernamental, de la justificación de criterios de eficiencia económico-administrativos, o de una decisión de carácter político-partidario de los gobiernos de turno. Tampoco se deben a la influencia de fenómenos aislados, pues no guardarían relación con la realidad socioeconómica.

Es imprescindible, por tanto, delinear una orientación teórica y hallar pruebas empíricas que permitan un mejor tratamiento del tema.

Por otro lado, hay que advertir que con la puesta en vigencia de la nueva política económica en Bolivia, y como parte de los programas de ajuste, se han sugerido enormes restricciones a la acción del Estado en la economía, con el argumento de redimensionarlo y reducirlo a sus funciones esenciales. No obstante, cobra renovada importancia el tema del gasto público, pues es evidente que los países en desarrollo se enfrentan a problemas como: restricciones sobre el gasto nuevo y la regulación de las reducciones correspondientes como parte de los programas de ajuste económico. Además, deben reducir el nivel de pobreza y lograr el crecimiento económico mediante la redistribución del gasto⁵.

En síntesis, es posible señalar que son múltiples los factores que intervienen en el proceso de generación

⁵ PREMCHAND y ANTONAYA. Obra citada

de las decisiones que el gobierno debe tomar, particularmente respecto al gasto público. Es precisamente éste proceso el que debe ser sometido a estudio, con el fin de encontrar las causas que determinan el crecimiento del gasto público.

1.3 Planteamiento del tema

1.3.1 Formulación del problema

Durante los años 80, resalta la crisis fiscal tanto en Bolivia como en los países latinoamericanos. Y ellos, igual que los organismos internacionales, han señalado que el déficit público ha superado los límites razonables, recalcando la necesidad de aumentar los ingresos y reducir los gastos del sector público⁶.

Sin embargo, en cuanto se refiere al gasto, es posible cuestionar acerca de su manejo adecuado como variable económica de vital importancia para la economía del sector público en particular y para la economía del país en general. Por lo tanto, ¿cómo y cuanto se debe reducir el gasto público sin infringir leyes tanto en el campo social, económico como político, y en otros ámbitos ?

Entonces, el problema consiste en que no se conoce la naturaleza del gasto público. Por lo tanto no se cuentan con criterios sólidos que orienten el manejo del mismo.

⁶LERDA, Juan Carlos y MARSHAL, Jorge. "La crisis fiscal en América Latina" CEPAL, 1989

En el caso boliviano se afirma que es difícil encontrar información que pueda servir para analizar exhaustivamente la política del gasto⁷ y probablemente sea así, por que no existe una verdadera política del gasto público o tal vez, ésta se circunscribe al campo de las finanzas en pos del equilibrio.

Aquí cabe señalar, que el gasto público no debe ser analizado sólo desde una perspectiva financiera ignorando la fisiología de su entorno. El cual, sin lugar a dudas, influye directa o indirectamente sobre las cantidades absolutas del gasto y le da dinamismo a tiempo de relacionarse con otros factores.

1.3.2 Sistematización del problema

Existen múltiples factores que influyen en el accionar de la variable gasto público, haciéndose necesario, para efectos del trabajo de investigación y en términos generales, relacionar dicho gasto con tales factores, de acuerdo al siguiente planteamiento algebraico:

$$GP = f (ANS, GNE, EDU, URB, POB, \dots\dots\dots)$$

donde, GP es el gasto público que está en función de múltiples factores de diversa índole como los gastos destinados al ámbito económico (ANS), los gastos no

⁷COMBONI, Javier y DELGADILLO, María Félix. "La política fiscal en Bolivia y su relación con la política económica". UDAPE (Análisis Económico Vol. 6), 1993.

económicos (GNE), los gastos sociales (EDU), la urbanización (URB), el crecimiento de la población (POB), etc. de las cuales se seleccionarán las variables más significativas para su posterior análisis.

1.4 MARCO TEORICO

1.4.1 La Tesis de Adolph Wagner⁸

La tesis de Wagner supone una expansión relativa continua del gasto público como consecuencia del proceso de desarrollo. Entonces, a medida que una sociedad se industrializa, el conjunto de relaciones sociales, comerciales y jurídicas se hace más complejo en el seno de esa sociedad. Por tanto, el gobierno desempeñará un papel más prominente en la creación y funcionamiento de las instituciones con que se intenta controlar esta complejidad. Estas funciones normativas y protectoras del Estado producirán el aumento de los presupuestos públicos.

Wagner también estimaba que muchos productos públicos son elásticos con respecto al ingreso, de forma que durante períodos de rápida industrialización, y por tanto de crecimiento de la renta, aumentará el gasto público. Si el gasto público es elástico con respecto al ingreso, el crecimiento de ese ingreso explicará en parte la tendencia creciente del gasto público.

La industrialización, la urbanización y los cambios demográficos se traducirán en un mayor gasto público a medida que el sector gubernamental reacciona ante estos

⁸ WAGNER, Adolph, "Finanzas Públicas" Leipzig 1890

procesos creando la infraestructura necesaria para la urbanización y la industrialización y elaborando nuevos planes que hagan frente a los costos sociales que entraña la vida urbana.

La consideración de la actividad financiera del sector público en la obra de Wagner se caracteriza, ante todo por su deseo de abarcar totalmente el proceso de ingresos y gastos públicos al que se refiere su contenido.

La teoría wagneriana contempla al gasto público como una parte fundamental de la producción total del país, esto es, como una parte de la actividad económica. Por tanto, la explicación del gasto público debe hallarse en los cambios de estructura económica de la que forman parte.

Todo proceso de desarrollo económico, al afectar a la estructura económica de la sociedad, provocará alteraciones en la composición de la producción pública y privada y compete analizar a la teoría del gasto público. Además de esta teoría del gasto público, es preciso estudiar la cobertura de este gasto público.

Para Wagner, la peculiaridad de la producción pública reside en que precisa de una financiación específica (diversa de la actividad económica privada) y que debe gobernarse por un doble principio : El puramente fiscal que supone existente una distribución equitativa de la renta nacional ; tal principio lleva al impuesto proporcional sobre la renta ; y el principio político social.

Toda vez que la distribución de la renta nacional no es equitativa, tal y como se determina en la actual circunstancia histórica por las fuerzas del mercado, se concluye que el impuesto progresivo debe corregir esta desigual distribución.

El principio puramente fiscal está basado sobre el supuesto de que la distribución de la renta vigente es la justa. El papel de la imposición es el trato igual o el mantenimiento del estado vigente de distribución. Por tanto se requiere la imposición proporcional. Aceptando la proposición de una curva decreciente de utilidad de la renta, concluye que esta tendría como resultado un sacrificio proporcional menor para los contribuyentes de renta alta que para los de renta baja.

El principio político social (o del bienestar social) está basado sobre el supuesto de que el Estado debería corregir la distribución de la renta tal como está determinada por las fuerzas de mercado. La imposición de acuerdo con la capacidad de pago, dentro del contexto del principio del bienestar social, debería tener como resultado el sacrificio igual aplicando la imposición progresiva.

Wagner resaltó, también, la importancia del vínculo que existe entre el PIB y el gasto público. Lo que se interpreta habitualmente como una participación del gasto público en el PIB en constante ascenso a medida que aumenta la renta per cápita.

El desfase de la productividad es también señalado como una de las causas del crecimiento relativo del gasto

público, por ejemplo en términos de tecnología, el sector privado es más susceptible de mejoras de productividad que los servicios públicos que tienen una intensiva mano de obra.

Bajo la tesis de Wagner, se han señalado diversas explicaciones del crecimiento del gasto público como las influencias demográficas; influencias sociales; influencias de la prosperidad de una economía; influencias en cuanto a las limitaciones al crecimiento del gasto público que emanan del lado de la oferta, a sea las limitaciones financieras; influencias de la tecnología y; las influencias políticas y administrativas.

1.4.2 El planteamiento de Richard A. Musgrave⁹

Musgrave enunció su teoría múltiple de la determinación del presupuesto formalizando el papel del gobierno y distinguiendo tres funciones principales para el mismo. a) la función de satisfacer las necesidades públicas que esta relacionada con la asignación de recursos, b) la función de redistribuir la renta (ingreso) nacional y, c) la función de contribuir a la estabilización económica.

Abarca, por tanto, aspectos de política fiscal de estabilización de la economía, como también el tratamiento de los efectos de la política presupuestaria sobre la distribución de la renta y la riqueza y el estudio de los problemas que plantea el proceso de satisfacción de las necesidades públicas.

⁹ MUSGRAVE, Richard A. "Teoría de la Hacienda Pública" Aguilar S. A., Madrid 1969

El presupuesto destinado a la función estabilización se estabilizaría a largo plazo ya que los superávits generados durante los años de prosperidad compensarían los déficits creados durante los años de recesión. El presupuesto destinado a la redistribución del ingreso también se equilibraría, ya que algunos individuos pagarían más de lo que se gastaría en los servicios que reciben, mientras que otros pagarían una cifra inferior a la contribución media necesaria para cubrir el gasto de esa rama. La sección de asignaciones sería la única con un gasto positivo año tras año, gasto que se cubriría con los ingresos ordinarios. Este desglose es útil porque pone de relieve los objetivos económicos que el gobierno desea promover y los enlaza explícitamente con el documento presupuestario.

La tarea de conocer los efectos económicos provocados por los programas de ingresos y gastos públicos, es utilizada según Musgrave para programar los medios más eficaces con el fin de lograr los diversos objetivos que la sociedad persiga. Se trata de lograr una visión de la actividad financiera que permita gestionarla eficazmente. En otras palabras, la teoría de la actividad financiera se enfoca bajo el aspecto de la planificación económica.

Al enfrentarse el Estado con un cierto número de funciones separadas pero interrelacionadas entre sí, Musgrave recalca la importancia de las tres funciones que deben orientar la gestión financiera pública para así poder variar la asignación de los recursos económicos, practicar los reajustes en la distribución de la riqueza y de la renta nacionales y, a la vez, mantener la estabilidad económica. Por tanto, considera al sector público como un sector

autónomo. Puesto que las tres funciones a las que sirve el presupuesto son diversas, se supone al discutir cada una de ellas que las otras dos alcanzan su propósito.

Función de asignación de recursos

La teoría de la rama de los servicios debe determinar las condiciones óptimas que deben cumplirse en la satisfacción de las necesidades sociales y preferentes, lo que se constituye en el problema fundamental planteado por la actividad financiera. Para tal efecto deben resolverse dos cuestiones: primero, la revelación de las preferencias individuales acerca de las necesidades sociales, cuya solución debe buscarse en una especial estructuración del proceso de adopción de decisiones públicas sobre el presupuesto que pasa a constituir, ante los fallos del mercado, el método por el cual se puede inducir a una revelación de preferencias individuales sobre las necesidades sociales. Segundo, la inexistencia de una única solución óptima que satisfaga las necesidades sociales. Aun si se suponen reveladas las preferencias personales por los bienes públicos, las características de tales bienes hacen que no sea posible elegir una única solución óptima para la satisfacción de esas necesidades, dado que todos los sujetos deben consumir la misma cantidad de servicios públicos a precios diversos.

Función de distribución de recursos

En esta función los programas de ingresos y gastos públicos deben juzgarse y seleccionarse en orden a su capacidad para lograr los pretendidos reajustes en la

distribución de la renta y riqueza nacionales. Para esto debe tenerse en cuenta: la practica de una política distributiva con mínima interferencia en el funcionamiento del mercado, respecto de las otras políticas alternativas de redistribución y ; una mayor capacidad potencial de las medidas fiscales para afectar a todos los miembros de la sociedad, respecto de las políticas alternativas.

El diferenciar las ramas de servicios y la de distribución se hace con la finalidad de asegurar una formulación más eficaz del presupuesto y admitiendo las dificultades de la tarea. Y en el caso de la distribución se busca definir un estado justo de distribución, antes de satisfacer las necesidades sociales.

Función de estabilización de la actividad económica

La teoría de la hacienda compensatoria es la que se ha construido como parte integrante del análisis macroeconómico moderno que ha identificado, para la rama de estabilización, tres reglas mediante las cuales ajustar los gastos totales y el nivel de producción. La primera, es elevar el nivel de demanda, cuando predomine el paro, para crear el gasto capaz de absorber la producción de pleno empleo ; La segunda, es reducir el nivel de demanda, si predomina la inflación, para que los gastos totales no excedan de la producción factible a los precios corrientes ; y finalmente generar la demanda precisa para equilibrarla con el desarrollo de la capacidad de producción a lo largo del tiempo, de forma que se logren el pleno empleo y la estabilidad de precios.

El propósito que anima a esta división de funciones presupuestarias, es evitar la confusión de objetivos al seleccionar y ordenar los programas de ingresos y gastos.

1.4.3 El marco teórico y su relación con el trabajo de investigación

Los aspectos principales de la tesis de Wagner, en los cuales se basa el trabajo de investigación, se describen en los siguientes puntos.

- a) El trabajo se apoya principalmente en la proposición de una expansión relativa continua del gasto público como consecuencia del proceso de desarrollo. En otras palabras el gasto público crece de manera constante en forma extensiva, cada vez con más administraciones ; y en forma intensiva, cada vez con más actividades que realizar.
- b) La idea, ligada con la anterior, de buscar la explicación del crecimiento del gasto público en el proceso del desarrollo de una economía. Por tanto, el gasto público se explica en los cambios de la estructura económica de la que forma parte.
- c) El considerar a la actividad del sector público como parte de la actividad económica nacional. De tomar al gasto público como parte fundamental de la producción total del país.
- d) El enfoque de Wagner, abarca el total del proceso de ingresos y gastos públicos, por lo cual se estudia la cobertura de dichos gastos tratando de contemplar la mayoría de ellos. A este análisis contribuye, asimismo, la

orientación obtenida del estudio de Musgrave sobre las funciones del presupuesto público.

- e) Está presente también, la suposición de una distribución equitativa de la renta nacional. Así se considera al resultado definido por la actuación del mercado.
- f) El análisis empírico presentado en el documento de la tesis, se ha centrado en los factores determinantes del crecimiento del gasto público a manera de confirmar las líneas generales de la tesis de Wagner. Factores no económicos como las influencias demográficas y las influencias de los gastos sociales.

Los aspectos principales tomados de la teoría de Musgrave son :

- a) La teoría múltiple de la determinación del presupuesto. El desglose propuesto es de mucha utilidad al poner en relieve los objetivos económicos que el gobierno desea promover y al ser estos enlazados explícitamente con el presupuesto. Al respecto, los datos que se analizan en el trabajo de investigación se extraen de los presupuestos públicos del Estado.
- b) El planteamiento de buscar la solución al problema de la revelación de preferencias individuales en cuanto a los bienes públicos, en la estructuración del proceso de adopción de decisiones públicas sobre el presupuesto público.
- c) La inexistencia de una única solución óptima para la satisfacción de las necesidades sociales.
- d) La propuesta de abarcar tanto, la asignación de recursos entre usos públicos y privados como, el problema de la estabilización de la economía. Esto se hace posible en el

trabajo distinguiendo los gastos de naturaleza económica y gastos de naturaleza no económica.

- e) El tratamiento de la problemática de las finanzas públicas dentro del contexto del proceso de desarrollo económico. Al hablar de la política fiscal de estabilización, se está haciendo referencia a la aprehensión del desarrollo económico, ambiente en el cual se busca la explicación del crecimiento relativo del gasto público.
- f) El considerar al gobierno como un sector autónomo, posición similar a la adoptada en el pensamiento wagneriano.
- g) La idea de partir de la existencia de un grupo político y tratar de analizar los programas óptimos de ingreso y gastos públicos.
- h) La definición del papel del gobierno en la economía, para el cual se definen tres funciones presupuestarias diversas, de manera que al analizar cada una de ellas se supone que las otras dos alcanzan su propósito.

Para llevar adelante un estudio de las dimensiones del gasto público, tratar de conseguir mejores resultados y hacer más comprensible su tratamiento es preciso señalar aspectos fundamentales que se adscriben al marco teórico presentado.

- a) Se debe tener presente que el Estado ha jugado y juega un papel importante en los países en desarrollo, pues ha sido el impulsor y ha sentando las bases para el desarrollo de una economía capitalista en éstos países. El Estado debe también asumir el rol de integrador de

la sociedad en forma conjunta con todos los actores socioeconómicos dada la realidad actual.

- b) Por tanto, frente a la globalización de la economía, los países se insertan en el nuevo orden económico internacional no solo por medio de algún sector de la economía, sino mas bien, es la sociedad en su integridad la que busca introducirse en la economía mundial¹⁰.
- c) No se puede considerar, que el gasto público es como el consumo privado y está determinado por el nivel de ingreso¹¹ solamente, aunque este último puede constituirse en una importante restricción. O que el gasto público es únicamente un instrumento exógeno de política que influye en el nivel de ingreso nacional¹².
- d) Se debe tener presente la idea de que el gasto público está determinado por, recibe la influencia de, o es orientado por los requerimientos del desarrollo socioeconómico.
- e) Dichos requerimientos, pasan por un proceso de decisiones fiscales llevado a cabo por las instituciones del Estado y lógicamente en aquel participan todos los actores sociales y económicos que, se supone están inmersos en un sistema democrático.
- f) Seguramente influirán en el Gasto público otros factores, estén o no incluidos en un plan global de desarrollo. Estos son los factores del entorno del proceso de toma de decisiones fiscales.

¹⁰ LECHNER, Norbert. obra citada

¹¹ Esto según la hipótesis de Wagner, A. "Finanzas públicas" Leipzig, 1890

¹² De acuerdo a lo planteado por KEYNES, John ; en "Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero", F.C.E., México

g) Las cifras del Presupuesto General de la Nación no deben ser tomadas fríamente para su estudio, porque en realidad ellas son la expresión final del fenómeno a ser estudiado, el de la naturaleza del gasto público y su proceso de formación. En otras palabras, detrás de las cifras están los verdaderos fenómenos económico - sociales que motivan la presente investigación.

1.5 Estudios empíricos

Estudios empíricos basados en la teoría wagneriana mencionan, entre los factores determinantes del gasto público, los siguientes¹³:

a) Influencias demográficas: se señala al número de habitantes, la rapidez de su crecimiento, la distribución por edades y la concentración geográfica como posibles explicaciones de la expansión del sector público.

b) Influencias sociales: se han subrayado las diferentes necesidades sociales de la comunidad expresado en términos de demanda. (educación, salud, saneamiento básico, etc.)

c) Prosperidad: con independencia del crecimiento del volumen absoluto del ingreso, es probable que la distribución del mismo ejerza también cierta influencia sobre el gasto público.

d) Limitaciones financieras: varias fuentes han señalado las limitaciones al crecimiento del gasto público que emanan del lado de la oferta. A partir de un estudio de los países en desarrollo y de los límites a

¹³ TAIT, Alan y DIAMOND, Jack. obra citada

que está sujeta la tributación, se ha subrayado la influencia del sistema impositivo sobre el gasto.

e) Tecnología: el efecto profundo que la transformación tecnológica ha tenido sobre la estructura de la economía y su organización social, conlleva al menos un efecto indirecto sobre el crecimiento del gasto público. También se ha sugerido que, la tecnología ha aumentado la escala eficiente incluso en los servicios facilitados por el sector público. Ha afectado también a la distribución de la producción dentro de la economía.

f) Influencias políticas y administrativas: también se ha estimado que la ideología política del momento parece influir mucho como factor determinante del crecimiento relativo del sector público, sin embargo otros quitan importancia a este factor. También se han debatido los efectos de los cambios de la estructura política sobre el crecimiento y la evolución cronológica del gasto público. Por otra parte, se ha subrayado el grado de concentración del gasto al nivel de gobierno central, lo que podría llamarse "proceso de concentración", como posible factor determinante del crecimiento global del gasto público.

También se ha estudiado atentamente el proceso administrativo para determinar su influencia sobre el crecimiento del gasto público.

Como complemento de este movimiento de ampliación de la gama de explicaciones causales del crecimiento del gasto público, se ha registrado la tendencia a subrayar la importancia de desagregar el gasto total en categorías homogéneas y de explicar la participación relativa del

gasto público en la economía según la variación de su composición.

1.6 Formulación de interrogantes acerca de la problemática del gasto público

Considerando, que el Estado ha jugado un rol preponderante en el desarrollo económico de los países de América Latina y, la importancia que le asigna la política económica neoliberal. Por otra parte, en el caso boliviano, habiéndose basado el actual modelo económico en el equilibrio de las finanzas públicas, y siendo financiado con recursos de las principales empresas estatales. Resulta congruente preguntar si: ¿dentro de la política fiscal, al gasto público se le ha otorgado, en el campo de la investigación económica en particular, la importancia que en la simple revisión de los hechos podemos palpar?.

El enorme caudal de experiencias sobre el tratamiento del gasto público, en diferentes países con distintas realidades, parece responder negativamente a la pregunta lanzada anteriormente. Y se plantean muchas y diversas interrogantes en torno a la naturaleza, estructura y oscilaciones del gasto público.

En términos generales surge la pregunta: ¿a que se deben las fluctuaciones del gasto público a lo largo del tiempo?, ¿estará, esa variación, en manos de las autoridades políticas del gobierno o de los técnicos profesionales especializados en finanzas públicas?, ¿se puede endilgar a la política fiscal activa la dinámica

que adquiere el gasto público?, ¿el actual modelo económico tomará en cuenta todos los factores que inciden en el gasto, para elaborar la política fiscal?, ¿o simplemente se encerrarán en aspectos técnicos financiero - contables?.

¿La planificación se la hace a un nivel demasiado abstracto que no permite ver la realidad socioeconómica?, ¿la teoría no permite abarcar también las necesidades sociales? ¿será imposible percibir los problemas sociales desde la óptica de la economía?, ¿En base a que criterios se pueden tomar decisiones para aumentar o disminuir el gasto público?. Concretamente, ¿a que se debe que el coeficiente del gasto público respecto al PIB , se incremente o disminuya en el transcurso del tiempo?.

1.7 Hipótesis de trabajo

Existen diferentes factores, de naturaleza económica y de naturaleza no económica, que influyen en el crecimiento del gasto público en términos globales y en el coeficiente del gasto público respecto al PIB.

Esos factores, podrían ser identificados y descritos en cuanto a su comportamiento e incidencia en el proceso de las decisiones fiscales acerca del gasto público.

En efecto, se está frente a un proceso en el que se observa la confluencia de factores de diversa índole: económicos, sociales, políticos, demográficos etc. que muestran un amplio panorama de estudio y al mismo tiempo lo complicado que es tratar de describir su

funcionamiento y explicar los resultados que emanan de él dando lugar a las decisiones gubernamentales sobre gasto.

Sólo estudiando y comprendiendo ese proceso de gestación, se podrá tener una idea aproximada de porqué varía el gasto público.

Todo lo indicado anteriormente significa que, además de los aspectos económicos ya estudiados deben introducirse otros, que también podrían tener importancia en la determinación del gasto público ya sea en forma directa o indirecta. Se propone en otras palabras el análisis del funcionamiento de una institución social, cual es, el proceso de decisiones fiscales¹⁴ o lo que es lo mismo, en una dimensión amplia, la explicación de un proceso histórico complejo como es la creciente importancia del sector público y su papel cambiante dentro de la economía.

Por otro lado se podrían enfocar los problemas, no solo estudiando las características del proceso de decisiones fiscales sino también por medio del estudio de los factores del entorno que probablemente incidan en las preferencias individuales.

1.8 Objetivos y alcances

El trabajo se orienta hacia la búsqueda de las causas del crecimiento del gasto público. Estudiando no solo los aspectos económicos sino también los aspectos no

¹⁴ TAIT, Alan y DIAMOND, Jack. "El crecimiento del gasto público", FMI, Washington, 1988

económicos que lo conforman. Pues cualquiera que sea la evolución del gasto público, persisten en su estructura ciertos aspectos que pueden ser la causa primaria de las variaciones ocurridas.

Además se pretende la investigación de lo que se haya hecho en el tratamiento de un tema tan complicado como es el del Gasto Público. Por otro lado se tratara de reunir información para el caso boliviano. Establecer una base de datos adecuada para su estudio, ordenar la información, buscar relaciones entre los datos del gasto público y otras variables.

Lo que dará lugar, a simplificar las ideas respecto al tema, ordenar y sistematizar el trabajo, emitir criterios, definir conceptos, etc. con el fin de aportar al conocimiento de nuestra realidad y orientar a los diferentes actores económicos sobre el manejo de los recursos del Estado.

Se debe considerar también, como señalan investigadores del FMI, que la investigación sobre el gasto público se halla todavía en la fase preliminar de la formulación de hipótesis de investigación. Por lo tanto los objetivos de la investigación cuantitativa deben ser más modestos, es decir ordenar, simplificar y sistematizar las ideas sobre los factores determinantes del gasto público¹⁵.

¹⁵ TAIT, A. Alan y DIAMOND, JACK., "El crecimiento del gasto público", FMI Washington, 1988

II Antecedentes teóricos sobre el papel del Estado en la Economía

2.1 Estado, Sociedad y Economía

Para entender en su verdadera dimensión la problemática del gasto público, es imprescindible conocer más acerca de la institución que realiza ese gasto, el Estado. En ese sentido, se deben plantear las siguientes interrogantes : ¿qué es el Estado ? ¿cómo está conformado ? ¿cuál es su rol en la economía y en la sociedad? ¿Cuál es la naturaleza del Estado ?. Consiguientemente, se debe estudiar también la relación entre Estado, sociedad y economía, que es un tema que despierta acalorados debates en todos los círculos académicos.

El pensamiento tradicional occidental tiende a ser societalista. Conceptualiza al Estado como un producto de procesos de tipo social ; se concluye que en un orden causal la sociedad produce al Estado, éste aparece como regulador, con funciones de control externo.

La línea liberal pluralista señala una primacía de la sociedad sobre el Estado. No es una visión politicista sino que ve la raíz del Estado en la sociedad en conflicto.

Por críticas al interior del mismo tipo de pensamiento, en la actualidad existen conceptos opuestos acerca del Estado. Es el Estado el que configuraría a la sociedad, el Estado puede automatizarse de toda

determinación de la sociedad. Este es un análisis que se basa en la realidad de la periferia capitalista.

Por otro lado, existen puntos de vista como el de Marx que plantea al Estado como una unidad de determinaciones múltiples, que recoge dentro de su condensación elementos que corresponden tanto a la estructura como a la superestructura.

El estructuralismo en contra de la anterior posición, ve al Estado como una unidad específica en el contexto estructural cuyas relaciones lo determinan. Se trata de deducir al Estado, sus funciones y características, a partir de las relaciones económicas capitalistas. Se teoriza a partir del ámbito de la circulación de la economía ; donde la igualdad en el mercado se relaciona con la igualdad jurídica¹⁶.

Otra forma de ver al Estado es a partir del nivel propio de producción y reproducción de las relaciones sociales.

Elmar Alvater¹⁷, trata de responder cómo se combina una sociedad integrada por múltiples unidades de capital y el papel que cumple el Estado. Se alude al Estado como capital ideal total frente al capital real fragmentado en unidades de capital.

¹⁶ No obstante (punto 2.9), resalta la contradicción entre un sistema democrático donde todos son iguales y una economía de mercado donde cada ser humano adquiere valor de acuerdo a su capacidad de demanda

¹⁷ PORTANTIERO, Juan Carlos. "Estado y Sociedad"

Poulantzas¹⁸ llega a las siguientes conclusiones en cuanto a la relación entre Estado, sociedad y Economía : La economía no es autorreproducible en sí misma, existen también otro tipo de relaciones. Las relaciones entre economía y Estado no son relaciones de exterioridad respecto a las relaciones de producción y reproducción. El Estado capitalista debe representar a largo plazo el interés político del conjunto de la burguesía bajo la hegemonía de una de sus fracciones.

Por tanto el Estado sería una condensación material de una relación de fuerzas entre clases y fracciones de clase. No es cosa, ni instrumento, ni sujeto esencial.

Se vuelve a una visión societalista del Estado pero con dos restricciones : 1) el concepto de sociedad tiene que ser trabajado y no reducido a la economía y, 2) el Estado, aparece no sólo como integrante de la sociedad si no también como un nivel constitutivo de la misma.

Otro tipo de enfoque, realiza un Análisis del Estado en situaciones de dependencia, de capitalismo tardío y dependiente. Donde se trata de categorizar distintos tipos de sociedades capitalistas de acuerdo a su emergencia en el mercado mundial. Países de capitalismo originario ; Países de capitalismo tardío ; países de capitalismo tardío y dependiente ; y países de tipo agrario, colonial. Los dos últimos serían el tercer mundo.

¹⁸ Mencionado en Portantiero, J. C. , obra citada

En sociedades de capitalismo tardío y dependiente se pueden aislar dos elementos de tipo económico - social: Uno, es el carácter dependiente de reproducción de estas sociedades en relación con las sociedades del capitalismo central ; y el otro, es el enorme grado de heterogeneidad social, estructural. Los Estados son semiestados , donde la forma burguesa de dominación no puede realizarse si no en forma parcial, no logra establecer las condiciones de soberanía hacia el exterior ni de hegemonía hacia el interior. En general, lo político adquiere un grado notable de autonomía respecto a la esfera económica¹⁹.

Sin embargo, para lograr mayor claridad en el análisis, es preciso concentrarse en lo que es el Estado en una economía capitalista.

2.1.1 Naturaleza del Estado capitalista²⁰

El Estado se formó cuando aparecieron las clases y su capacidad de coerción. Surgió en la sociedad primitiva, se desprendió de la colectividad para pasar a depender sólo de una parte de ella.

El elemento esencial es el poder²¹. El poder del Estado cubre su territorio y alcanza a toda su población, son dos premisas esenciales para la existencia del Estado, aunque no lo definen. En la sociedad de clases,

¹⁹ Portantiero, Juan Carlos. Obra citada

²⁰ RAMOS Sánchez, Pablo ; " papel del Estado en la política económica "

²¹ Es necesario establecer una diferencia entre : Estado, que es una parte de la organización política y se constituye en el instrumento central del poder y Organización Política de la sociedad que se refiere al conjunto de mecanismos por medio de los cuales se ejerce el poder político.

el poder es ejercido también por otras organizaciones que están en relación estrecha con el Estado pero sin llegar a fundirse con él. Entre ellos están por ejemplo los partidos políticos, grupos de presión entidades religiosas, etc.

El poder del Estado se manifiesta a través de aparatos que se resumen en dos cuerpos : Un cuerpo de instituciones del aparato represivo y un cuerpo de instituciones del aparato ideológico²². En la práctica existe un aparato económico constituido por instituciones a través de las cuales se da la acción del Estado en la economía. Está formada por agencias, instituciones y empresas a través de las cuales el Estado participa en la producción, acumulación, financiamiento y distribución, y también en la regulación del comportamiento de los agentes económicos²³.

En el Estado se manifiestan las condiciones básicas del funcionamiento de la sociedad, que son condiciones económicas y relaciones de propiedad. Los cambios en estas relaciones dan lugar a la evolución del Estado. Es una relación dialéctica. La base económica no es totalmente autónoma.

En el capitalismo, las relaciones entre el Estado, la sociedad y la economía son distintas de las observadas en sociedades anteriores. El rasgo más saliente es la separación entre el Estado y la economía (propiedad

²² Según ALTHUSSER, citado por RAMOS, Pablo en "EL Papel del Estado en la Política Económica "

²³ RAMOS, Pablo, obra citada

privada). La sociedad capitalista productora de mercancías determina que las relaciones entre los hombres se establezcan a través del intercambio de las mismas. Los hombres pueden expresar libremente su voluntad en el acto de cambio. La propiedad privada es móvil, destinada al cambio mercantil y esta libre de vinculaciones políticas. El Estado debe proteger la propiedad privada en general sin reconocer privilegios especiales.

La legitimidad del Estado capitalista se sustenta en la soberanía popular, en el acuerdo de voluntades de hombres libres e iguales. La clase dominante para conquistar y consolidar su poder, tuvo la necesidad de la apariencia de un Estado que surge por voluntad colectiva. Por tanto, una sociedad individualista requiere el establecimiento de un orden jurídico que garantice la existencia independiente del individuo y asegure los intereses generales.

El consenso del pueblo se traduce en la sujeción al derecho, en el respeto a la ley. El derecho de propiedad, que es un interés privado, se impone como interés general y el Estado así lo defiende, aunque solo unos cuantos sean propietarios.

Por ello el Estado tiene un carácter dual²⁴ : Por una parte, es un instrumento de las clases dominantes y por otra, aparece como una esfera del interés universal. Surge así el concepto de autonomía relativa del Estado capitalista que no se reduce a la relación entre la base

²⁴ RAMOS, S., Pablo, Obra citada

y la superestructura, sino que debe considerar también la separación de la sociedad civil y el Estado.

La autonomía relativa y la unidad se correlacionan. El Estado posee una autonomía relativa frente a las clases dominantes en la medida en que alcanza una unidad propia. Por otra parte logra unidad institucional en la medida en que es relativamente autónomo de esas clases.

En los países atrasados, las clases sociales capitalistas están en proceso de formación, la autonomía relativa tiene características especiales. Las clases dominantes establecen componendas sin perspectivas ni solidez. Existe una mayor autonomía relativa del Estado, el cual se convierte en sujeto y promotor del desarrollo económico. Además, las clases dominadas tratan de convertir al Estado en su defensor.

El Estado capitalista es un producto de la sociedad y forma parte de ella. El poder es utilizado por otros agentes para influir sobre él y luego a toda la colectividad.

Por una parte, el Estado expresa las relaciones de poder entre las diversas clases, de acuerdo a intereses particulares. Es un agente activo pero no es el sujeto del proceso social. Por otra parte, en un papel pasivo, el Estado es receptor y cumplidor de decisiones que se adoptan por encima de él. También actúa como árbitro o agente mediador entre clases y fracciones de clase.

El estado, no es un instrumento ni un ente totalmente autónomo ya que sus acciones no se subordinan en forma directa a los grupos hegemónicos, tampoco son neutrales ni aplicadas a todos por igual.

Por tanto la política económica del Estado es en esencia el resultado de la lucha de clases y sus fracciones. Pero la lucha no es neutral pues tiene un signo específico que es el de las clases dominantes.

Pero, por otra parte, la política económica no consiste en responder a las exigencias sólo de las clases sociales dominantes, no es una simple administración de la coyuntura económica y social, es el resultado de contradicciones que toma en cuenta lo permanente y lo transitorio.

La intervención del Estado debe ser interpretada como una relación entre partes constitutivas de una totalidad orgánica y no en el sentido de que un actor autónomo introduce su acción en otro actor autónomo. Debe ser entendido dentro del concepto de autonomía relativa. Sin embargo, cuando el Estado actúa afectando el mercado, penetra en un campo para el cual no ha sido creado.

2.2 Primeras teorías sobre el papel del Estado²⁵.

En el siglo XVIII predominaba la idea, especialmente en los economistas franceses, de que el Estado debía desempeñar un papel activo en el fomento del comercio y

²⁵ STIGLITZ, Joseph E. "La Economía del Sector Público", Antony Bosch S.A., Barcelona 1988

de la industria²⁶. En ese tiempo estaba muy extendida la creencia de que para servir de la mejor manera posible los intereses del pueblo era necesaria la intervención del Estado. Esta teoría, apoyada especialmente por la escuela mercantilista de los siglos XVII y XVIII, fue defendida sobre todo por Jean Baptiste Colbert en Francia y Thomas en Inglaterra, partidarios de una intervención firme del Estado para fomentar la industria y el comercio. De hecho, muchos gobiernos europeos habían desempeñado un activo papel en el establecimiento de colonias.

Fue en parte como reacción a esta teoría por lo que Adam Smith escribió su obra "Investigación sobre la Naturaleza y Causas de la riqueza de las naciones" (1776), en la que otorgaba un reducido papel al Estado. Intentó mostrar que la competencia y el ánimo de lucro hacía que los individuos -en la búsqueda de sus intereses privados- sirvieran el interés público. Smith sostenía que la economía se veía llevada, como por una mano invisible, a producir lo que se deseaba y de la mejor forma posible.

Ante experiencias aparentemente contradictorias, Smith abordó la siguiente cuestión : ¿puede la sociedad conseguir que aquéllos a los que se les ha encomendado el gobierno busquen el interés público ? Sostenía que no es necesario recurrir ni al Estado ni a ningún sentimiento moral para hacer el bien. Mantenía que se sirve al interés público simplemente cuando cada individuo hace lo

²⁶ A los defensores de ésta idea se los denomina mercantilistas, de acuerdo a : ROLL, Eric. "Historia de las Doctrinas Económicas" F.C.E. México, 1960.

que redundan en su propio beneficio. La competencia induce a los individuos, en la búsqueda de sus propios intereses privados, a fomentar el interés público, como si fueran conducidos por una mano invisible. Sostenía que el egoísmo es una característica de la naturaleza humana mucho más persistente que la preocupación por hacer el bien y, por lo tanto, constituye una base más sólida para organizar la sociedad.

Obsérvese que, según esta teoría, ninguna comisión gubernamental tiene que decidir si debe producirse o no una mercancía, se producirá si pasa la prueba del mercado, es decir, si lo que los consumidores están dispuestos a pagar por ella es superior a sus costes de producción. Por otra parte, la competencia se encarga de expulsar a los productores ineficientes.

En el siglo XIX y bajo la influencia de Smith, los ingleses John Stuart Mill y Nassau Senior, promulgaron la doctrina conocida como *laissez-faire*²⁷, según la cual el Estado debía dejar hacer al sector privado y no intentar regular o controlar la empresa privada. La competencia ilimitada era la mejor forma de servir los intereses de la sociedad.

Bajo la óptica de los neoclásicos, el Estado²⁸ está identificado con el modelo postulado por ellos, la mayor parte de las tareas económicas se cumplirán en respuesta

²⁷ *Laissez Faire, Laissez passer*. Del francés "dejad hacer, dejad pasar... el mundo funciona por sí mismo", es una síntesis de la doctrina de la Fisiocracia, expresiva de que hay un orden natural de las cosas con sus propias leyes, siendo lo mejor dejarlo que funcione por sí mismo.

²⁸ KENNETH, Galbraith John. "El modelo neoclásico : El Estado "

a las instrucciones del mercado (del consumidor), el Estado desempeña un papel suplementario y regulador. El Estado neoclásico es superior al interés económico y al poder de la firma empresarial. La empresa está subordinada al mercado y al consumidor y no puede equipararse al Estado, que a su vez está sujeto a instrucciones del ciudadano elector.

Otros teóricos sociales, como Karl Marx, Sismondi, y Robert Owen, intentaron no sólo desarrollar teorías que explicaran lo que veían, sino también proponer soluciones para reorganizar la sociedad. Para muchos, los males sociales podían atribuirse a la propiedad privada del capital. Marx, fue el partidario más influyente de una mayor intervención del Estado en el control de los medios de producción. Otros no veían ninguna solución ni en el Estado ni en la empresa privada, sino en la formación de grupos más pequeños de personas para cooperar en interés mutuo.

Sin embargo, en los últimos doscientos años, los estudiosos de la economía han ido dándose cuenta de que existen algunos casos importantes en los que el mercado no funciona tan bien como insinúan sus más ardientes defensores. La economía ha atravesado períodos en los que ha habido un elevado paro y recursos ociosos ; la gran depresión de los años 30 dejó sin empleo a muchos que deseaban trabajar ; la contaminación ha invadido muchas de las grandes ciudades, y la pobreza se ha instalado en sus suburbios.

2.3 La teoría de Keynes y la economía keynesiana

El punto de partida de la macroeconomía moderna fue la publicación de la Teoría General del Empleo, el Interés y el Dinero de John Maynard Keynes²⁹.

A partir de los años treinta el Estado podía intervenir en la economía gastando mayor cantidad de sus ingresos fiscales para aumentar la demanda, en caso necesario. El gobierno, mediante una política activa puede maniobrar con los créditos y con los tipos de interés³⁰.

Si bien era la ausencia de garantías, de que el nivel de la demanda correspondiera al pleno empleo de la mano de obra, lo que justificaba la intervención del Estado; el carácter que dicha intervención debiera tener, estaba a su vez determinada por la volatilidad de las expectativas y por lo tanto, inestabilidad que tenía la conducta del sector privado de la economía. De ahí que la intervención del Estado debiera ser estrictamente compensatoria³¹.

Keynes³², consideraba la política fiscal como el arma más importante contra el paro. Señalaba la necesidad de una política fiscal positiva. En un nivel de renta correspondiente al empleo total, la disparidad entre el

²⁹ SACHS, Jeffrey y LARRAIN S., Felipe. "Macroeconomía en la Economía Global", p. 43

³⁰ KENNETH, Galbraith John, "El Modelo Neoclásico. El Estado "

³¹ ACEITUNO, G. y JACOBS, E., "Sobre los principales enfoques del manejo estatal de la demanda" (notas preliminares para la discusión)

³² KEYNES, John Maynard, "Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero"; Fondo de Cultura Económica, México

total del ingreso y el total del consumo es tan grande en las economías industriales adelantadas que la inversión privada es insuficiente para cubrirla. Para evitar el paro, se debe cubrir esta disparidad con gasto estatal, o reduciendo el volumen de la misma incrementando la propensión al consumo.

El problema tiene dos aspectos cíclico y secular. Si la propensión media al consumo puede ser elevada mediante medidas tales como la imposición progresiva, la magnitud de las fluctuaciones cíclicas puede ser reducida. Por consiguiente, la carga principal para el sostenimiento de niveles elevados de empleo recae sobre los gastos públicos destinados a cubrir la disparidad existente entre el ingreso y el consumo en el empleo total. Como los costos y rentas individuales y sociales no siempre se corresponden, el gobierno puede emprender la acción que beneficie al conjunto de la economía cuando ningún individuo está en situación de hacerlo³³.

Se destaca entonces el papel de la política fiscal, que se respalda en la afirmación de Keynes de que el consumo depende del ingreso, descubriendo con ello el concepto de multiplicador³⁴, por medio del cual explica que las variaciones en la inversión tienen efectos amplificadas sobre el ingreso. Así, si el gobierno actúa sobre la inversión, incrementándola, podrá hacer crecer el ingreso. De esta forma el gobierno tiene en el gasto público un valioso instrumento para influir decisiva y

³³ DILLARD, Dudley, "La Teoría Económica de J. M. Keynes"; Aguilar, Madrid, 1973

³⁴ El multiplicador que es la inversa de la propensión marginal a ahorrar, se refiere al efecto expansivo que sobre el ingreso tiene cualquier cambio en la inversión.

directamente sobre el nivel de la actividad económica nacional. Estas ideas, constituyen un sólido respaldo para la acción del Estado, con fines reguladores, en una época de depresión³⁵.

Es importante señalar el hecho de que el gasto estatal, incluso para el consumo, no depende de la magnitud del ingreso de los consumidores al modo como depende del mismo el gasto para el consumo privado³⁶. El consumo privado varía de una manera regular con la renta, pero el gasto estatal es resultado, lo mismo que la inversión privada de decisiones autónomas. El ahorro se eleva automáticamente con el ingreso y necesita compensaciones, que pueden tener lugar en forma de gastos públicos, así como la inversión privada.

El gasto estatal además de actuar como una compensación del ahorro, tiene la ventaja de que a menudo es de tal naturaleza que no da lugar a una futura producción para el consumo.

Al analizar el método de financiación del gasto público, se observa que si los desembolsos han de ser generadores de ingreso, tienen que representar un gasto nuevo, y no justamente una sustitución de un gasto por otro. Así, el gasto de fondos recaudados mediante empréstito (gasto pro déficit) representa principalmente un gasto nuevo y, por consiguiente, una adición al total de la demanda efectiva. La expresión gasto pro déficit

³⁵ RAMOS, Sanchez Pablo, "Principales Paradigmas de la Política Económica", Gótica, La Paz, 1983.

³⁶ ALAN, A. Tait y DIAMOND, Jack, obra citada. Mencionan que algunas teorías se basan en esta idea como determinante del Gasto Público.

significa, por supuesto, simplemente que el gobierno gasta más de lo que recauda con los impuestos, dejando desequilibrado el presupuesto³⁷.

El gasto financiado con nuevos desembolsos, elevará el ingreso nacional y con este ingreso ampliado aumentará el ahorro en una cantidad igual al déficit. Surge la expresión: Ahorro=Inversión; que puede enunciarse también como:

$$\text{Ahorro} = \text{Inversión Privada} + \text{Déficit Estatal}$$

Y enunciada en términos del total de gastos estatales e impuestos, significa que :

$$\text{Ahorro} + \text{Impuestos} = \text{Inversión Privada} + \text{Gasto Estatal}^{38}.$$

El programa de keynes es un programa que aspira al empleo total sin inflación ni deflación. La expansión monetaria a través del gasto creador de ingreso que se destina a aumentar tanto la inversión como el consumo, es la política apropiada en los años de depresión. Los impuestos altos y la reducción de la deuda son los instrumentos fiscales para prevenir la inflación en los años de auge³⁹.

El plan original preveía un aumento de los gastos públicos para actividades civiles y gastos públicos sobre los ingresos públicos. Pero la política keynesiana evolucionó por un rumbo diferente, se fijó el gasto público a un alto nivel básico, sostenido por los

³⁷ DILLARD, Dudley, obra citada. Señala que : la expresión gasto creador de ingreso sería una designación más apropiada para el gasto pro déficit.

³⁸ DILLARD, Dudley, obra citada.

³⁹ DILLARD, Dudley, obra citada.

impuestos personales y de sociedades que se elevaban más que proporcionalmente al aumento de los ingresos⁴⁰.

El enfoque keynesiano (posterior a Keynes) orientó su desarrollo inicial hacia el manejo de la demanda agregada (se influye en el gasto a través de la política fiscal) para cumplir propósitos de nivel de empleo pleno y estabilidad de precios (para lograr el equilibrio interno, a través del tipo de cambio) ; posteriormente, y por extensión se dirigiría a lograr un balance (altera la dirección del gasto hacia la producción local o externa) en la cuenta comercial de la balanza de pagos (equilibrio externo). El enfoque concluye que es la política fiscal el mecanismo más adecuado con que cuenta el Estado para manejar la demanda agregada, y a través de ella, el nivel de empleo. El único rol que le cabe a la política monetaria es el de evitar fluctuaciones bruscas de la tasa de interés⁴¹.

En términos generales, las características distintivas de la escuela keynesiana son su confianza en la superioridad de la política fiscal sobre la política monetaria, casi hasta el punto en que el dinero no importa ; su adhesión al punto de vista de que el tipo de cambio constituye un importante instrumento de política en el logro de una meta de balanza de pagos ; y su punto de vista de que la política del ingreso es importante para ayudar a lograr una meta de inflación. Por último los keynesianos opinan que es posible obtener un medio

⁴⁰ KENNETH, Galbraith John, obra citada.

⁴¹ ACEITUNO, G. y JACOBS, E., obra citada.

ambiente macroeconómico más estable, si las autoridades utilizan los instrumentos de política a discreción, en lugar de que su uso sea establecido de acuerdo con unas reglas sencillas⁴².

Keynes y sus seguidores no sólo destacaron la pendiente positiva como característica de la curva de la oferta sino también la inestabilidad de la demanda agregada. En su opinión, esa inestabilidad de la demanda provenía de los shocks de los mercados privados, principalmente como resultado de fluctuaciones en la confianza de los inversionistas que conducía a movimientos en la demanda de la inversión por parte de las empresas. Como se ponía tanto énfasis en los shocks de demanda, era natural que plantearan que se podían usar políticas fiscales y monetarias activistas para compensar las perturbaciones de la demanda privada⁴³.

Cabe señalar, que tanto en el modelo neoclásico como en el neokeynesiano se toma como fundamental la noción de que la combinación de la política fiscal con la monetaria producirá precios relativamente estables en situación próxima al pleno empleo de la fuerza de trabajo. Ambos se fundan en la noción del poder del mercado.

⁴² CUTHBERTSON, Keith "La Escuela New Cambridge, la Keynesiana y la Monetarista", Limusa, México.

⁴³ SACHS, Jeffrey y LARRAIN, obra citada pp. 69, 353

2.4 El monetarismo, la política fiscal y el gasto público

El monetarismo⁴⁴, es planteado como una reformulación de la teoría cuantitativa, influida fuertemente por el análisis keynesiano. El marco teórico para el análisis monetario tiene tres líneas dominantes: el equilibrio general de Walras, la teoría cuantitativa y la teoría de las ventajas comparativas. En base a estas tres líneas los monetaristas manifiestan su confianza absoluta en las virtudes del *laissez faire* y sostienen que no existe en el sistema de precios ninguna falla fundamental que le impida alcanzar una posición de equilibrio con máximo aprovechamiento de los recursos.

La noción central es que la moneda incide sobre las fluctuaciones económicas a corto plazo y sobre la inflación, por lo tanto, lo que importa es la cantidad de dinero y no las tasas de interés. El principal problema para ellos es la inflación que provoca una discrepancia entre la tasa nominal de interés y la tasa real de interés. El instrumento adecuado de política económica para combatir la inflación es la política monetaria, posibilitando a la autoridad determinar la cantidad nominal de dinero.

Entre las proposiciones claves del monetarismo, relacionadas con el tema del gasto público, se encuentran las siguientes:

⁴⁴ Se denomina así a planteamientos surgidos durante los años 60 y 70, teniendo como principal exponente al Profesor Milton Friedman.

Plantean que, los gastos gubernamentales no son inflacionarios si se financian con impuestos o empréstitos públicos, pero serán inflacionarios si se financian creando moneda⁴⁵.

La principal recomendación sobre política económica es la de corregir la desmedida participación gubernamental en la economía. Pero debe aclararse que no es una oposición a todo tipo de participación estatal, sino solamente a la que crea distorsiones en el sistema de precios, tales como subsidios al desempleo, controles de precios, gastos sociales y otros que afectan las expectativas y conductas individuales.

Son partidarios de la reasignación del gasto público más que de una reducción indiscriminada. De igual forma no se oponen a toda deuda pública, sino solamente a la que se financia con dinero del Banco Central.

Para los países menos desarrollados ofrecen dos alternativas: la mejor es la de no financiar el gasto público con creación de moneda y no tender ninguna barrera al movimiento de dinero, precios, salarios y tasas de interés.

Otra política, es hacer que el Banco Central produzca un crecimiento monetario constante y moderado. La inflación debe ser libre no reprimida. Esto significa que los gobiernos no deben intervenir en la fijación del tipo de cambio y las tasas de interés. Sin embargo se

⁴⁵ FRIEDMAN, Milton. "Moneda y desarrollo económico"

reconoce, que una buena política monetaria no es suficiente para producir desarrollo, aunque puede facilitararlo.

Los monetaristas plantean también que:

Hay una relación constante, aunque no exacta, entre el índice de crecimiento de la cantidad de dinero y el índice de crecimiento de los ingresos nominales.

A corto plazo, los cambios monetarios influyen principalmente sobre la producción, en tanto que a largo plazo afectan con preferencia a los precios.

La inflación es siempre un fenómeno monetario y sólo se puede producir con un aumento más acelerado de dinero que de la producción.

"El monetarismo actual forma parte de ese conjunto de teorías que pretenden una reorientación de la política económica, para encaminarla a impulsar la oferta. Es parte de una nueva corriente dominante en la teoría y política económicas que se propone asignar un nuevo rol al Estado, rol distinto y contradictorio, pero a la vez complementario en muchos aspectos, al que le asignaron los keynesianos y postkeynesianos. La economía orientada a la oferta, exige la eliminación de todos los obstáculos o interferencias que alteran el libre juego de las fuerzas del mercado. Pero la readecuación en el manejo del gasto y el ingreso público pueden llevar incluso a

una mayor intervención pero más racional del Estado para estimular la oferta y abatir la inflación⁴⁶.

2.5 La intervención del Estado en una economía mixta

Los países occidentales tienen lo que se llama una economía mixta. El Estado influye intencionadamente o no, en la conducta del sector privado, mediante toda una variedad de reglamentaciones, impuestos y subvenciones. Es precisamente el hecho de que las economías mixtas tengan que definir constantemente las fronteras adecuadas entre el Estado y las actividades privadas lo que hace que el estudio de la hacienda pública de estos países sea tan importante e interesante.

2.5.1 El Estado en una economía mixta⁴⁷

Todos tienen una cierta idea de cuáles son las instituciones que integran el Estado en un sistema democrático: El poder Legislativo, el poder Ejecutivo y el Poder Judicial, y una multitud de instituciones, empresas y organismos públicos autónomos. Aunque constitucionalmente suele establecerse a qué esfera de gobierno (Nacional, Regional, Local) corresponden los derechos no mencionados explícitamente (sobre servicios básicos como educación, salud, etc.), los límites exactos son, por lo general, ambiguos.

⁴⁶ RAMOS Sanchez, Pablo. "Principales paradigmas de la política económica". Gotica. La Paz, 1983.

⁴⁷ STIGLITZ, Joseph E., obra citada, p. 11

Muchas veces no está clara la frontera entre las instituciones públicas y las privadas. ¿Qué es lo que las distingue?

- a) En primer lugar, la legitimidad de la persona que ocupa un cargo en la administración pública emana, directa o indirectamente, del proceso electoral. En cambio, los responsables de la administración de una sociedad anónima son elegidos por los accionistas de la compañía.
- b) En segundo lugar, el Estado posee determinados derechos de coerción de los que carecen las instituciones privadas.

2.5.2 Los fallos del mercado como justificación de la intervención del Estado⁴⁸

Entre la gran depresión (década de 1930) y principios de los años 60, los economistas (y los políticos) se dieron cuenta de un gran número de aspectos en los que la economía de libre mercado, incluso la más rica del mundo, parecía no satisfacer ciertas necesidades sociales básicas. Se observaron los siguientes aspectos :

- a) Fallo de la competencia. En algunas industrias existen relativamente pocas empresas que dominan el mercado, lo que indica la ausencia de una fuerte competencia. Además, existen problemas de definición clara del mercado. Por otra parte, existen monopolios que son creados por el Estado.

⁴⁸ STIGLITZ, Joseph E., obra citada, pp 102-114.

- b) Bienes públicos. Existen algunos bienes que, o no son suministrados por el mercado o, si lo son, la cantidad suministrada es insuficiente (Ej. defensa nacional). Estos son los llamados bienes públicos puros⁴⁹.
- c) Externalidades. Existen muchos casos en los que los actos de una persona (o empresa) afectan a otras personas o a otras empresas, imponiendo costos sin compensación, o generando beneficios sin recibir retribución a cambio. Los gobiernos responden en algunos casos (externalidades negativas) intentando regular la actividad en cuestión.
- d) Mercados incompletos. Existen casos en que los mercados no suministran ciertos bienes (Ej. provisión de seguros y préstamos). En tales casos es necesaria una coordinación a gran escala, especialmente en los países menos desarrollados, para lo cual quizá sea precisa una cierta planificación estatal.
- e) Fallos de la información. Algunas actividades del Estado se justifican porque los consumidores tienen una información incompleta y por la convicción de que el mercado suministra por sí solo poca información. La información es, en muchos aspectos, un bien público. (Ej. servicios de meteorología).
- f) El paro la inflación y el desequilibrio. Tal vez el síntoma más admitido de fallo del mercado sea el elevado paro, tanto de trabajadores como de máquinas, que ha acosado periódicamente a las economías capitalistas. La mayoría de los economistas utiliza

⁴⁹ Estos bienes tienen dos propiedades básicas : en primer lugar, no cuesta nada que otra persona más disfrute de sus ventajas. En segundo lugar, en general, es difícil o imposible impedir que se disfrute del bien público.

estos elevados niveles de paro como prueba prima facie de que algo no funciona bien en el mercado. Para algunos constituyen la prueba más espectacular y más convincente de que éste tiene fallos.

- g) La distribución del ingreso. Aunque una economía fuera eficiente en el sentido de Pareto⁵⁰, los mercados competitivos pueden generar una distribución muy desigual y dejar a algunas personas unos recursos insuficientes para vivir. Una de las actividades más importantes del Estado es redistribuir el ingreso, y ése es el propósito expreso de los distintos programas sociales de transferencias.
- h) Los bienes preferentes. Los consumidores pueden tomar decisiones malas, aun cuando posean una información completa. En este caso, el Estado obliga a consumir bienes como cinturones de seguridad y educación elemental.

2.5.3 Los fallos de la intervención del Estado⁵¹

Para responder a la depresión, los gobiernos no sólo asumieron un papel más activo en el intento de estabilizar el nivel de la actividad económica, sino que también aprobaron medidas legislativas destinadas a paliar muchos de los problemas.

Aunque los fallos del mercado impulsaron a los países occidentales a adoptar los grandes programas públicos de

⁵⁰ La optimalidad de una economía en el sentido de Pareto se da, cuando una asignación de recursos, no puede cambiarse sin que se perjudique, al menos, a una persona. A veces hay decisiones económicas del gobierno, que benefician a todas las personas sin perjudicar a nadie.

⁵¹ STIGLITZ, Joseph E., obra citada, pp 5-10.

los años 30 a los 60, en los 70 las deficiencias de estos programas indujeron a los economistas y a los politólogos a investigar los fallos del Estado. ¿En qué condiciones no funciona bien el Estado? ¿Han sido meros accidentes los fracasos de los programas públicos o se trata de resultados predecibles, derivados de las características inherentes de las actividades del Estado? ¿Pueden extraerse consecuencias para la elaboración de los programas futuros?.

Se señalan cuatro causas de la incapacidad sistemática del Estado para cumplir los objetivos formulados :

- a) En primer lugar, muchas medidas tienen consecuencias complejas y difíciles de prever.
- b) En segundo lugar, el Estado no controla totalmente esas consecuencias (especialmente en sistemas democráticos como los actuales).
- c) En tercer lugar, los legisladores tienen un escaso control sobre la aplicación de los programas. Aunque el parlamento, cuando aprueba la leyes, suele tratar de determinar claramente cuales son sus propósitos, delega su ejecución en un organismo público.
- d) En cuarto lugar, en los actuales sistemas políticos, los que son elegidos para servir a los ciudadanos a veces tienen incentivos para actuar en beneficio de grupos de intereses particulares.

Los defensores de la intervención continua del Estado sostienen que los críticos exageran los fallos de los

programas públicos y afirman que la lección que debe extraerse no es que el Estado deba cejar en su intento de resolver los grandes problemas sociales y económicos de una nación, sino que debe elaborar con más cuidado los programas públicos.

2.5.4 Enfoque positivo del papel del sector público⁵²

Algunos economistas creen que la economía no debe centrar su atención en el análisis normativo (basado en los fallos del mercado) sino en el positivo, describiendo las consecuencias de los programas públicos y la naturaleza de los procesos políticos.

Para comprender mejor el juego de las fuerzas políticas y los verdaderos objetivos de los programas, sería preferible observar cómo se diseñan y se llevan a la práctica, en lugar analizar los objetivos teóricos declarados por la ley.

Los resultados de las intervenciones, dependen de las reglas del proceso político, de los incentivos que tengan las diferentes personas que participen en él, etc. Si se comprende plenamente la naturaleza de la administración pública, también se entenderá plenamente lo que haga el gobierno. Sobra cualquier intento de analizar lo que deba hacer. La anterior postura es extrema, los legisladores reconocen que una gran parte de la información que reciben procede de grupos de interés, por lo que a menudo

⁵² STIGLITZ, Joseph E., obra citada, pp 116-120.

recurren a los economistas en busca de otras opiniones sobre lo que debe hacer la administración.

2.6 El sector público y las cuestiones económicas fundamentales⁵³

Partiendo de la definición de que la economía es el estudio de la escasez y al estudiar el papel del Estado y las decisiones fundamentales que debe tomar se deben hacer cuatro preguntas vitales :

- 1) ¿Qué ha de producirse ? ¿Qué parte de los recursos debe dedicarse a la producción de bienes públicos y cuál a la producción de bienes privados?. Esta gama de opciones suele describirse mediante la curva de posibilidades de producción, que representa las distintas cantidades de dos bienes que pueden producirse eficientemente con una tecnología y unos recursos dados.
- 2) ¿Cómo ha de producirse ? ¿Cuándo debe asumir el Estado la responsabilidad directa de producir los bienes que son suministrados por él y cuándo debe adquirirlos a empresas privadas?. Implícitamente la política gubernamental afecta a la forma en que las empresas producen. Por ejemplo legislando a favor del medio ambiente.
- 3) ¿Para quién ha de producirse ? Trata acerca de la distribución. Las decisiones gubernamentales sobre los impuestos o sobre los programas de asistencia social

⁵³STIGLITZ, Joseph E., obra citada, pp 12-14.

determinan la cantidad de ingreso que le queda a cada individuo para sus gastos.

- 4) ¿Cómo se toman estas decisiones ? Lo que preocupa son los procesos mediante los cuales se toman las decisiones colectivas (una sociedad en conjunto). Las decisiones colectivas son mucho más complicadas que las individuales, ya que los individuos suelen tener opiniones diferentes sobre lo que es deseable.

2.7 Las funciones del sector público⁵⁴

El sector público y el Sistema Legal

Una de las principales funciones de la Administración Pública consiste en delimitar el marco legal en el que tienen lugar las transacciones económicas.

Además, el Estado ha ido adquiriendo un papel cada vez más destacado en la regulación de la actividad económica, con el fin de proteger a los obreros, empresas y más recientemente, a consumidores y el propio medio ambiente.

Se pueden dividir las restantes actividades de las administraciones públicas en tres categorías⁵⁵ :

⁵⁴STIGLITZ, Joseph E., obra citada, pp. 27-40

⁵⁵Cabe destacar que esta forma de agrupar las funciones del Estado, no coinciden con la forma como los gobiernos agrupan las partidas de sus presupuestos, ni con la manera como organizan sus diferentes ministerios. Hay que tener en cuenta, además, que, cada vez con mayor frecuencia, son los gobiernos locales los que van asumiendo las competencias propias de la administración. Otra complicación para clasificar las actividades de la administración surge del carácter ambiguo de algunos gastos del Estado.

- a) La producción de bienes y servicios y la regulación de la economía.
- b) La compra de bienes y servicios (como cualquier consumidor).
- c) La redistribución de la renta, es decir la transferencia de recursos económicos a determinados grupos o individuos.

El sector público como productor

La agricultura parece ser uno de los sectores en los que la producción pública es más menguada. Por contra, el teléfono y el correo, los ferrocarriles, una parte de las compañías aéreas y de las radio y televisión suelen ser públicos. Sin embargo, recientemente se está dando el proceso de convertir empresas del Estado en empresas privadas, lo que se denomina privatización. Esto es lo contrario del proceso de nacionalización⁵⁶.

El sector público en el sistema financiero

El crédito oficial es el crédito que concede la administración en unas condiciones mejores que las que ofrece el mercado. El volumen de los créditos otorgados es considerable y se dirige por lo general a sectores en crisis, a sectores estimados de interés básico (exportación), o a cumplir un fin social (vivienda).

Seguros

⁵⁶ En Bolivia, la privatización, ocurre a partir del DS 21060 de 1985, posteriormente, se plantea la capitalización de las empresas públicas (1993), que resulta ser una privatización a largo plazo. El proceso contrario se dio con la nacionalización del petróleo (1935), y la actividad minera (1953).

Existen dos tipos de seguros públicos: El primero constaría de la llamada seguridad social, sistema que administra las pensiones de jubilación, invalidez y supervivencia y la mayoría de las prestaciones sanitarias públicas. Es también un instrumento por el cual se redistribuye la renta y por ello se los clasifica como transferencias. La segunda categoría de seguro público, tiene como fin asegurar los riesgos comerciales, por ejemplo el seguro a la exportación y el seguro a la actividad bancaria.

El sector público como consumidor

Las compras que realiza el Estado se destinan a obras públicas, a la educación pública, a la sanidad pública, a la protección policial, a la defensa nacional y a otras actividades. Aunque existe una estrecha vinculación entre la administración como "consumidor" y la administración como "productor" ambas funciones son distintas, tanto conceptualmente como en la práctica.

El sector público como redistribuidor del ingreso

La administración juega un papel muy activo como redistribuidor del ingreso, tomando dinero de unas personas para entregarlo a otras. La forma cómo la administración obtiene sus ingresos es tan importante como la manera que tiene de gastarlos.

Cuando el gobierno hace una transferencia, determina quién puede disfrutar de ciertos bienes, pero no afecta

al total de los bienes disponibles. Desde el punto de vista económico las transferencias son simplemente cambios en el derecho de consumir bienes.

Debe quedar claro, sin embargo, que todos los programas de gasto tienen efectos redistributivos. Los gobiernos influyen en la distribución del ingreso no sólo a través de transferencias, sino también mediante el sistema fiscal.

El sector público no sólo produce bienes y servicios, sino que influye en la producción privada de innumerables maneras. Pues además, la administración concede subvenciones a muchos sectores de manera directa e indirecta, en algunos casos en forma de ventajas fiscales, financieras o laborales. Otro tipo de subvención son las exenciones fiscales y cuyo importe se conoce con el nombre de gasto fiscal.

2.8 El enfoque de la Economía del Bienestar⁵⁷

La Economía del Bienestar estudia la forma en que los economistas valoran los diferentes programas y medidas que adoptan los gobiernos. Se ocupa de formular y aplicar criterios mediante los cuales puede juzgarse la conveniencia de propuestas distintas.

Se basa en los siguientes teoremas fundamentales:

⁵⁷ STIGLITZ, Joseph E., obra citada, pp. 58, 61, 63, 94, 102, 115.

- 1) Los mercados competitivos asignan los recursos de una forma eficiente en el sentido de Pareto. Esto significa, que una economía competitiva alcanza un punto de la curva de posibilidades de utilidad.

- 2) Una economía competitiva puede alcanzar todos los puntos de la curva de posibilidades de utilidad, siempre que la distribución inicial de los recursos sea la correcta. Afirma que si no nos gusta la distribución de la renta que genera el mercado competitivo, no es necesario que dejemos de utilizarlo. Lo único que tenemos que hacer es redistribuir la riqueza inicial y dejar actuar al mercado competitivo.

Sin embargo, se observa que el criterio de optimalidad de Pareto tiene una propiedad que es importante destacarla, en son de crítica : Es individualista en dos sentidos. En primer lugar, sólo le preocupa el bienestar de cada persona y no el bienestar relativo de diferentes personas. No le preocupa explícitamente la desigualdad. En segundo lugar, es la percepción que cada individuo tiene de su propio bienestar la que cuenta. Esta idea es coherente con el principio general de la soberanía del consumidor.

La limitación más grave del principio de Pareto es el hecho de que no da ninguna orientación en lo referente a la distribución de la renta, considerando que la mayoría de los programas gubernamentales benefician a unas personas a expensas de otras.

Los teoremas fundamentales de la economía del bienestar son útiles porque definen claramente el papel del Estado. Si no hubiera fallos en el mercado ni bienes preferentes, lo único que tendría que hacer el Estado sería ocuparse de la distribución del ingreso (los recursos). El sistema de empresa privada garantizaría que los recursos se utilicen eficientemente.

Sin embargo, deben hacerse dos importantes observaciones. En primer lugar, hay que demostrar que existe, al menos en principio, una forma de intervenir en el mercado que mejora el bienestar de todo el mundo, y, en segundo lugar, hay que demostrar que en el intento de remediar un fallo del mercado, no es probable que el propio proceso político y la estructura burocrática de una sociedad democrática interfieran en la mejora propuesta en el sentido de Pareto.

También es preciso considerar las consecuencias de la intervención del Estado, en la forma que es probable que adopte ésta, dada la naturaleza del proceso político. Entonces, se tiene que comprender cómo funciona la administración pública para saber qué probabilidades tiene la intervención del Estado de remediarlos.

Para fines de la investigación que se realiza, es importante señalar que : mientras los teoremas fundamentales de la economía del bienestar explican por qué una economía en la que no existiera cambio tecnológico y en la que todas las empresas fueran suficientemente pequeñas para no poder influir en los precios, sería eficiente en el sentido de Pareto, el

argumento de Adam Smith se basaba en una perspectiva mucho más amplia. Una gran parte de los debates actuales sobre el papel del Estado y sobre las virtudes de la competencia adopta esta perspectiva más amplia, y no el punto de vista más limitado en que se basa el teorema fundamental de la economía del bienestar.

2.8.1. Disyuntiva entre la eficiencia y la equidad⁵⁰.

La disyuntiva entre la equidad y la eficiencia, constituye el núcleo de muchos de los debates sobre la política pública. ¿Para aumentar la equidad, debe sacrificarse una cierta cantidad de eficiencia?. El debate gira en torno a dos cuestiones :

- a) Discrepancias sobre la naturaleza de la disyuntiva. ¿A cuánta eficiencia se tiene que renunciar para reducir la desigualdad? Por ejemplo, generalmente se considera que el intento de reducir la desigualdad mediante impuestos progresivos induce a trabajar menos, disminuyendo así la eficiencia.
- b) Discrepancias sobre el valor que debe asignarse a una reducción de la eficiencia. Algunas personas sostienen que la desigualdad es el problema fundamental de la sociedad y que debe ser reducida al máximo sin preocuparse por las consecuencias que pueda tener para la eficiencia.

La maximización de la eficiencia se equipara frecuentemente a la maximización del valor del ingreso

⁵⁰ STIGLITZ, Joseph E., obra citada, pp. 58, 59, 60, 145.

nacional ; se dice que un programa es ineficiente si reduce el ingreso nacional, bien desalentando el trabajo, bien la inversión ; y que fomenta la igualdad si transfiere recursos de los más ricos a los más pobres.

Las formas de medición que se escojan suelen influir sensiblemente en las decisiones del gobierno. Una medida habitual de la desigualdad utilizada en los últimos treinta años es el índice de pobreza, que mide la proporción de la población cuya renta es inferior a un nivel crítico (definido como umbral de pobreza). Lo que interesa es el hecho de que los poderes públicos han evaluado frecuentemente los programas en función de su influencia en el índice de pobreza⁵⁹.

El hecho de que el nivel eficiente de bienes públicos dependa, en general, de la distribución del ingreso tiene una importante consecuencia : no es posible distinguir la cuestión de la eficiencia, en la provisión de bienes públicos, del tema distributivo.

2.9 El nuevo papel del Estado

Después de tantas controversias, hoy se sabe que la eficiencia de la economía de mercado sólo es válida si se parte de supuestos bastante restrictivos. Los fallos antes mencionados pusieron de manifiesto que existían muchos problemas que el mercado no resolvía adecuadamente. Hoy la idea dominante en los economistas

⁵⁹ Pero hay que tener claro que, la mayoría de los índices contienen juicios de valor implícitos. El índice de pobreza afirma implícitamente : que los cambios de la distribución de la renta por encima o por debajo del umbral de la pobreza no son tan importantes como los cambios que trasladan a los individuos situados por debajo del umbral de pobreza a un nivel superior de dicho umbral.

de los países occidentales es que una intervención estatal limitada podría aliviar (pero no resolver) los problemas más graves. El Estado debe participar activamente en el mantenimiento del pleno empleo y en la erradicación de los peores aspectos de la pobreza, pero la empresa privada debe desempeñar el papel más importante en la economía.

No obstante, siguen existiendo opiniones diferentes sobre lo limitada o lo activa que ha de ser su función. Algunos economistas, como John Kenneth Galbraith, creen que el Estado debe asumir un papel más activo, mientras que otros, como Milton Friedman y George Stigler, creen que debe adoptar un papel menos activo. La forma en que se enfoque esta cuestión depende de la importancia que se conceda a los fallos del mercado y de la confianza que se tenga en que el Estado pueda remediarlos, según Stiglitz.

Pero, son pocos los que ponen en duda la obligación del Estado de suministrar bienes públicos. Sin embargo, el nivel de gasto que debe destinárseles suscita con frecuencia acalorados debates. Por ejemplo, hay quienes creen que el sector público es excesivamente grande, que gasta demasiado en bienes públicos. Otros piensan que el Estado es insensible a las necesidades públicas que existen en una sociedad desarrollada⁶⁰.

Jarquín⁶¹, señala que las profundas transformaciones que se han operado en todo el mundo, así como las

⁶⁰ STIGLITZ, Joseph E. obra citada, p. 10

⁶¹ JARQUIN, Edmundo. "Estado Gobernabilidad y Sociedad Civil" en el documento "Reforma Social y Pobreza" BID - PNUD, 1993.

experiencias acumuladas y los nuevos consensos que han surgido, permiten una discusión menos ideológica que en el pasado sobre el papel del Estado. Señala que un primer aspecto, es que no se trata solamente de un problema de dimensión del Estado , sino también de una apropiada definición de su rol. Debido a las urgencias de la crisis y de restablecer los desequilibrios macroeconómicos, en las reformas del Estado, se ha dado prioridad a su redimensionamiento más que a su rol. Por tanto se propone racionalizar el necesario redimensionamiento del Estado, poniéndose más énfasis en los aspectos de redefinición de su rol y fortalecimiento de su eficiencia.

A partir de esa noción general, el primer desafío de la reforma del Estado es la reforma fiscal. No se trata de gastar mucho, sino de gastar con eficiencia, sin embargo, hay que tener presente que se requiere un mínimo de gasto público social por debajo del cual no se pueden alcanzar grados razonables de integración social, estabilidad política y eficiencia económica.

Un segundo aspecto, es que la reforma social, requiere superar la posición marginal que los sectores sociales tienen en el Estado en términos de su posición orgánica y, particularmente en cuanto a la necesidad de que las políticas sociales se conviertan en políticas de Estado.

En tercer lugar, a partir de que se requieren consensos nacionales que aseguren la estabilidad a largo plazo de las políticas, se deben buscar nuevas formas de

relación entre el Estado y la sociedad civil, en la que se incluyan a los sectores eternamente marginados.

El redimensionamiento y la redefinición del papel del Estado conducen a que la sociedad civil asuma mayores responsabilidades en la gestión económica y social, de las cuales se puntualizan cuatro aspectos.

Primero, la experiencia enseña que no siempre hay sustitución espontánea y eficiente del Estado por parte de las empresas (por su debilidad) y las organizaciones de la sociedad civil (que apenas existen).

Segundo, debe existir la posibilidad de movilizar el significativo potencial económico de la participación de la sociedad civil (ejemplo la participación de las comunidades), lo que al reflejar mejor las necesidades y oportunidades de la población, induce una apropiada asignación de los recursos ; opera sobre el control de la correcta administración de los recursos y, ayuda a generar consenso en torno a reformas políticas.

Tercero, en condiciones de crisis en la representatividad de la sociedad ante el Estado, por deficiencias en el sistema político, desconfianza en la justicia, privatización perversa de la función y los intereses públicos, ausencia de transparencia, las posibilidades de alcanzar sólidos consensos nacionales son limitadas. Y en esas condiciones, la viabilidad de establecer una articulación eficaz entre Estado y sociedad es reducida.

Cuarto, existe la necesidad de adecuar la función reguladora del Estado a las nuevas condiciones. Pues, existe un rezago en cuanto a la adaptación del reordenamiento jurídico a las nuevas condiciones de mayor protagonismo del mercado y de la globalización de los flujos comerciales, tecnológicos y financieros.

La experiencia enseña que no basta un adecuado diseño institucional y normativo del Estado para alcanzar las condiciones de estabilidad política y gobernabilidad democrática que una sólida estrategia de desarrollo requiere. Esas condiciones dependen de la participación del mayor número posible de agentes económicos, sobre todo de los más débiles, en el proceso productivo. Es indispensable superar la situación de exclusión económica de amplios sectores de la población, que ha sido el rasgo esencial del persistente dualismo latinoamericano.

Por eso la reforma social no se propone como política asistencial o sectorial, sino como parte orgánica de una visión integral del desarrollo. Además, se involucra también a la equidad, la cual se presenta no solamente como una exigencia ética, sino también como una exigencia de la eficiencia económica.

Sin embargo, el que la reforma social se produzca y se alcance una mayor equidad social⁶² depende de políticas y de la decisión de la propia sociedad. Y no está ni en la naturaleza humana, ni en la naturaleza económica o social de las sociedades latinoamericanas la dinámica

⁶² ARRATE, Jorge. "Estado, Mercado y Democracia" en el documento "Reforma Social y Pobreza". BID - PNUD. 1993.

para generar esos procesos. La responsabilidad fundamental de generarla sigue recayendo fundamentalmente es el Estado.

Surge por lo tanto, la necesidad de una forma de ética estatal, ética del servicio público, esto se refiere a la modernización del Estado. Se debe tomar en cuenta también la relación del Estado con los partidos políticos.

En un sistema democrático, en el cual se supone que todos los seres humanos son iguales, combinado con una economía de mercado (que es anterior a la democracia) donde cada ser humano vale tanto como vale su capacidad de demandar, el Estado debe buscar una forma de complementar ambos sistemas. Buscando la expansión de la democracia, constituyéndose en generador de oportunidades, que transfiera a la sociedad capacidad de iniciativa, de gestión, de resolución por sí misma.

En resumen, se señalan tres funciones prioritarias para el Estado :

Primero impulsar la reforma social y las políticas sociales, ya que no hay una dinámica autónoma que apunte en esa dirección.

Segundo, Buscar el equilibrio de las lógicas de la democracia y del mercado por la vía de la expansión de la democracia y de la creciente entrega de funciones a la sociedad.

Tercero, generar fuertes consensos sociales y contribuir a los consensos políticos.

Como uno de los mecanismos para mejorar la democracia⁶³ se señala que el parlamento debe tener la capacidad política de controlar el presupuesto, porque ese control presupuestario es la esencia misma de la democracia. Pues, toda la problemática de la reforma social se contrae en última instancia a la posibilidad de manejar recursos.

Volviendo al tema de la reforma social, esta dimensión va íntimamente ligada con el rigor financiero y el rigor intelectual que tienen la mayoría de las reformas. Por tanto, primero, debe comprender el régimen previsional (que garantice ingresos a personas de la tercera edad) y la seguridad social. Segundo, se menciona a las funciones reglamentarias del Estado, como la seguridad, la solución de conflictos, el poder judicial. Y los servicios públicos tradicionales, educación, salud, agua potable, lucha contra la pobreza.

Otro autor⁶⁴, habla de desarrollar una cultura democrática entre la población. Sugiere que se debe prestar mayor atención a la dimensión de la cultura política popular, cómo desarrollar su contenido democrático, y no sólo a las variables sociales y económicas. Por tanto, la reforma social también debe ser

⁶³ VARGAS, Pagán Carlos "Estado Representación y Participación" en el documento "Reforma Social y Pobreza", BID - PNUD, 1993.

⁶⁴ MUNROE, Trevor. "Instituciones y Cultura Política" en el documento "Reforma Social y Pobreza", BID - PNUD, 1993.

sostenida por una ética civil y una cultura política que consideren la equidad como un valor humano universal que debe ser respetado por sí mismo. La reforma precisa de una relación societaria y un enfoque de trabajo en conjunto entre los sectores privado, social y público (el Estado).

Sin embargo, el Estado debe llevar a cabo su propia reforma y la agenda de la reforma social. En términos generales, el Estado necesita también restablecer su propia credibilidad ante los ojos de la sociedad civil, su propia reputación, en particular, la de los políticos, como institución que no sólo se preocupa de sí misma. Sino también de la sociedad.

Desde el punto de vista de una contribución a la lucha contra la pobreza, se señala que la reforma del Estado⁶⁵ debe centrarse en los siguientes aspectos : Primero, en rehacer la capacidad financiera del Estado para poder seguir actuando más eficientemente en el sector social y en racionalizar el redimensionamiento. Segundo, en reestructurar sus relaciones con la comunidades de base y con la sociedad civil. Y por último, en la capacidad del Estado para formar mayorías, sin las cuales una política social no puede llegar a ser política de Estado.

⁶⁵ TOMASSINI, Luciano. "Estado y formación de consensos" en el documento "Reforma Social y Pobreza", BID - PNUD, 1993.

2.10 La economía de los países en desarrollo

Se ha observado en los últimos años un proceso de globalización de la economía, se pueden identificar tendencias hacia la formación de bloques económicos que responden a la globalización y, a nivel mundial la mayoría de los países están encaminados hacia una política económica denominada neoliberal, por su contenido.

En particular, llaman la atención fenómenos no previstos como la apertura a políticas de oferta orientadas por el mercado, aplicadas en casi todos los países de Latinoamérica, y otro proceso que lleva hacia la democratización de los mismos. Sin embargo, todo lo indicado ocasiona en forma simultánea otro proceso: la desintegración económica y social al interior de las sociedades. Por eso es que en la actualidad se afirma que, cuando los países de América Latina se proponen armonizar democracia política con crecimiento económico y equidad social están planteando un desafío novedoso⁶⁶.

Pero, para ver cual es el rol que se le asignó al Estado es conveniente resaltar lo que señala Lechner,⁶⁷ quien hace un análisis histórico en los siguientes términos. El principal punto a destacar es que en América Latina no se ha conformado una sociedad capitalista con anterioridad al desarrollo del Estado durante el siglo XIX. El capitalismo no es dato histórico dado que preceda

⁶⁶ LECHNER, Norbert. obra citada.

⁶⁷ LECHNER, Norbert. Obra citada.

a la regulación estatal. Ello tiene una consecuencia decisiva para la configuración del orden social: es el Estado quien asume la tarea de instaurar una sociedad moderna.

Es decir la intervención del Estado no corresponde tanto a una función de correctivo del mercado como a un esfuerzo deliberado de promover el desarrollo económico y social. Ello implica, por otra parte, que la economía de mercado no sólo depende de la iniciativa estatal sino que guarda una estrecha relación con la razón de Estado.

Tomando sólo la historia reciente de América Latina encontramos, entre 1930 y 1970, el denominado modelo de desarrollo hacia adentro con fuerte predominio del Estado como agente de los cambios sociales. Se identifican dos características de la intervención estatal: 1) ella no se opone a una economía capitalista de mercado, sino que pretende estructurarla en función de los cambios de la sociedad y, 2) ella representa una iniciativa política, aunque se apoye en los argumentos técnicos que ofrecen el keynesianismo y, posteriormente, el desarrollismo de la CEPAL⁶⁸.

En los años setenta el agotamiento del modelo es evidente: el gasto fiscal se dispara, desbordando los ingresos tributarios, el proteccionismo distorsiona la competitividad de las nuevas industrias, el gasto social subvenciona a los sectores medios en desmedro de los sectores más pobres. La expansión ilimitada de la

⁶⁸ CEPAL "El Pensamiento de la CEPAL", 1969

iniciativa política no respeta la racionalidad propia del proceso económico y destruye la calculabilidad del mercado; a la inversa, la instrumentalización de la economía incrementa la polarización del sistema político y destruye su capacidad reguladora.

La crisis del Estado desencadena su crítica. El neoliberalismo denuncia no sólo el estatismo, sino que condena toda intervención estatal como consustancialmente nefasta. Por una parte el Estado se debilita pues debe asumir el costo financiero de la reconversión. Además, asume el costo político de una drástica reducción de los servicios públicos. Por otra parte, el modelo neoliberal supone una fuerte intervención del Estado para reprimir las reivindicaciones sociales e imponer la liberalización de los mercados a los sindicatos y a los empresarios.

El fin de siglo, está marcado por una gran tensión entre el proceso de globalización y el de fragmentación. Por un lado, se asiste a un proceso acelerado de globalización económica. Por otro lado, se observa una no menos poderosa tendencia a la fragmentación. Se acentúa la segmentación económica entre países, pero más grave aún es la acelerada desintegración al interior de cada país.

Los países latinoamericanos se enfrentan al siguiente dilema: por una parte su desarrollo socioeconómico depende de una inserción competitiva en los campos más dinámicos del mercado mundial. Por otra parte, la apertura al exterior profundiza aún más las ya graves desigualdades sociales al interior de la sociedad.

En el tema del desarrollo, los países latinoamericanos, deben compatibilizar la integración a la economía mundial con la integración social, pero, ni el mercado ni el Estado logran por sí solos compatibilizar las exigencias del desarrollo socioeconómico y las condiciones para una consolidación democrática, tampoco existe una división de funciones que asigne al Estado la integración nacional y al mercado la inserción internacional.

En realidad el Estado encuentra crecientes dificultades para abordar la complejidad de la globalización así como para cumplir su función en cuanto a la cohesión social. Por un lado, entró en crisis el instrumento keynesiano del Estado Benefactor para compensar las disfuncionalidades del mercado. Por el otro, el Estado no puede retirarse al rol subsidiario que le asignan los neoliberales.

"Hoy en día, las opiniones convergen en torno a la necesidad de una intervención del Estado para contrarrestar la tendencia estructural a la desintegración social", pues, "dado el carácter social del mercado, el ordenamiento de la sociedad es un factor determinante de la eficiencia macroeconómica", recordando por supuesto, que se habla desde el punto de vista de que el mercado se inscribe en un orden social y no puede ser aislado de esa inserción⁶⁹.

⁶⁹ ALVATER, Elmar. "El futuro del mercado", Münster, 1991.

2.11 La crisis fiscal en América Latina

A comienzos de la década de los 80, el déficit del sector público experimentó un fuerte incremento en la mayoría de los países de Latinoamérica. En 1982 el déficit operacional alcanzó, en promedio, un nivel cercano al 10% del PIB. En los años siguientes se redujo manteniéndose entre un 3% y 4% del PIB⁷⁰. Si bien el déficit del sector público se redujo entre 1983 y 1985, como resultado del ajuste interno, a partir de ese año se observa una nueva tendencia ascendente. Así, se evidencia la importancia del problema fiscal en las políticas de ajuste y crecimiento de la región.

De la observación de esos hechos salen a relucir dos aspectos importantes: Primero, las fuentes de financiamiento interno y externo se han estrechado luego de las crisis de 1982, elevando el costo económico del financiamiento del déficit. Segundo, las políticas orientadas a reducir el déficit han sido muy irregulares. En la mayoría de los casos ellas han estado concentradas en una reducción de los salarios reales y de la inversión pública, políticas que difícilmente pueden ser consideradas como permanentes.

Se plantean, dos hipótesis para explicar la persistencia del problema fiscal. La primera enfatiza la existencia de shocks externos, incluyendo las restricciones de financiamiento internacional y sus efectos internos. La segunda hipótesis postula que la

⁷⁰ LERDA, Juan Carlos y MARSHAL, Jorge. obra citada.

persistencia del déficit público se debe predominantemente a las políticas de ingresos y gastos que se han mantenido por más de una década y a la debilidad e ineficacia de las medidas de reducción del déficit.

Sin embargo, el efecto de los shocks externos sobre el déficit operacional (sobre la línea) no explica el proceso de aumento de dicho déficit, pues la mayor incidencia de éstos shocks se produce por vía indirecta. En estudios de casos nacionales se encuentra que son los factores estructurales y las variables macroeconómicas internas las que explican con más fuerza la crisis fiscal en la mayoría de los países.

En cuanto a los ingresos corrientes, se observa que estos son claramente procíclicos en especial aquellos de origen tributario y los ingresos de las empresas públicas. En cambio el gasto del sector público se comporta contracíclicamente.

Se debe resaltar que, en adición a los fuertes shocks externos desencadenantes de una serie de reacciones desestabilizadoras que afectaron de manera adversa las finanzas públicas de la mayor parte de los países de la región, la principal causa explicativa de los desajustes que aún se observan en muchos países latinoamericanos radica en la conducción de sus políticas macroeconómicas.

2.12 La política económica neoliberal
y su respaldo teórico
(Planteamientos para enfrentar la crisis
latinoamericana) ⁷¹

El neoliberalismo, concibe y explica el comportamiento del individuo en sociedad resaltando el individualismo y el utilitarismo, supone la existencia de las categorías abstractas de la libertad de elección y el calculo racional del agente económico individual en los mercados, sea productor o consumidor, y deduce de ahí formas de comportamiento optimizantes.

Sobre la base de este concepto genérico de las conductas individuales, postula la eliminación de las interferencias que limitan su discrecionalidad y flexibilidad, en especial aquellas que provienen del Estado, al cual se considera el causante y garante último de cualquier tipo de interferencia.

El neoliberalismo tiene su respaldo teórico en el monetarismo, cuyas líneas fundamentales fueron descritas anteriormente (punto 2.4) y su respuesta a la crisis económica latinoamericana se la describe en los siguientes términos.

El diagnóstico neoliberal coincide en que una de las causas inmediatas de la crisis económica de América Latina se encuentra en la recesión internacional de los años ochenta, en especial por la caída en los precios de

⁷¹ SUNKEL, Osvaldo y ZULETA, G. "Ncoestructuralismo versus Ncoliberalismo en los años noventa" CEPAL revista N° 42

las exportaciones combinadas con alzas en las tasas de interés reales en el mercado internacional, lo que provocó un cuantioso déficit en las cuentas externas de la región. También se produjo el descenso de los flujos de financiamiento externo privado.

Sin embargo, para esta corriente, el problema de la deuda intensificó problemas mucho más profundos subyacentes en estas economías con anterioridad a la crisis. El deterioro de largo plazo de la situación económica se manifestaba en la fuga de capitales, elevado desempleo y subempleo, inflación, y pésima distribución del ingreso.

Estos problemas (según Balassa⁷²), derivaban sobre todo de políticas e instituciones internas equivocadas e insostenibles. Como el crecimiento hacia adentro, la sobrevaluación de la moneda, el proteccionismo. La falta de incentivos para el ahorro y su asignación ineficiente. Otro factor importante, señalaba, es el peso excesivo del papel del Estado en la economía como también la debilidad del sector privado.

En resumen, propone cuatro áreas estratégicas para la acción: Primero, orientación hacia el exterior de la política económica, dedicando interés particular a las exportaciones y a la sustitución eficiente de importaciones.

⁷² BALASSA, Bela y colaboradores. 1986

Segundo, aumento del ahorro interno y su asignación eficiente a proyectos de inversión, sobre la base de tasas de interés reales positivas; política fiscal que aliente el ahorro y no el consumo, reducción de déficit presupuestarios y, estímulos a la entrada de capital privado extranjero.

Tercero, Reformas al papel del Estado en la economía, desreglamentación de los mercados para apoyar el dinamismo empresarial; la privatización en la producción de bienes y servicios por el estado; la concentración de éste en la prestación de servicios sociales y el establecimiento de un marco global estable para el crecimiento.

Cuarto, apoyo internacional a esta estrategia, sobre todo de parte de los países industrializados, manteniendo el crecimiento económico mundial en niveles no inferiores al 3% anual, liberalizando el comercio internacional, bajando las tasas de interés real para países deudores y creando aportes de nuevos fondos para América Latina, provenientes del sector privado, del Banco Interamericano de desarrollo y del Banco Mundial.

Por otra parte los organismos financieros multilaterales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial condicionan el acceso a nuevo financiamiento a la aplicación de un programa de reformas denominado "Programa de ajuste Estructural" (PAE). Las propuestas de éste, son similares a las reseñadas por Balassa anteriormente. Aunque, incluye nuevos elementos relacionados con una mayor sofisticación del programa para adaptarlo a la realidad.

La visión del Banco Mundial, presentada por Michalopoulos⁷³, reclama como prioridad, abordar los desequilibrios internos, inflación y déficit en la Balanza de Pagos por ser contrarios al crecimiento de largo plazo. Se advierte de paso que las caídas de corto plazo del nivel de actividad son casi un prerrequisito para el éxito de un programa de estabilización, debido a que ello depende de la aplicación de medidas contractivas a la economía como un todo.

En este ámbito, se sostiene que la clave del ajuste con crecimiento radica en encontrar la combinación adecuada y el manejo equilibrado de los instrumentos de política monetaria, fiscal y cambiaria que, para un nivel dado de financiamiento externo, logren cumplir con los objetivos de estabilización, apoyen las transformaciones estructurales e impongan menos costos en términos de crecimiento en el corto plazo.

El conjunto de políticas que requieren una atención prioritaria para promover el cambio estructural y el crecimiento son:

Aumento del ahorro público vía reducción del gasto e incremento de los ingresos, mediante la privatización de las empresas públicas o mejorando su gestión, dirigiendo la acción distributiva del Estado a los grupos de extrema pobreza.

⁷³MICHALOPOULUS. 1987

Aumento del ahorro privado, lo cual requiere fortalecer las instituciones financieras internas y mantener una política económica estable y predecible. Mayor eficiencia económica y mejoras en la inversión privada mediante la eliminación de las distorsiones microeconómicas.

Mejor asignación de la inversión pública, asunto que puede abordarse por medio de una redistribución de los recursos públicos hacia actividades que ameritan mayores externalidades positivas, como el desarrollo de los recursos humanos y la infraestructura física.

Aumento de la oferta de bienes transables, por medio de una política de mantenimiento de un tipo de cambio real apropiado y una correcta estructura de incentivos que sea neutral entre la producción para el mercado interno y externo.

Otro autor (Selowsky⁷⁴), presenta una visión innovadora y representativa de esta nueva línea de trabajo del Banco Mundial. Pretende identificar una secuencia lógica de tres etapas en el ajuste, por las que deben transitar los países latinoamericanos para recuperar el crecimiento y reducir los niveles de endeudamiento externo.

Señala como punto importante la complementariedad, que él postula, entre las mejoras en las políticas internas y el apoyo del financiamiento externo.

⁷⁴ SELOWSKY, 1989

La meta básica de la primera etapa, es lograr cimentar una estabilidad macroeconómica mínima, reduciendo los niveles de inflación y la tasa de interés real. Ello exige actuar en dos frentes: generar un incremento sostenido del superávit fiscal primario (ingresos menos gastos, excepto pago de intereses), y conseguir un nivel crítico de financiamiento externo o de disminución de la transferencia neta de recursos, que permita reducir los efectos rescesivos de tal ajuste fiscal.

En la segunda etapa, sobreviene la aplicación de profundas reformas estructurales orientadas a incrementar la competitividad externa e interna de los mercados de bienes, insumos y financieros, junto con una racionalización del sistema global de reglamentaciones y reformas institucionales que promuevan el aumento sostenido del ahorro público.

La tercera etapa es una fase de consolidación de las reformas y el objetivo principal es la recuperación sostenida de los niveles de inversión. Estarían dadas las condiciones para la inversión privada nacional. La única restricción al crecimiento es el racionamiento del financiamiento externo.

Como se puede apreciar, en lo expuesto anteriormente, todos los enfoques asignan una gran importancia al papel del Estado en la economía, mucho más en la etapa de transición hacia una economía abierta y el

posterior desarrollo sostenible y equilibrado acorde con las tendencias globalizadoras del momento.

Se destaca a la política fiscal como un instrumento fundamental para alcanzar los anhelados objetivos y metas de la política económica de desarrollo global. También, se encuentran inmersos, aspectos tales como los ingresos, los gastos y la inversión pública, y todo lo que concierne al reordenamiento de la economía, de la sociedad y del propio Estado.

Como resultado de todo ello, se presenta, para el estudio de la economía del Estado, un panorama en el que intervienen innumerables factores con múltiples interrelaciones. Lo cual da pie a formular innumerables interrogantes que indagan acerca del funcionamiento del Estado en todos sus aspectos y, en este caso, en lo que concierne al gasto público en particular.

2.13 El Gasto Público y el Presupuesto

La elaboración del presupuesto del sector público ha cobrado importancia en todo el mundo porque es el principal instrumento para determinar los objetivos, las políticas y los programas de dicho sector. En las últimas décadas, los gobiernos de los países en desarrollo, también, han reconocido la importancia del presupuesto del sector estatal.

Luego de que el presupuesto desempeñara un papel pasivo, señala Martner⁷⁵, los gobiernos consideraron que podría ser utilizado como una herramienta eficaz de compensación frente a las fluctuaciones derivadas de sus vínculos con el exterior. Por otra parte y a consecuencia de las presiones sociales, se pensó que el presupuesto fiscal podría ser también un instrumento útil para lograr una mejor distribución del ingreso. Posteriormente se planteó que el presupuesto puede llegar a ser una herramienta para acelerar el desarrollo económico.

Se resalta también, como contribución de largos años de estudio y experimentación, la interdependencia del presupuesto y su uso múltiple.

En efecto, ya no se concibe al presupuesto como un mecanismo (de gobierno) aislado y ajeno al funcionamiento de la economía, de la sociedad y de la vida de una nación. Tampoco se lo considera como un instrumento puramente administrativo y contable. Hoy es, una herramienta política, en cuanto expresa en transacciones concretas y resultados propuestos, decisiones gubernamentales, y contribuye a través del ejercicio del poder a ejecutarlas; es un instrumento de planificación en cuanto contiene metas que cumplir con determinados medios; y es un instrumento de administración en cuanto debe realizar acciones específicas para coordinar, ejecutar y controlar los planes y programas.

⁷⁵ MARTNER, Gonzalo. "Planificación y presupuesto por programas"

Las funciones fundamentales de la elaboración del presupuesto⁷⁶ que han adquirido mayor importancia son las relacionadas con la utilización y conservación de los recursos, como consecuencia, por una parte, del acelerado aumento de los gastos y, por la otra, de la gestión de un gasto financiero reducido.

Las reacciones institucionales frente a estos problemas han variado. Es así que la elaboración del presupuesto, basada en los principios clásicos de cobertura completa, unidad de estructuras, transparencia, sencillez y flexibilidad, y eficiencia de costos, evidenció una notable continuidad y cambio para ajustarse a los nuevos cometidos, de acuerdo a las nuevas tareas económicas.

Los presupuestos⁷⁷ anuales de las administraciones públicas pretenden reflejar sus gastos planeados y sus ingresos previstos. Se trata de un objetivo ambicioso que exige un largo proceso en el que los distintos órganos de la administración establecen sus necesidades de gasto, generalmente al alza, para el año venidero.

El presupuesto de una administración pública mide anualmente los créditos iniciales y las previsiones de recaudación. El presupuesto quiere reflejar lo que va a hacer un gobierno, es decir quién puede gastar, hasta qué límite, para qué y cómo, además de cómo se prevé recaudar.

⁷⁶ PREMCHAND, A. "Temas recurrentes en materia de elaboración del presupuesto" FMI. Washington 1988

⁷⁷ STIGLITZ, Joseph E. obra citada, p. 50, 51, 52

La administración pública no publica unas cuentas de capital (activos tangibles). No existe una estimación oficial del valor del capital público. Además, sería muy útil incluir también una estimación de los activos intangibles, el más importante de los cuales consiste en las inversiones en la futura productividad de un país (capital humano), a través de la educación pública o subvencionada y de las inversiones de investigación y desarrollo, que hacen aumentar la productividad del conjunto de la economía.

La ausencia de una cuenta de capital tiene importantes consecuencias desde el punto de vista de la política económica, permite una política de reducción sistemática - especialmente en periodos de recesión en los que el gobierno enfrenta, además, a un amplio déficit - de los gastos de inversión (en los que hay que incluir los gastos de inversión en capital humano y en investigación), cuyas consecuencias no se dejan sentir hasta años más tarde.

Originalmente la contabilidad pública tenía un objeto fiscalizador y de control. Actualmente sucede lo mismo, lo que se refleja en la atención exclusiva que se presta a los resultados de las operaciones corrientes, es decir, a los ingresos anuales recibidos y a los gastos anuales incurridos. Las cuentas oficiales no aspiran a proporcionar una visión conjunta de la situación financiera a largo plazo del sector público. (lo anterior exige hacer predicciones sobre el futuro y estimar el valor de mercado del patrimonio del Estado, todo ello muy

distinto a simplemente contar los desembolsos realizados en efectivo.

Los presupuestos públicos sólo dan una imagen parcial del tamaño de los gobiernos o del efecto del sector público sobre la actividad económica. Hay importantes gastos fiscales que pueden dar una imagen distorsionada no sólo del tamaño del sector público sino también de la composición del gasto. Si un gobierno quiere enmascarar el volumen de las subvenciones que otorga a las empresas privadas, no tiene más que ofrecerles exenciones fiscales.

Una forma de manipular los presupuestos es : vendiendo activos con los cuales se obtienen ingresos adicionales, mientras que del coste de la operación, la reducción del capital del Estado, no queda constancia. Se puede reducir también el volumen aparente del sector público (aunque no reducir el déficit), creando empresas públicas. Desde el punto de vista del presupuesto, una dirección general debe incluir en el presupuesto todos sus ingresos y gastos. En cambio si se la convierte en empresa pública, solamente hará constar el déficit (la diferencia entre ingresos y gastos).

Los problemas anteriormente mencionados dificultan las comparaciones precisas, en el espacio y en el tiempo, de las condiciones económicas y del tamaño del sector público. Esto da un amplio margen de maniobra a los políticos para seleccionar los datos que les resulten más convenientes.

2.14 La Política Fiscal y el gasto público

La política económica se ejecuta a través de instrumentos. Estos son poderes, facultades y capacidades que el Estado utiliza para influir sobre el proceso económico y modificar de esta manera la realidad. Los instrumentos tienen carácter institucional, pues, es el Estado quien los ejecuta. Las medidas son la utilización concreta de los instrumentos y se dan a través de normas legales.

Los principales instrumentos de la política económica, de acuerdo al marco teórico planteado, son:

La política monetaria, que se concentra en el manejo de la oferta de dinero y sus repercusiones en los demás sectores de la economía.

Y, la política fiscal, que en términos generales señala un gasto público selectivo, la desgravación para estimular la actividad del sector privado, aumentar el nivel de ingreso personal y cambiar la naturaleza del déficit y de su financiamiento.

III EL GASTO PUBLICO EN BOLIVIA

3.1 La economía del país, la política económica y las finanzas públicas

En los primeros años de la década de los 80, la economía boliviana estuvo caracterizada por una crisis generalizada debido tanto a factores externos como internos⁷⁸.

Entre los factores externos podemos mencionar: la crisis del sistema financiero internacional cuya consecuencia fue la limitación en la entrada de capitales nuevos del exterior y el creciente servicio de la deuda externa; además el país tuvo que enfrentar la baja en la cotización internacional de los minerales y del gas natural.

Entre los factores internos se presentaron: una crisis de producción como resultado de inversiones realizadas en el pasado en sectores no recomendables y sin la orientación de un plan global; la aplicación de políticas económicas no adecuadas a la situación en que se encontraba el país, lo que derivó en una espiral inflacionaria de grandes dimensiones.

La restricción externa, tuvo su mayor incidencia en el sector público, provocando un desajuste fiscal, dada la alta dependencia de los recursos externos para el financiamiento del déficit en dicho sector, así como el

⁷⁸ UDAPE "Las finanzas públicas y el gasto del gobierno en el período 1980-1987" La Paz, 1989.

elevado servicio para el pago de la deuda externa acumulada en la década anterior. Adicionalmente, las finanzas del sector público dependían de los recursos generados por las empresas públicas exportadoras, así como de los ingresos tributarios provenientes del comercio exterior.

A partir de 1982, el gasto fiscal adquiere características de inflexibilidad, tanto por la creciente carga del servicio de la deuda externa como por los gastos en remuneraciones y transferencias otorgadas en razón de la expansión del aparato estatal. Esta inflexibilidad unida a la pérdida de control del Gobierno sobre las operaciones del sector público, determina un crecimiento continuo en el déficit. A su vez, al ser, el déficit del sector público, financiado por el Banco Central se provoca mayor inflación.

A consecuencia de los factores señalados, el producto disminuye en 11.4% en el período 1980-1985; la inflación se acelera llegando a superar el 11.700% (en 1985), siendo una de las causas principales el déficit del sector público que de 7.6% en 1980 pasó al 25% del PIB en 1984⁷⁹.

Sin embargo, las finanzas públicas no se encuentran condicionadas únicamente a factores externos o internos; también la Política Económica y particularmente la política fiscal han tenido influencia en el

⁷⁹ Instituto Nacional de Estadística. "Boletín de cuentas nacionales".

Banco Central de Bolivia. "Boletín estadístico"

comportamiento de sus ingresos y gastos. Por ello es importante destacar por un lado la relación entre la política fiscal con la política monetaria y cambiaria y, por el otro, la discrecionalidad con que se utilizaron los instrumentos de política fiscal.

Así, se puede observar que, hasta mediados de la década del ochenta, la política monetaria estuvo subordinada a la política fiscal, puesto que se convirtió en la principal fuente de financiamiento de su déficit. Además la política cambiaria llevada a cabo en el periodo de crisis exacerbó aún más el problema financiero del sector público al permitir la existencia de una brecha cambiaria significativa.

En el transcurso de los dos primeros años de la década de los 80, la reacción de la política fiscal ante la restricción externa fue relativamente pasiva dado que no hubo una utilización de instrumentos particularmente tributarios y de precios de bienes y servicios públicos, posteriormente el rol pasivo de la política fiscal fue convirtiéndose paulatinamente en un rol activo, hasta llegar a un excesivo uso de instrumentos tales como las franquicias y transferencias otorgadas a empresas públicas y al sector privado en detrimento de las finanzas del gobierno.

Es así como, aunque las operaciones del sector público fueron utilizadas como instrumento de estabilización, en la práctica se convirtieron en el principal factor de desestabilización de la economía a través del creciente déficit fiscal.

3.2 La política económica y la política fiscal en el nuevo modelo económico

En 1985, se puso en práctica el programa económico global de estabilización y ajuste bajo el nombre de "nueva política económica". Este programa propiciado por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial se denomina Programa de Ajuste Estructural (PAE), del cual se describen cuatro líneas fundamentales⁸⁰:

- Reducción de la demanda agregada, a través de la implantación de políticas, monetaria y fiscal, contractivas.

- Ajustes en los precios relativos, con el fin de restituir las señales del mercado en la asignación de recursos. Se levantaron los controles sobre los precios, se introdujo la liberación del mercado de trabajo para el sector privado y; la liberación de la tasa de interés en el mercado financiero.

- Apertura de los flujos comerciales y financieros, y de toda la economía como parte de la transformación estructural.

- Medidas de cambio estructural, dirigidas al aparato productivo y administrativo del Estado.

⁸⁰ UDAPE. Obra citada

Se neutralizó el crecimiento de los precios en base a los siguientes aspectos: Control del crecimiento del crédito interno, compatible con la disminución del déficit del sector público. Estabilidad del tipo de cambio, a través del régimen cambiario administrado con subasta pública de divisas. Nuevo régimen salarial y control de los gastos en el sector público, donde se produjo la racionalización del empleo y los salarios. Atenuación de las expectativas aceleracionistas de inflación de los agentes económicos y. Abastecimiento del mercado con productos de origen importado.

Se alcanzó el equilibrio fiscal mediante: La aplicación de una nueva Ley Tributaria. El nuevo régimen cambiario, que permitió un aumento significativo en los ingresos del sector público. El aumento en los ingresos del TGN, debido a los impuestos sobre la explotación de hidrocarburos y sobre las ventas en el mercado interno. La reestructuración de las principales empresas públicas. La racionalización y el control del gasto público.

La implantación de la nueva política económica, se la divide en dos períodos⁸¹: El primero de estabilización y el segundo de reactivación económica.

Durante el primer período (1986-1987), la política económica estuvo orientada a frenar la hiperinflación, por lo que se enfatizó en las políticas con carácter fuertemente rescésivo. En éstas se destaca el estricto

⁸¹COMBONI, Javier y Delgadillo, María F. "La política fiscal en Bolivia y su relación con la política económica" UDAPE, Análisis Económico Vol. 6. La Paz, 1993

control del gasto fiscal y en general el control de la demanda agregada; La política de precios y; La apertura a las importaciones, para fijar los precios a niveles internacionales. Además se buscó restituir las señales del mercado como principal mecanismo para la asignación de recursos.

La política fiscal durante el período de estabilización fue fundamentalmente activa, utilizó los instrumentos genuinos que le competen, centrando su atención en la óptica de los ingresos, vía regularización de impuestos así como de la aplicación de la nueva ley tributaria, contempladas en la reforma del sistema tributario, pero también, se tuvo que recurrir al uso estatal de los excedentes generados por YPF.

Desde el punto de vista de los gastos, se concentró en la recomposición de los mismos, mejorando los gastos de capital y eliminando las partidas corrientes (subsidios y transferencias) que influían negativamente en la asignación de recursos en la economía.

Para el control de la demanda agregada fue importante la reducción del déficit fiscal lo que permitió a su vez el control de la inflación. Los instrumentos utilizados fueron la eliminación del crédito automático al sector público, la racionalización del gasto fiscal y el control de las instituciones y empresas del Estado.

Hubo también modificaciones, en la interrelación entre la política fiscal, cambiaria y monetaria. La

política monetaria, dejó de estar estrictamente supeditada a la política fiscal, puesto que la reducción del déficit del sector público fue alcanzada tanto por una política de fortalecimiento de sus ingresos como por un mayor control de sus gastos.

Los ajustes en los precios relativos estuvieron sustentados en la eliminación de controles sobre los precios, la liberalización de las tasas de interés y la actualización permanente del precio de la divisa.

La apertura de la economía se plasmó en la eliminación de todas las restricciones para la importación y exportación y la adopción de una tarifa arancelaria uniforme y baja.

El segundo periodo (1988 en adelante), se inició con la promulgación de medidas de política económica destinadas a reactivar la producción, a promover las exportaciones, y mejorar las condiciones de inversión del sector privado.

Es así que se instituyen políticas de reintegro tributario (CENOCREN) y arancelario (DRAW BACK) para las exportaciones no tradicionales, con el objeto de incrementar los volúmenes exportados por el sector privado. Se establecen además una serie de medidas destinadas a reducir los costos de intermediación financiera.

En este período sin embargo, se enfatiza en las medidas de cambio estructural, en las que se busca

cambiar también el marco institucional del país. Con este propósito se elaboran las leyes de inversiones, de minería e hidrocarburos (aunque en el último gobierno, 1993 en adelante, son modificadas) para promover la inversión directa e incentivar la participación privada.

En el campo fiscal, se evidencia la recuperación de los niveles impositivos, a valores similares a los de principios de la década (del 80), como consecuencia de la reforma tributaria y la reducción del pago de intereses por concepto de deuda externa. Otro hecho notable, es la reducción del déficit del sector público no financiero, que en 1987 llegaba al 7 % del PIB, y fue cayendo hasta un 3 % del PIB, en 1990.

Durante el proceso de cambio, de la crisis a la estabilización, los ingresos del sector público sufrieron cambios no sólo en el nivel sino también en su estructura. Por el contrario en el gasto se observó una rigidez, puesto que no se registraron cambios importantes en su nivel ni estructura.

3.3 La economía del sector público boliviano

Bolivia se caracteriza por tener una economía pequeña, abierta y poco poblada. Con un producto interno bruto (PIB) de 23520 millones de bolivianos (en 1992), y Bs 131337 en términos reales (miles de Bs. de 1980); un PIB per cápita de Bs 20.45 (Cuadro N°12 y Gráfico N°5); y

una densidad demográfica de 5.84 habitantes por Km2.⁸² (cuadro N°11)

Se estima que el 70.5% de la población está en un nivel y condición de pobreza, y el 36% está en la extrema pobreza, además otro 13.6% está en el umbral de la pobreza⁸³.

El desempleo abierto en ciudades capitales llegó al 10.2% en 1989, y fue menor al 6% en 1991. Según la encuesta de población y vivienda de 1988, el 32% de los ocupados estaba en la categoría asalariados, el 47% como cuenta propia, el 16% como trabajadores familiares. En 1992 se estimó que el 20.9% estaban ocupados en el comercio como vendedores.

La tasa de analfabetismo en la población de 15 años y más en 1992 llega al 20% a nivel nacional, 8.9% en el área urbana y 36.5% en el área rural⁸⁴.

Al realizar el análisis de la participación del sector público en la economía boliviana, se observa que éste genera cerca del 25% del valor agregado, emplea alrededor del 10% de la fuerza de trabajo (25%, tomando en cuenta sólo el área urbana). Ejecuta más del 60% de la inversión. Consume cerca del 20% de la producción de

⁸² Instituto Nacional de Estadística (INE). "Anuario estadístico 1993". EDIGRAF. La Paz, 1994

⁸³ Instituto Nacional de Estadística; unidad de Análisis de Políticas Sociales: Unidad de Políticas de Población; Unidad de Análisis de Políticas Económicas.

⁸⁴ UDAPSO. Documento citado

bienes y servicios finales (como parte del gasto público) y. Genera más del 60% de las divisas⁸⁵.

El déficit del sector público con relación al PIB en el periodo de inflación, fue de -25% (en 1984). En el periodo de reactivación bajó a -3.6% (en 1991)⁸⁶.

3.3.1 El presupuesto general de la nación⁸⁷

En cumplimiento a normas establecidas en la Constitución Política del Estado, el poder ejecutivo debe remitir al congreso nacional el proyecto de Presupuesto General de la Nación correspondiente a gestiones anuales, para su respectiva consideración y aprobación. Pero además, de la presentación del presupuesto, debe hacer también un informe de la ejecución y de los resultados logrados con el uso de los recursos públicos.

Lo que está normando la CPE en materia de presupuesto público es que el proyecto de presupuesto debe presentarse, no únicamente con montos referidos al año en cuestión, sino también de otros años, para una buena presentación y para efectos de análisis y comparación. Esto quiere decir que en el proyecto de presupuesto, para cualquier institución o propósito, ya sea de ingreso o de egreso, se deben acompañar al monto programado para la gestión siguiente, el monto ejecutado

⁸⁵ AFCHA, Gonzalo. "Apuntes sobre la política del gasto". PAP, La Paz, 1990. (Publicado en: "Política de ingresos, política de gasto y administración de la inversión pública" ILDIS)

⁸⁶ LOZA T., Gabriel y, NUÑEZ del PRADO, JORGE "Integración económica en un entorno internacional de economías abiertas"

⁸⁷ UASPA Infonna. N° 3, N° 7, N° 9, N° 10. publicación de la Unidad de Análisis y Seguimiento Parlamentario.

de la gestión anterior y el monto presupuestado aprobado de la gestión en curso.

La proyección de los recursos públicos obedece a la técnica del presupuesto por programas, lo que quiere decir que los fondos se destinan a propósitos bien definidos, y con objetivos y metas previamente trazados. Por lo tanto, transcurrida una gestión se deberían conocer los montos de los recursos utilizados y los resultados logrados.

3.3.2 Clasificación del presupuesto público

El presupuesto es presentado en dos formas que son el presupuesto agregado y el presupuesto consolidado.

El presupuesto agregado, es la suma de los presupuestos de todas las entidades del sector público que, previamente a su presentación al Congreso Nacional, el Poder Ejecutivo los reúne siguiendo algún criterio de clasificación. Normalmente se clasifica en cuatro grandes categorías que son : Administración Central, Gobiernos territoriales, Instituciones Públicas y Empresas Públicas.

A la Administración Central corresponden los tres poderes del Estado : Ejecutivo, Legislativo y Judicial, más otros órganos como el Tribunal Fiscal de la Nación, la Corte Electoral, la Contraloría y la fiscalía. Las Corporaciones Regionales y la Prefecturas corresponden a los Gobiernos Territoriales. Las cajas de salud, los seguros sociales, los fondos de pensiones tanto básicas

como complementarias y todo el conjunto de instituciones públicas descentralizadas sin fines empresariales forman parte de la clasificación de instituciones públicas. Finalmente, corresponden a la clasificación de empresas públicas las denominadas empresas nacionales, regionales, municipales, instituciones financieras bancarias y no bancarias.

El presupuesto consolidado proviene de consolidar las transferencias que se realizan al interior del sector público. No se contabilizan dos veces, dichas transferencias, como en el presupuesto agregado. Por ejemplo sólo aparece una vez el total de ingresos por la venta de hidrocarburos. Por esta razón el presupuesto consolidado es más reducido que el agregado.

Todo presupuesto tiene cuatro grandes componentes que son : los ingresos totales, los gastos totales, la diferencia entre ambos que puede arrojar un déficit o un superávit, y la forma como se financia el déficit o como se amortiza deuda en caso de tener un superávit. Por el lado de los ingresos se tiene fundamentalmente dos fuentes: los ingresos propiamente dichos y la deuda pública. Por el lado de los egresos se tiene dos destinos : los gastos (en consumo e inversión) y la amortización de deudas. (ver Cuadro N°1)

La ejecución del presupuesto del sector público se la puede estimar a partir de los registros del Programa de Emergencia SAFCO, dependiente de la Secretaría Nacional de Hacienda (se estima que cubre un 85% del total del presupuesto público), y de la información

manejada por el Banco Central de Bolivia desde la perspectiva monetaria (abarca la totalidad de cuentas del sector público) (Cuadro N°2).

CUADRO N°1
RESUMEN DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION 1993
(En millones de Bs)

	Agregado	Consolidado
INGRESOS TOTALES	14441.2	10255.3
Ingresos Corrientes	12814.3	9399.8
Renta interna	2673.1	2057.3
Renta aduanera	384.0	340.1
Venta de hidrocarburos	2631.6	2631.6
Venta de otras empresas	2732.0	2732.0
Donaciones corrientes	302.7	302.7
Otros	4091.0	1336.1
Ingresos de capital	1626.9	855.5
GASTOS TOTALES	15211.7	11025.8
Gastos corrientes	11757.0	8365.0
Servicios Personales	3072.8	2819.2
Indemnizaciones	121.0	121.0
Bienes y servicios	3203.3	3203.3
Intereses deuda	1033.7	865.7
Transferencias	2821.2	1031.0
Universidades	296.1	296.1
Otros egresos	1504.9	504.9
Gasto de capital	3454.7	2660.8
AHORRO CORRIENTE	1057.4	1034.8
SUPERÁVIT (DÉFICIT)	(770.5)	(770.5)
FINANCIAMIENTO	770.5	770.5
Crédito Externo	1048.8	1048.8
Crédito Interno	(278.3)	(278.3)

Fuente: Presupuesto General de la Nación 1993, Subsecretaría de Política Fiscal y Presupuesto, Secretaría de Finanzas.

CUADRO N°2
EJECUCION DEL PRESUPUESTO CONSOLIDADO
DEFICIT FISCAL Y SU FINANCIAMIENTO 1988-1993
(En millones de Bs)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Ingresos	2910	3534	4493	5820	7158	7495
Variación %		21.4	27.1	29.5	22.9	4.7
Gastos	3602	4255	5177	6636	8103	8975
Variación %		18.1	21.7	28.2	22.3	10.6
Déficit	(691)	(721)	(684)	(816)	(945)	(1480)
Variación %		4.3	(5.1)	19.3	15.8	56.6
Financiamiento	691	721	684	816	945	1480
Externo	481	258	380	604	846	1140
Interno	210	463	304	212	114	340
Déficit/PIB	6.7	6.0	4.8	4.5	4.6	6.6
Déficit programado	(348)	(444)	(538)	(467)	(453)	(770)

Fuente : SAFCO y Banco Central. Unidad de Análisis y Seguimiento Parlamentario

El Sistema Integrado de Información Financiera, como parte del sistema de presupuesto, cuenta con clasificadores para realizar una mejor elaboración del presupuesto y un mejor seguimiento de su ejecución, que son los siguientes: Institucional, de Recursos por Rubros, por Objeto del Gasto, de Fuentes de Financiamiento, de Organismos financiadores, de Localización Geográfica, Sectorial, de Acreedores, Económico de los Recursos, y Clasificador de los Gastos.

CUADRO N° 3
CLASIFICADOR DE RECURSOS POR RUBROS

CODIGO	DESCRIPCION
11	Ingresos de Operación
12	Venta de Bienes y Servicios de las Adm. Públicas
13	Ingresos Tributarios
14	Regalías
15	Otros Ingresos No Tributarios Propios
16	Intereses y Otras Rentas de la Propiedad
17	Contribuciones a la Seguridad Social
18	Donaciones Corrientes
19	Transferencias Corrientes
21	Recursos Propios de Capital
22	Donaciones de Capital
23	Transferencias de Capital
31	Venta de Acciones y Participaciones de Capital
32	Recuperación de Prestamos de Corto Plazo
33	Recuperación de Prestamos a Largo Plazo
34	Venta de Títulos y Valores
35	Disminución de Otros Activos Financieros
36	Obtención de Prestamos Internos
37	Obtención de Prestamos Externos
38	Incremento de Otros Pasivos
39	Incremento del Patrimonio

Fuente : Secretaría Nacional de Hacienda. "clasificadores", Sistema Integrado de Información Financiera

CUADRO N° 4
CLASIFICADOR POR OBJETO DEL GASTO

CODIGO	DESCRIPCION
100	Servicios Personales
200	Servicios no Personales
300	Materiales y suministros
400	Activos Reales
500	Activos Financieros
600	Servicio de la Deuda Publica y Disminución de Otros Pasivos
700	Transferencias
900	Otros Gastos de las Entidades Descentralizadas

Fuente: Secretaría Nacional de Hacienda. "clasificadores", Sistema Integrado de Información Financiera

CUADRO N°5
CLASIFICADOR DE FUENTES DE FINANCIAMIENTO

CODIGO	N O M B R E	SIGLA
10	Tesoro General de la Nación	TGN
11	TGN - Otros Ingresos	TGN-OT
20	Recursos Propios	RECPROP
50	Fondo Fiduciario de Aporte Local	FFAL
60	Otros	OTROS
70	Crédito Externo	CREDEX
80	Donación Externa	DONEXT

Financiera Fuente : Secretaría Nacional de Hacienda. "clasificadores", Sistema Integrado de Información

En general, los montos presupuestados no se basaron en la experiencia de la ejecución. Los ingresos totales programados van en aumento cada año con la característica de que no se logra ejecutar el total de lo programado (en promedio durante el período 89-93 se llegó al 77% de ejecución respecto a lo programado) . La tasa anual histórica de crecimiento de los ingresos llegó al 25%, pero a partir de la NPE se fue reduciendo hasta llegar al 5% (en 1993).

El presupuesto por el lado del gasto tiene también una expansión muy elevada, en promedio sube anualmente en 22% . La ejecución de esos gastos llega también en promedio en los últimos años alrededor del 83% de lo presupuestado. Dentro de los gastos, la ejecución correspondiente a los salarios cumple rigurosamente lo presupuestado denotando una rigidez en los salarios ; en cambio, los gastos de capital son utilizados como una variable de ajuste. Como ejemplo, en 1993 la inversión pública sólo se ejecutó en un 75% de lo presupuestado y

tuvo un crecimiento del 5% respecto al año anterior siendo que en el programa figuraba un 40%.

En cuanto al déficit fiscal (CUADRO N°2), en ninguno de los años se cumple con lo presupuestado. El déficit en relación al PIB llega a un 6.7% en 1988 y se reduce hasta el 4.5% en 1991, volviendo a una tendencia creciente los siguientes años marcando en 1993 un 6.6% del PIB. El déficit del sector público registró su nivel más elevado durante la etapa de crisis económica el año 1984 (25.4% del PIB), contrastando con lo sucedido durante el reajuste económico (en 1986 con un 3.5% del PIB).

El financiamiento externo del déficit fiscal, juega un papel muy importante llegando al 88% en 1992. Por lo que se afirma que los gastos públicos tienen absoluta dependencia del exterior. De manera que al aumentar los gastos el déficit fiscal va creciendo simultáneamente.

Como consecuencia, se tiene un endeudamiento externo con tasas elevadas, un servicio de la deuda que también tiende al crecimiento a pesar de la política económica aplicada a partir de 1985.

3.4 La importancia del Gobierno Central⁸⁸

Los gastos del Gobierno Central, tanto por su magnitud como por la diversidad de actividades que cubren, predominan sobre cualquier otra institución del sector público. Es por esta razón que cualquier decisión de política fiscal tomada a nivel del Gobierno central afecta determinantemente al resto de la economía.

Dado que, el gasto del gobierno central representa una elevada proporción del gasto del gobierno general, aquel es indicativo de la composición de la totalidad del gasto.

El Gobierno Central, juega también un rol importante en términos de política económica, puesto que la aplicación de los instrumentos de política fiscal tienen mayor efectividad tanto por la magnitud de sus operaciones, como por la posibilidad de control que tienen las autoridades respecto a las operaciones de las instituciones financiadas con recursos del TGN.

Por otro lado, desempeña un papel importante desde el punto de vista del financiamiento a otras instituciones públicas, ya que es el agente encargado de recaudar la mayor parte de los impuestos, captar el financiamiento externo, recibir transferencias de otras instituciones públicas así como del exterior, para luego distribuirlas, constituyéndose de este modo en el organismo movilizador de recursos.

⁸⁸ UDAPE, obra citada

Los gastos en los servicios de educación, salud y defensa, son de exclusiva responsabilidad del gobierno central (se debe tener presente que en 1995, los servicios de educación y salud fueron transferidos a las alcaldías); es el encargado de generar recursos internos como aporte local para llevar adelante obras de infraestructura de carácter nacional. Igualmente, el Gobierno Central es el encargado de cancelar la casi totalidad de la deuda externa contraída por el Gobierno General.

El gasto de inversión incurrido por el TGN comprende el aporte local a programas de inversión y el gasto de capital ejecutado exclusivamente por las instituciones del Gobierno Central.

3.4.1 Estructura y funciones del Gobierno Central

El gobierno general comprende tres grandes subgrupos : Gobierno Central, gobiernos regionales y gobiernos locales e Instituciones de Seguridad Social. A través del primero el poder ejecutivo lleva a cabo las políticas nacionales.

El Gobierno Central está comprendido, a su vez, por la Administración Central, y las Instituciones Públicas Descentralizadas sin fines empresariales.

La Administración Central se compone por los ministerios, la Presidencia y Vicepresidencia de la República, los poderes Legislativo y Judicial, Corte Nacional Electoral, Contraloría general de la República,

Fiscalía General, Tribunal Fiscal de la Nación y Consejo Nacional de Seguridad.

Las Instituciones Públicas Descentralizadas comprenden : el Comité Olímpico Boliviano, Academia Nacional de Ciencias, Lotería Nacional de Beneficencia y Salubridad, Unidad de Análisis de Políticas Económicas, Servicio Nacional de Caminos, Instituto Nacional de Reforma Agraria, Instituto Nacional de Estadística y otros.

Las funciones de la Administración Central están vinculadas principalmente, a tareas de educación, salud y seguridad social (que recientemente fueron transferidas a las Alcaldías). Labores administrativas propias del poder ejecutivo y actividades de apoyo para mejorar la infraestructura vial.

Los ingresos del Gobierno Central se originan principalmente en recaudaciones tributarias (renta interna y aduanera) y transferencias (provenientes de las empresas estatales) que se concentran en el Tesoro General de la Nación.

3.4.2 Las Finanzas del Gobierno Central⁸⁹

Los ingresos totales del Gobierno Central desde principios de la década del 80 experimentaron un deterioro sistemático hasta mediados de 1985, tanto por

⁸⁹ UDAPE, obra citada

la disminución de sus ingresos tributarios, como por la reducción de las transferencias recibidas de las empresas públicas. Así los ingresos totales que representaban en 1980 el 9% del PIB, bajaron en 1984 a 2.9% del PIB. La mantención de un tipo de cambio en niveles muy bajos en comparación a su valor de mercado, afectó más del 50% de los recursos por estar ligados a operaciones de comercio exterior y a las actividades de empresas extractivas.

A partir de 1985, como resultado de la aplicación de la NPE, los ingresos del Gobierno Central registran un notable incremento explicado en principio por un manejo adecuado de la política cambiaria y de precios de bienes y servicios producidos por las empresas públicas, y posteriormente por la reforma tributaria puesta en práctica en 1987. A consecuencia de lo primero, mejoraron las finanzas de las empresas públicas y por tanto las transferencias otorgadas por éstas al Gobierno Central, en tanto que la reforma elevó los índices de recaudaciones de impuestos (5.7% del PIB en 1987 próximo a 6.5% del PIB en 1980).

La estructura de los ingresos totales muestra entre 1981 y 1985 un cambio radical en su composición, puesto que de 65% que eran los ingresos corrientes pasan a representar sólo un 30% en 1985.

La participación del gasto total respecto al PIB fue errática entre 1981 y 1984, alcanzando su nivel mínimo en 1982 (11% del PIB) y su nivel máximo en 1984 (17% del PIB). Entre 1985 y 1987, se estabilizó alrededor de 14% del PIB. Sin embargo, se presenta un cambio en la composición debido a un aumento en la participación de

las transferencias otorgadas al sector público, principalmente las efectuadas en 1986 y 1987 a COMIBOL para su reestructuración.

Durante el período 1981-1982 se reducen los gastos corrientes, principalmente en el rubro de remuneraciones debido al menor crecimiento de los salarios nominales, en 1984, se produce una expansión del gasto corriente ya que se buscaba mantener el poder adquisitivo de los salarios. A partir de 1985, la participación de los gastos corrientes respecto al PIB se reducen en relación a 1984.

A nivel de todo el Gobierno Central, los gastos de capital de SENAC y los financiados directamente por el TGN, fueron significativamente superiores en el período 85-87 en comparación a los del período de crisis.

CUADRO N° 6
INGRESOS Y GASTOS DEL GOBIERNO CENTRAL
(En porcentaje del PIB)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
INGRESO TOTAL	9.05	9.25	4.78	3.18	2.90	9.39	17.07	14.07
Ingresos Corrientes	6.53	6.04	3.25	2.43	2.10	2.85	4.42	5.72
Ingresos de Capital							0.99	
Transferencias Recibidas	2.52	3.21	1.53	0.75	0.80	6.54	11.66	8.35
GASTO TOTAL	17.80	14.64	11.28	12.57	17.54	14.49	13.12	14.55
Gasto Corriente	13.67	11.04	8.15	8.16	12.09	9.19	8.70	8.92
Intereses pagados	1.33	1.36	1.77	2.66	2.04	2.60	0.84	1.37
Gasto de Capital	0.98	0.55	0.27	0.43	0.38	0.34	0.21	0.18
Transfer. al Sector Público.	1.82	1.69	1.09	1.32	3.03	2.36	3.37	4.08

Fuente : Secretaría de Finanzas, elaborado por UDAPE

Dada la importancia del Gobierno Central, se presentan los siguientes cuadros: La ejecución presupuestaria a través de la cuenta Ahorro-Inversión-Financiamiento en contraste con el presupuesto programado; los ingresos ordinarios del TGN (cuenta 1-178); y la ejecución del presupuesto agregado por grupo de gasto de la administración central. Todos los datos corresponden al período 1990-1993.

CUADRO N°7

CUENTA AHORRO - INVERSIÓN - FINANCIAMIENTO

Ejecución Presupuestaria de la Administración Central (En millones de Bs)

C O N C E P T O	1990		1991		1992		1993	
	PROG	EJEC	PROG	EJEC	PROG	EJEC	PROG	EJEC
CUENTA CORRIENTE								
Ingresos Corrientes	2696	1853	3240	2929	4037	3920	4931	4657
Gastos Corrientes	2218	1802	2490	2581	3288	3319	4824	4428
AHORRO (DESAHORRO)	477	51	751	348	749	602	107	229
Como porcentaje del PIB	3.43	0.36	4.14	1.94	3.77	2.93	0.46	1.02
CUENTA CAPITAL								
Recursos de Capital	488	51	829	502	801	739	963	946
Gastos de Capital	277	85	482	163	503	584	1077	1151
SUPERAVIT (DEFICIT)	211	(34)	347	339	297	155	(114)	(205)
Como porcentaje de PIB	1.52	-0.24	1.91	1.89	1.50	0.75	-0.49	-0.91
FINANCIAM. NETO	(211)	34	(347)	(339)	(297)	155	114	205
CUENTA FINANCIAMIENTO								
Variación activos	0.4	0.1	(8.6)	0.2	(78.1)	(3.9)	(66.5)	(182)
Variación Pasivos	(211)	33.9	(355)	(339)	(375)	(159)	47.8	23.1
Variación Patrimonio								

Fuente: Secretaría Nacional de Hacienda y Oficina Técnica de Presupuesto del Parlamento

CUADRO N° 8

INGRESOS ORDINARIOS DEL TESORO GENERAL DE LA NACION

Programado y Ejecutado (cuenta 1 - 178) (En millones de Bs)

C O N C E P T O	1990		1991		1992		1993	
	Program a	Ejecutado	Program	Ejecutado	Program	Ejecutado	Program a	Ejecut a
INGRESOS ORDINARIOS	2084	1789	2484	2377	3091	2890	3496	3439
Impuestos Internos	629	557	715	822	1175	1254	1539	1375
Renta Aduanera	172	140	151	162	240	213	254	220
Renta Hidrocarburos Int.	788	748	1188	1093	1251	1154	1382	1228
Renta Hidrocarburos Ext.	383	274	323	204	320	156	200	495
Transferencias ENTEL	78	49	75	79	78	76	100	104
Regalías Mincras	15	11	20	8	9	8	9	2
Otros Ingresos	20	10	12	10	18	29	12	13
Ingresos Extraordinarios		63		23		400		599

Fuente : Secretaría Nacional de Hacienda y Oficina Técnica de Presupuesto del Parlamento

CUADRO N° 9

EJECUCION DEL PRESUPUESTO AGREGADO POR GRUPO DE GASTO

Administración Central

(En millones de Bs)

GRUPO DE GASTO	1990		1991		1992		1993	
	PROG	EJEC	PROG	EJEC	PROG	EJEC	PROG	EJEC
100 Servicios Personales	938.3	931.7	1210.4	1213.6	1381.9	1427.2	1861.1	1858.9
200 Serv. No Personales	209.8	140.1	173.6	209.0	278.9	429.4	725.4	521.5
300 Materiales y Sumin.	169.7	148.5	175.9	175.7	213.2	189.0	257.8	234.6
400 Activos reales	99.1	19.4	193	34.6	149.0	55.6	214.9	92.3
500 Activos financieros	0.4	0.1	24.7	0.1	0.9	0.3	1.3	1.9
600 Servicio Deuda Púb	620.7	441.6	1125.9	922.3	1348.3	1159.0	1533.6	1345.6
700 Transferencias	818.9	475.9	922.4	870.2	1306.0	1465.3	2181.7	2391.4
900 Otros Gastos	1.2	1.1	1.3	1.0	0.8	0.7	1.6	5.2
Gastos Extrapresup.				388.9				
TOTAL	2858.2	2158.4	3827.2	3815.4	4679.0	4726.4	6777.4	6451.3

Fuente : Secretaría de Hacienda y Oficina Técnica de Presupuesto del Parlamento

3.5 Análisis Económico de las estadísticas del gasto público desde la perspectiva del gobierno central

3.5.1 Descripción y análisis de variables

3.5.1.1 El gasto público

De acuerdo a la hipótesis de trabajo (punto 1.7) el gasto público (GP), identificado como variable independiente, está influido por diversos factores. Pero, ¿cual ha sido el comportamiento del gasto público a lo largo del periodo de estudio?.

El gasto público, expresado como porcentaje del PIB (CUADRO N°10, Gráfico N°1), tuvo el año 1980 un registro del 19%, fue disminuyendo los dos siguientes años 1981,1982 en 17% y 16,6 % del PIB respectivamente. En el año 1983 se produce un ascenso inesperado a 21,9% del PIB, constituyéndose en la cifra más alta del periodo de estudio, coincidiendo con el inicio de la etapa de hiperinflación y de crisis económica.

En 1984 el gasto público desciende al 18,8 % del PIB, para luego registrar un 20,5% (en 1985), año de Con carioño, inicio de la nueva política económica, llegando a constituirse en la segunda cifra más alta del periodo.

Posteriormente, se van registrando cifras muy por debajo del 20%, debido a la estricta aplicación del ajuste macroeconómico. Así, en 1986 el gasto público cae abruptamente al 15% del PIB, en 1987 se registra un 16,6 %. Durante los años 1988 a 1992 se mantiene el gasto público entre el 10 % y 14,5 % del PIB (11 % en 1988; 10,8 % en 1989; 11,3 % en 1990; 13,8 % en 1991 y; 14,5 % en 1992).

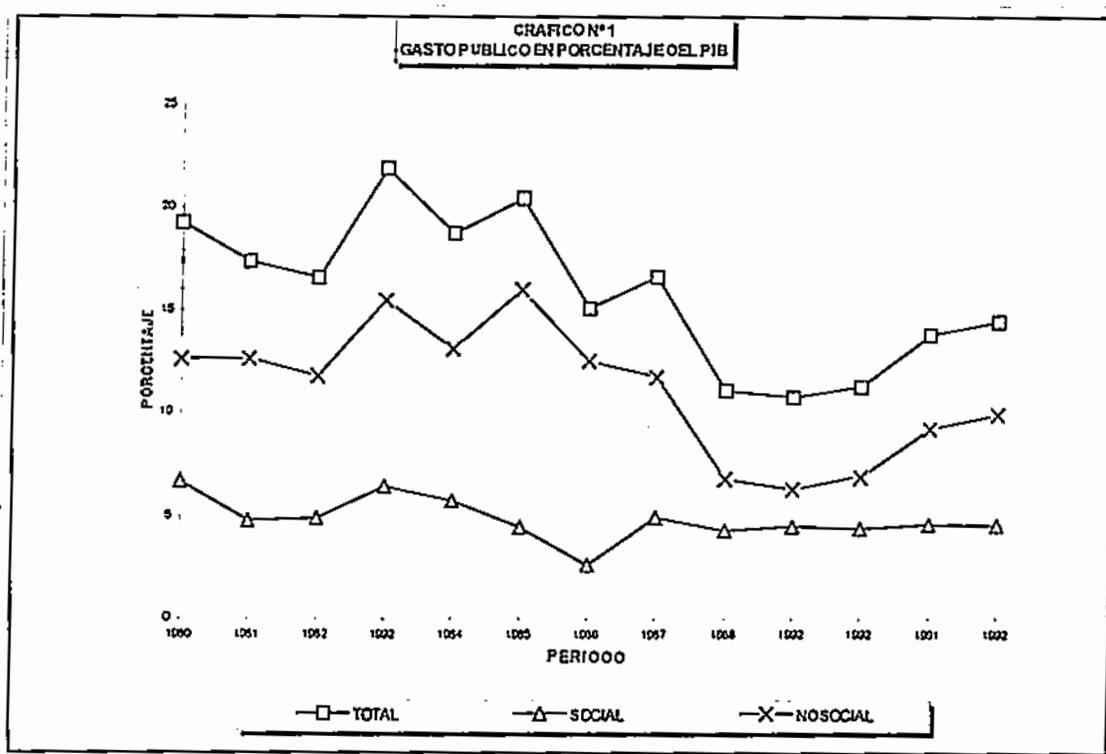
CUADRO N°10
GASTO PUBLICO EJECUTADO POR AREA SEGUN PERIODO a/

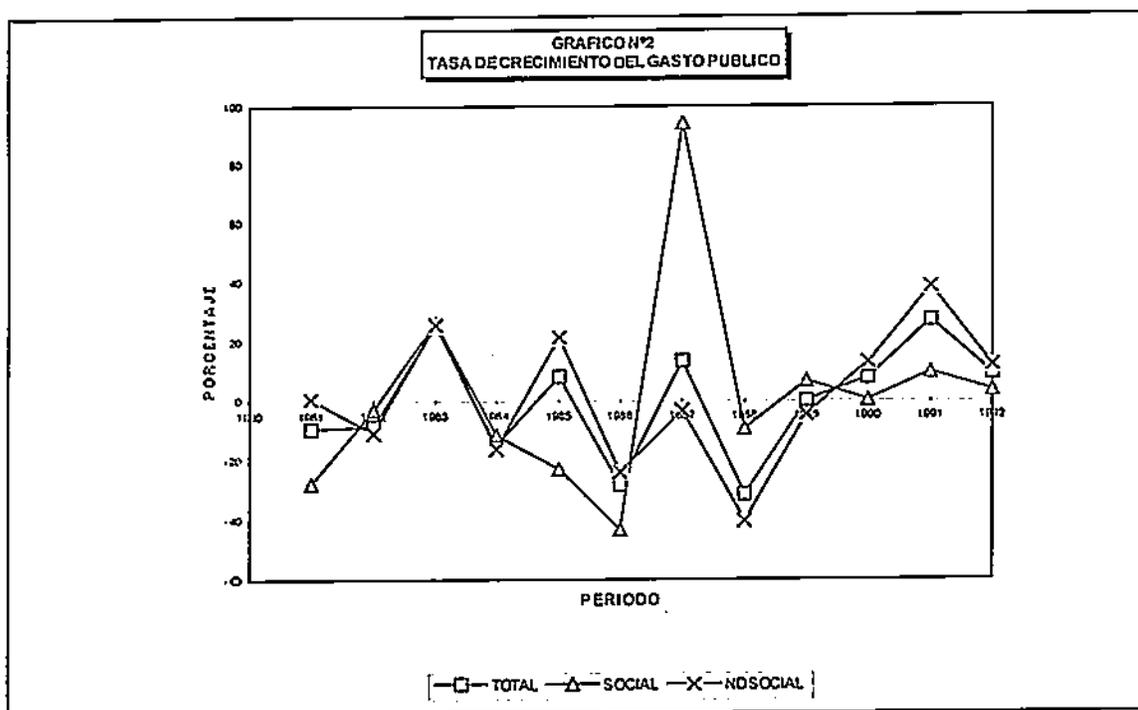
PERIODO	TOTAL	SOCIAL	NO SOCIAL	TOTAL	SOCIAL	NO SOCIAL	TOTAL	SOCIAL	NO SOCIAL
	(En Bs de 1980) b/			(En porcentaje del PIB)			(Tasa anual de crecimiento)		
1980	23726	8204	15522	19.30	6.67	12.62			
1981	21525	5922	15603	17.35	4.77	12.58	-9.28	-27.83	0.53
1982	19686	5754	13932	16.59	4.85	11.74	-8.54	-2.83	-10.71
1983	24811	7289	17522	21.88	6.43	15.45	26.03	26.68	25.77
1984	21151	6438	14713	18.77	5.71	13.06	-14.75	-11.68	-16.03
1985	22845	4962	17883	20.47	4.45	16.02	8.01	-22.93	21.55
1986	16398	2817	13581	15.07	2.59	12.48	-28.22	-43.22	-24.06
1987	18577	5471	13106	16.64	4.90	11.74	13.29	94.20	-3.50
1988	12750	4955	7795	11.09	4.31	6.78	-31.37	-9.44	-40.52
1989	12713	5291	7422	10.75	4.48	6.28	-0.29	6.79	-4.79
1990	13681	5299	8382	11.28	4.37	6.91	7.61	0.14	12.94
1991	17429	5797	11632	13.80	4.59	9.21	27.40	9.40	38.77
1992	19013	5997	13016	14.48	4.57	9.91	9.09	3.45	11.90

Fuente: Secretaría Nacional de Hacienda y Unidad de Análisis de Políticas Sociales

Nota: a/ Gastos financiados con recursos TGN, excluyen la coparticipación tributaria

b/ Deflactado por el precio implícito del gasto del consumo final de las administraciones públicas





Al hacer el análisis, de la variable GP (CUADRO N°10), se observa un comportamiento negativo, en términos de su tasa anual de variación con -9% durante los años 1981-82 respecto a la gestión inmediata anterior, al mismo tiempo se inicia el período de crisis económica y particularmente fiscal. Luego sigue su descenso llegando a -15% en 1984. Son años en los que la tasa de crecimiento real del PIB marca los mas bajos niveles (-4.36 en 1982 y -4.46 en 1983). En contraste se tiene un crecimiento de 26% en 1983 y 8% el año 1985. (Gráfico, N°2)

El año 1986, se tiene una tasa anual de variación del GP negativa (-28%) respecto al año anterior, la segunda más baja en el período de estudio, como

consecuencia de la aplicación de la nueva política económica adoptada un año y medio antes (DS 21060, de Agosto de 1985), ya en plena etapa de estabilización. Se obtuvieron consecuencias rescasivas en lo económico (caída de la producción, del ingreso, del consumo, etc.) y; graves y profundas repercusiones en el ámbito social (descenso del nivel de vida, aumento del desempleo, conflictos laborales y otros).

En la gestión de 1987, se registró un crecimiento del GP de 13% anual, pero de nuevo el año siguiente 1988 baja a -31% (grafico N°2) constituyéndose en la cifra más baja a lo largo de casi una década y media. Esta, es una evidencia de que el nuevo modelo obligó a una drástica reducción y mayor control en el gasto público y que se basó en las finanzas del sector público para estabilizar la economía. Este último año es el inicio de una segunda etapa, el de la reactivación económica.

En 1989 se anota una leve caída en la tasa de crecimiento del GP y posteriormente, a partir del año, 90 se pueden encontrar tasas positivas: 8% en 1990, 27% en 1991, 9% en 1992 (Cuadro N°10), lo que de alguna manera se muestra como una manifestación del equilibrio logrado por la economía en general. Se pudo disponer de mayores recursos para el gasto público. Debido, por una parte, a la disminución del pago de intereses de la deuda externa y por otra parte, debido a la aplicación de la reforma tributaria, que ordenó y simplificó el sistema de recaudaciones. Así, se hace posible una recuperación considerable en la disponibilidad de recursos del tesoro general de la nación.

3.5.1.2 Gasto público destinado al área social

Para fines de estudio, se divide el gasto público en: Gasto público destinado al área social y Gasto público destinado al área no social⁹⁰.

El gasto destinado al área social, durante todo el período de estudio registra datos muy inferiores a los del otro área (Gráfico N°1).

Desde 1980 y durante la etapa de crisis económica, éstos gastos se mueven en el rango comprendido entre el 4,4% y el 6,7% del PIB (Cuadro N°10.1 ; Gráfico N°3). Es justamente, el primer año (1980) el que alcanza el nivel más alto (6,7% del PIB) al cual no se puede retornar ni en los años de la reactivación.

En contraste, en el año 1986 se inscribe la marca más baja de todo el período 2,6% del PIB año en el cual se inicia el período de estabilización; siendo el mismo un punto de inflexión a partir del cual el gasto público destinado al área social se mantendrá casi constante.

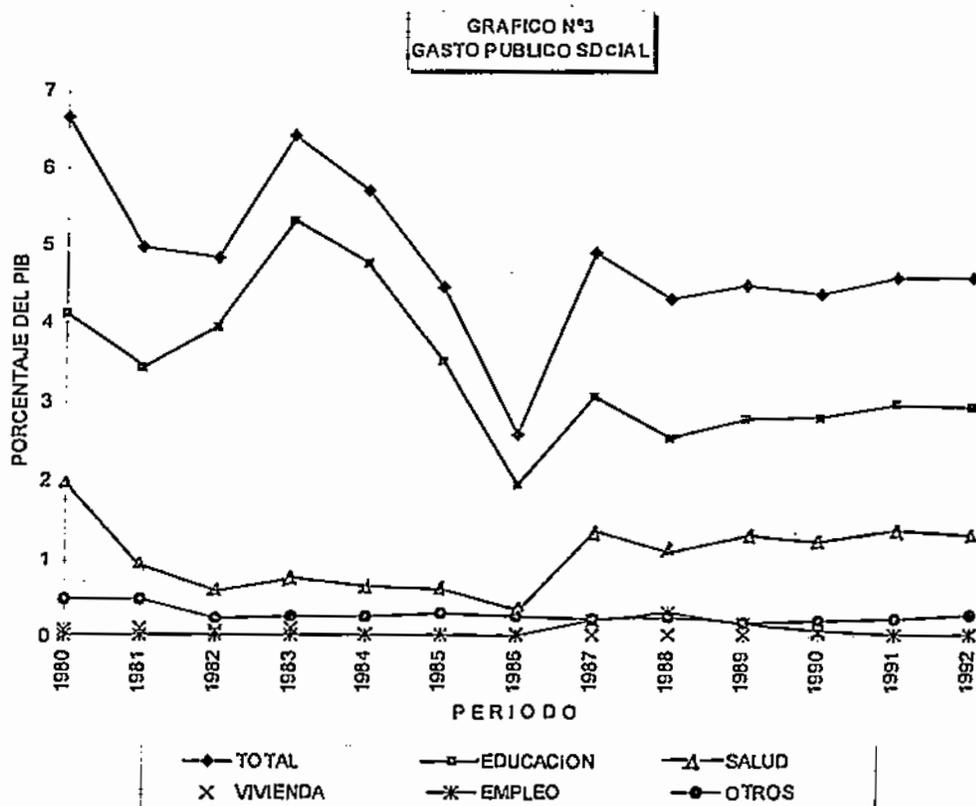
En efecto, de 1987 en adelante se encuentra, este gasto, circundando el 4,5% del PIB. Llama la atención, por supuesto, la regularidad que se le imprime desde el último año de la etapa de estabilización y durante toda la etapa de reactivación económica.

⁹⁰ Unidad de Análisis de Políticas Sociales (UDAPSO) "Carpeta de indicadores sociales N°1". Ofavim, La Paz, 1993.

CUADRO N°10.1
GASTO PUBLICO SOCIAL
(En porcentaje del PIB)

PERIODO	TOTAL	EDUCACION	SEG. SOCIAL		SAN. BASICO		EMPLEO	OTROS
			SALUD	VIVIENDA	SAN. BASICO	VIVIENDA		
1980	6.67	4.11	1.95	0.09	0.03	0.49		
1981	4.97	3.43	0.91	0.11	0.03	0.49		
1982	4.84	3.94	0.57	0.07	0.02	0.24		
1983	6.43	5.31	0.72	0.11	0.03	0.26		
1984	5.71	4.76	0.62	0.04	0.03	0.26		
1985	4.45	3.51	0.59	0.03	0.02	0.30		
1986	2.59	1.95	0.33	0.04	0.01	0.26		
1987	4.90	3.06	1.37	0.03	0.21	0.23		
1988	4.30	2.54	1.18	0.02	0.31	0.25		
1989	4.48	2.79	1.34	0.02	0.16	0.17		
1990	4.36	2.80	1.25	0.04	0.07	0.20		
1991	4.58	2.97	1.33	0.03	0.02	0.23		
1992	4.57	2.93	1.33	0.02	0.02	0.27		

Fuente: Secretaría de Hacienda y Unidad de Análisis de Políticas sociales



3.5.1.3 Gasto público destinado a la educación.

El gasto en educación, como porcentaje del PIB, varía entre el 2% y el 5,3% del PIB, durante el periodo de estudio (Cuadro N°10.1 ; Gráfico N°3). En los primeros cinco años de la década de los 80 se observan las siguientes cifras: alrededor del 3,5% del PIB los años 1981-82 y 1985; próximos al 4,5% los años 1980 y 1984; y 5,3% el año 1983 que se constituye en el punto más alto en más de una década.

En 1986, se puede identificar la cantidad más baja del período (1,95% del PIB), anunciando de esta manera el primer año de la NPE de ajuste estructural, donde se reducen los gasto sociales para lograr el equilibrio en el área estrictamente económica. En 1987, se tiene un 3,1% PIB, y posteriormente todas las cifras están por debajo del 3%, aunque muestran una tendencia creciente desde el 2,5% del PIB en 1988, hasta el 2,9% del PIB en 1992. Pero, hasta hoy, no se logran restablecer los niveles alcanzados los primeros años de la década de los ochenta.

Al interior del área social , el gasto en educación es el que registra las cifras más altas a lo largo del período de estudio, oscila entre el 17% y el 26% del total del gasto público en términos reales(Bs de 1980), a excepción del año 1986(12,9% del GP), alcanzando su límite superior los años 1984 y 1989 con 25,4% y 25,9% respectivamente.

Por lo expuesto líneas arriba, se puede considerar al gasto en educación como representativo del gasto destinado al área social, pues si se observan las cifras (Anexo, Cuadro N°20), el gasto en salud y seguridad social (1,95% del PIB, el año 1980 mucho antes de las reformas económicas) es el único sector que iguala a la cifra más baja registrada en el sector educación (1,95% del PIB en 1986, un año después de la NPE). Los sectores de saneamiento básico y vivienda, empleo y otros están por debajo del 1%. (Gráfico N°3).

3.5.1.4 Gasto público destinado al área no social

Pero, ¿qué evolución tiene la otra parte del gasto público? que por razones de estudio y mejor manejo estadístico de la información se la agrupa con el rótulo de gasto no social.

El gasto público destinado al área no social, tiene gran importancia a la hora de compararlo con los gastos del área social, pues se observa una marcada diferencia entre ambos a lo largo del período de estudio.

Véanse las cifras (Cuadro N°10, Gráfico N°1), alrededor del 12,5% del PIB los años 1980 a 1982; durante el período de crisis se incrementa a 15%, 13% y 16% del PIB en los años 1983, 1984 y 1985 respectivamente. Ya, en la etapa de estabilización (1986-1987), éstos gastos se mantienen cercanos al 12% del PIB. Ingresando a la etapa de reactivación de la economía, se encuentran cifras cercanas al siete por ciento (6,8% del PIB en 1988; 6,3% en 1989 y 6,9% en 1990).

No obstante, los gastos en el área social en el mejor de los casos, apenas llegan a la mitad de los gastos del área no social.

Ejemplos extremos se anotan en los siguientes años: 1980, en el cual los primeros (6,7% del PIB) resultan ser la mitad de los segundos (12,6% del PIB); 1985, la cuarta parte (4,4% del PIB y 16% del PIB respectivamente).

El año 1986, el más dramático, prácticamente resultan ser la sexta parte (2,6% y 12,5% del PIB, gasto social y no social respectivamente); en 1988-89-90, las dos terceras partes, o el 67% de uno respecto al otro, (4% del PIB contra el 6% del PIB aproximadamente) sin duda fueron los mejores registros; los últimos años vuelven a significar, los gastos sociales, el 50% de los gastos no sociales (4,5% del PIB y casi 10% del PIB respectivamente).

Cabe recalcar, sin embargo, que ambas áreas del gasto público real en términos absolutos han disminuido notablemente en el transcurso del período de estudio y las cifras registradas en el período de reactivación aún no alcanzan el nivel que tenían durante crisis económica, ni mucho menos el nivel de los años anteriores a la misma. De modo que, el gasto público en términos reales tiene una tendencia descendente, notándose una mejora y un cambio de sentido solo en los últimos años.

3.5.1.5 Inversión pública

La inversión Pública (Cuadro N°18), en los primeros años de la década de los 80, marcó cifras como las siguientes: 7% del PIB en 1980, 7,6% del PIB en 1981. Posteriormente y durante la crisis económica, la inversión pública registra un 9,8% en 1982 y luego desciende al 7,9% y 8% del PIB en los años 1984 y 85 respectivamente.

En 1985 la inversión se reduce a su más mínima expresión, 4,6% del PIB como producto de la NPE y de las repercusiones del recurso a la reducción, por una parte, del gasto público corriente (redimensionamiento del aparato estatal, despido masivo de empleados públicos), y por la otra de la inversión pública, como argumentos fáciles para buscar el equilibrio de las finanzas públicas.

Del año 1986 en adelante, la inversión pública se mantiene entre el 6% y el 9% del PIB. Durante el período de estabilización (1986-1987), se mantiene por encima del 6% del PIB. Al pasar a la etapa donde se busca la reactivación, la inversión pública está por encima del 8% del PIB en los años 1988, 1991 y 1993. En 1987 llega al 7,3% del PIB, para luego bajar al 6,7% del PIB la cantidad más baja del segundo período de la NPE. Sin embargo, es en 1992 que alcanza la cúspide, marcando un 9,5% del PIB, cifra muy próxima a la de principios de la década (9,8% del PIB en 1982).

La inversión pública, debe ser considerada una variable importante a tiempo de explicar las variaciones del Gasto Público, no sólo por el manejo que se le dio a partir de la NPE, sino fundamentalmente por el significado que tiene y ha tenido dentro de la inversión total del país, constituyéndose el Estado en uno de los mayores inversores, ya sea participando en el proceso de producción o creando las condiciones para el despegue de la economía.

3.5.1.6 Grado de Urbanización

La población del país (Cuadro N°11, Gráfico N°4), tiene una tasa anual de crecimiento de 2.11%, de acuerdo a lo registrado entre los censos de 1976 y 1992⁹¹. Pero se produce, al mismo tiempo, una constante migración del área rural hacia los centros urbanos.

Esa migración (campo-ciudad), ocasionará una presión hacia el uso de recursos públicos, para la atención de las necesidades básicas de ese nuevo conglomerado de habitantes que se asientan en las ciudades del eje principal de desarrollo, sin ningún tipo de planificación.

El grado de urbanización⁹² (Cuadro N°11), pasa de 0,72 en el año 1976, a 1,36 en el censo de 1992. Con una

⁹¹ Instituto Nacional de Estadística (I.N.E.). "Anuario Estadístico 93"; Edigraf SRL. La Paz-Bolivia

⁹² El grado de urbanización está medido como el cociente de: la población urbana sobre la población rural.

densidad de población de 4,20 y 5,84 en 1976 y 1992 respectivamente⁹³.

Sin embargo, y con la finalidad de dar un mejor tratamiento a los datos, los indicadores de población anteriormente mencionados se los representará a través de la relación entre el gasto público en urbanismo, vivienda y saneamiento básico y, la población urbana.

En otras palabras, será la tasa anual de crecimiento (por mil habitantes) del gasto en urbanismo y vivienda la que se utilice para la inclusión de los aspectos demográficos en el análisis posterior.

Esta variable, revela un comportamiento bastante irregular (Cuadro N°18), para 1981 tiene un incremento de 19% . El siguiente año (1982) decrece en -41%; para volver a crecer en 1983 (46,9%). Luego siguen dos años con crecimiento negativo -66% y -30,9% en 1984 y 1985 respectivamente. En 1986 sube en 23% y continua con tres años negativos -8,6% en 1987, -34% en 1988 y -27% en 1989. Continúa con un gran crecimiento de 119% en 1990 y luego vendrán nuevamente tres años con una tasa de crecimiento anual negativa: -20,9%, -33% y -1,4% en 1991, 92 y 93 respectivamente.

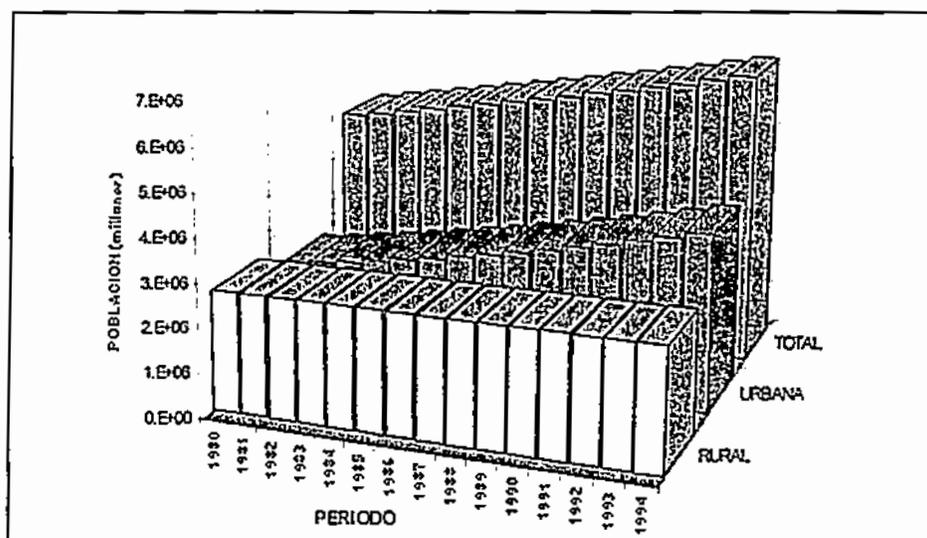
⁹³ Unidad de Análisis de Políticas Sociales (UDAPSO). "Carpeta de Indicadores Sociales"; OFAVIM, La Paz - Bolivia, 1993.

CUADRO Nº11
POBLACION POR AREA SEGUN PERIODO

PERIODO	POBLACION			GRADO DE URBANIZACION
	TOTAL	URBANA	RURAL	
1980	5015362	2266857	2697335	0.84
1981	5121186	2361158	2699762	0.87
1982	5229243	2459382	2702192	0.91
1983	5339581	2561693	2704624	0.95
1984	5452246	2668259	2707058	0.99
1985	5567288	2779259	2709494	1.03
1986	5684758	2894876	2711933	1.07
1987	5804706	3015302	2714374	1.11
1988	5927186	3140739	2716817	1.16
1989	6052249	3271394	2719262	1.20
1990	6179952	3407484	2721709	1.25
1991	6310349	3549235	2724159	1.30
1992	6420792	3696883	2726610	1.36
1993	6579455	3850674	2729064	1.41
1994	6718281	4010862	2731521	1.47

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (Censo Nacional de Población y Vivienda - 1992)

GRAFICO Nº4
POBLACION NACIONAL



3.5.1.7 Producto Interno Bruto per cápita

El producto interno bruto, es un indicador económico que expresa el valor de los bienes finales producidos en el interior de un país⁹⁴. En base a él, se determina el PIB per cápita que es una medida del bienestar económico (MBE) o bienestar de los residentes de un país. Cuando el PIB aumenta se supone que la gente está mejor.

En éste sentido, para calcular el PIB per cápita se divide el PIB real entre el número de habitantes de un país⁹⁵. El PIB per cápita, es tomado en cuenta justamente por el significado que se le confiere en el campo socioeconómico.

Conviene, para el presente trabajo, observar el comportamiento del PIB per cápita en términos de su tasa de variación anual (Cuadro N°12, Gráfico N°5), cuyas cifras son las siguientes: Presenta, un crecimiento negativo en los primeros años de la década de los 80 conservándose así hasta el año 1986, con cantidades críticas (-6%) justamente durante los años de crisis (1982 y 1983), en los cuales también se inicia la etapa de la hiperinflación y el desequilibrio consiguiente en las finanzas públicas y en la economía en general .

Posteriormente, se registran cifras positivas aunque muy bajas, 0,4% y 0,8% entre 1987 y 1990, evidenciando un leve repunte de la economía del país (como es lógico, el

⁹⁴ DORNBUSCH R. y STANLEY F. Obra citada, p. 31

⁹⁵ DORNBUSCH R. y STANLEY F. Obra citada, p. 37

PIB marca un crecimiento positivo situado por encima del 2% en el mismo período). A partir de 1991, la tasa de crecimiento del PIB per cápita, está entre el 1,4% y el 2,2% (incluso en 1994), en el contexto de una economía que se encuentra todavía en una etapa de reactivación (el PIB alcanza y logra superar la barrera del 4 %).

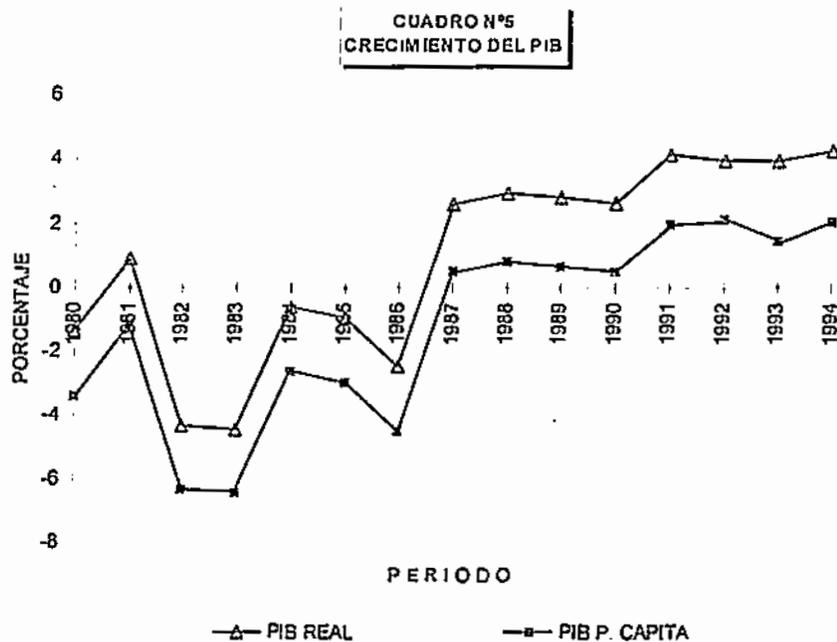
Sin embargo, no es posible afirmar que la situación social haya mejorado notablemente a pesar de que el indicador del bienestar económico (o PIB per cápita) tenga cifras positivas.

CUADRO N°12
BOLIVIA: PRODUCTO INTERNO BRUTO REAL Y PIB PER CAPITA
 (En miles de Bs de 1980)

PERIODO	PIB REAL	PIB PER CAPITA
1980	122946	24.51
1981	124083	24.23
1982	118674	22.69
1983	113378	21.23
1984	112696	20.67
1985	111608	20.05
1986	108828	19.14
1987	111659	19.24
1988	114963	19.40
1989	118221	19.53
1990	121316	19.63
1991	126341	20.02
1992	131337	20.45
1993	136533	20.75
1994	142322	21.18

TASA DE CRECIMIENTO		
PERIODO	PIB REAL	PIB P. CAPITA
1980	-1.37	-3.41
1981	0.92	-1.14
1982	-4.36	-6.36
1983	-4.46	-6.43
1984	-0.60	-2.64
1985	-0.97	-3.00
1986	-2.49	-4.54
1987	2.60	0.52
1988	2.96	0.83
1989	2.83	0.67
1990	2.62	0.51
1991	4.14	1.99
1992	3.95	2.15
1993	3.96	1.47
1994	4.24	2.07

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Dpto de Cuentas Nacionales



3.5.1.8 La deuda Pública

Durante los años 80 la mayoría de los países latinoamericanos experimentaron un aumento de su deuda pública interna y externa, convirtiéndose en un factor preponderante dentro de la composición del gasto público.

La deuda pública externa, se convierte en factor de vital importancia para el funcionamiento y desarrollo de la economía. Al ser Bolivia un país con escaso ahorro interno, se origina la necesidad de recurrir al ahorro externo para financiar su desarrollo. En décadas pasadas, se podía acceder fácilmente a los créditos externos, los cuales se orientaron no sólo a financiar inversiones, sino inclusive a cubrir gastos corrientes.

La crisis de la deuda generó profundos desequilibrios en la economía boliviana por los excesivos pagos en el servicio de la deuda⁹⁶ a la banca privada internacional.

Las estadísticas de la deuda externa expresadas en dólares norteamericanos (CUADRO N°13) muestran un coeficiente saldo deuda externa/PIB que se mantiene en el período 80-85 entre el 37% (en 1984 el más bajo) y 51% (en 1985 el más alto, ya iniciando la NPE) durante la etapa de crisis, denotando con ello que a pesar de declarar su imposibilidad de pagar, continuaba con los pagos aún en período de inflación.

⁹⁶ Bolivia entra en mora en Octubre de 1982, suspendiendo los pagos por concepto del servicio de la deuda externa amortizaciones e intereses, y en 1984 declaró la imposibilidad de pagar.

Asimismo, en ese período el pago de intereses era mayor a las amortizaciones, tendencia que se revierte a partir de 1985, pero el servicio de la deuda prosigue en constante aumento bajando sólo a partir de 1985. Las transferencias netas al exterior son negativas entre 1982-85.

Durante el período de estabilización se detecta un aumento en dicho coeficiente (saldo/PIB) 78% en 1986 y 86% en 1987, acorde con las medidas de ajuste y estabilización. Las amortizaciones son mayores a los intereses entre 1985 y 1987 y las transferencias netas se hacen positivas a partir de 1986.

Posteriormente el coeficiente saldo/PIB se va reduciendo hasta llegar al 58% en 1992, y nuevamente crece alcanzando al 73% en 1995.

Resalta, la regularidad del servicio de la deuda externa durante todo el período de estudio al mantenerse por encima de los de los 200 millones de dólares, sobrepasando incluso los 300 millones en 1983 y 1984, contrastando sólo dos años 1987 y 1991 con 167 y 195 millones respectivamente. (GRAFICO N°6)

Igualmente, el coeficiente servicio de la deuda/exportaciones registra cifras por debajo del 29% durante las tres etapas (crisis-estabilización-reactivación), durante cuatro años sube por encima del 30% tres en la etapa de crisis y en 1988 (35%). Únicamente en 1984 el servicio de la deuda sube al 42% respecto a las exportaciones.

En el saldo de la deuda externa se observa una tendencia creciente desde 1980 (\$us 2220 millones) hasta 1988 (\$us 4000 millones). Se mantiene en forma equilibradamente regular entre 1989 y 1993 (por encima de \$us 3400 millones). Posteriormente, sobrepasa la barrera de los 4000, similares a la cifra de 1987 siendo éstas últimas las más altas de todo el período (encima de \$us 4200 millones). (CUADRO N°13)

La composición de la deuda externa cambió notablemente. En 1981, el 42% del total de la deuda estaba representado por los bancos privados, el 32% por acreedores bilaterales y el 25% era de carácter multilateral. A fines de 1995, el 44% es bilateral, mientras que el 56% es de carácter multilateral (BID, BM, CAF) y por otra parte se ha eliminado la deuda con la banca privada.

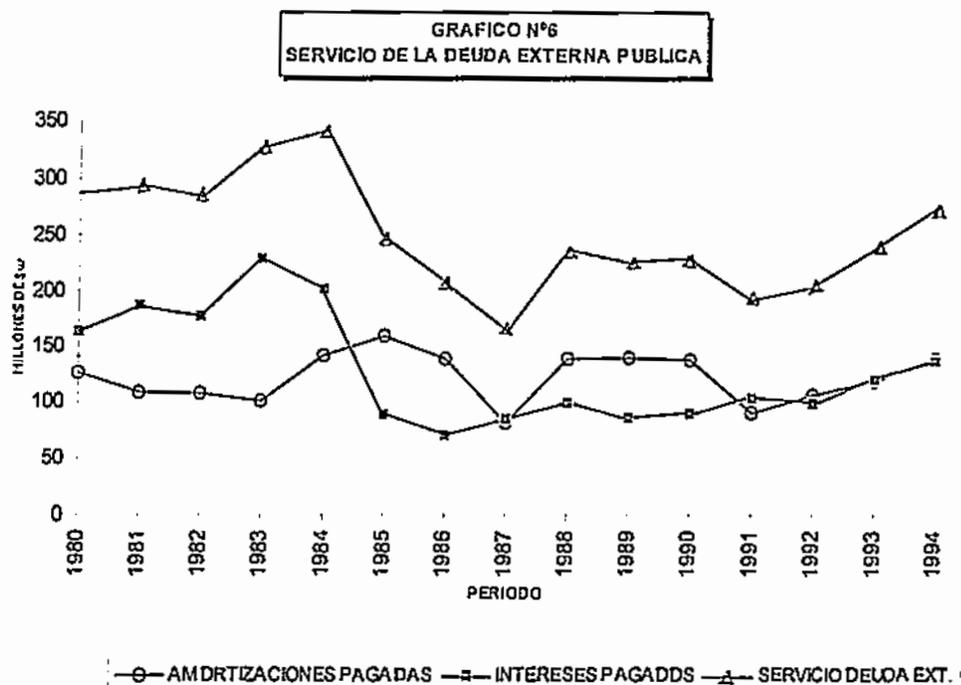
El flujo de caja del TGN, muestra la evolución del servicio de la deuda pública tanto interna como externa, comprende amortizaciones, intereses y comisiones (CUADRO N°14). Se observa un constante incremento del servicio de la deuda interna durante todo el período analizado. Resalta claramente (GRAFICO N°7) que durante la etapa de crisis las posibilidades de pago se reducen, llegando a su mínima expresión en 1984 (506 en Bs de 1980). A partir de 1985, y como efecto del inicio de la NPE, se restablecen los pagos de la deuda interna mostrando una tendencia creciente a partir de ese período alcanzando los 2 millones en 1993, cifra superior al pago de la deuda externa en ese mismo año.

CUADRO N°13
DEUDA PUBLICA EXTERNA DE MEDIANO Y LARGO PLAZO

(En millones de dolares)

PERIODO	DESEMBOLSOS EN EFECTIVO	MORTIZACIONE PAGADAS	INTERESES PAGADOS	SERVICIO DEUDA EXT.	SALDO DEUDA EXT.	SERVICIO/ EXPORT.	SALDO/ PIB
1980	439	126	163	289	2220	26.5	45.1
1981	323	109	186	295	2653	29.3	42.8
1982	211	108	177	285	2803	31.3	46.8
1983	98	101	229	330	3176	38.4	53.6
1984	160	142	201	343	3208	42.1	37.6
1985	109	159	89	248	3294	33.1	51.3
1986	230	139	71	210	3643	29.2	78.2
1987	238	82	85	167	4289	25.6	86.7
1988	326	139	100	239	4070	35.5	77.8
1989	341	141	86	227	3492	26.1	63.5
1990	335	139	90	228	3779	23.3	68.1
1991	300	91	104	195	3628	21.2	59.8
1992	385	107	100	206	3785	26.6	58.4
1993	319	120	121	240	3777	27.2	62.7
1994	365	139	137	276	4216	28.3	70.0

Fuente: Banco Central de Bolivia y Unidad de Análisis de Políticas Económicas

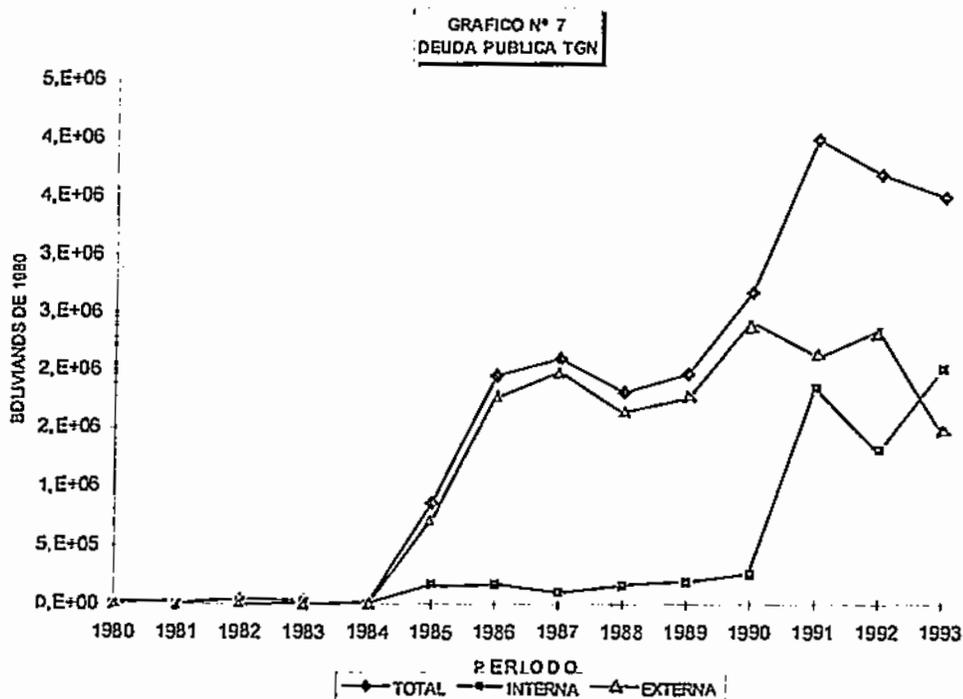


CUADRO N°14
EVOLUCION DE LA DEUDA PUBLICA a/
 (En bolívianos de 1980)

PERIODO	DEUDA PUBLICA			TASA ANUAL DE CRECIMIENTO		
	TOTAL	INTERNA	EXTERNA	TOTAL	INTERNA	EXTERNA
1980	3238	1383	1855			
1981	3931	2321	1610	21,40	67,82	-13,21
1982	29938	17149	12789	661,59	638,86	694,35
1983	22384	18588	2796	-25,23	8,39	-78,14
1984	2511	506	2005	-88,78	-97,28	-28,29
1985	858123	170830	717293	34074,55	33660,87	35675,21
1986	1951095	168248	1782847	127,37	-1,51	148,55
1987	2096654	101559	1995095	7,46	-39,64	11,91
1988	1807462	160401	1647061	-13,79	57,94	-17,44
1989	1964832	187152	1777680	8,71	16,68	7,93
1990	2674581	254757	2419824	36,12	38,12	36,12
1991	3992212	1851136	2141076	49,26	626,63	-11,52
1992	3685290	1314020	2371270	-7,69	-29,02	10,75
1993	3492741	2013508	1479233	-5,22	53,23	-37,62

Fuente: ecretaría Nacional de Hacienda y Unidad de Análisis de Políticas Económicas

a/ Flujo de caja del TGN



3.5.1.9 Los ingresos del TGN

Se señalan limitaciones financieras, al crecimiento del gasto, que emanan del lado de la oferta lo que muestra la influencia del sistema impositivo sobre el gasto. De los ingresos registrados por el TGN se analizan los ingresos de la renta interna y renta aduanera expresados en bolivianos de 1980. (CUADRO N°15)

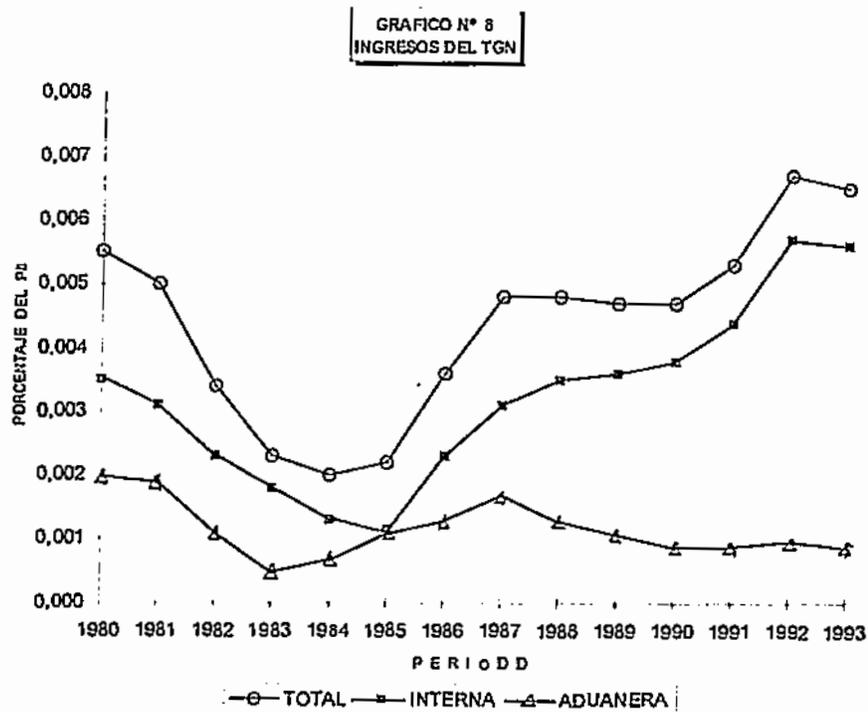
Los ingresos tanto por renta interna como por renta aduanera son relativamente bajos, con una tasa anual de crecimiento negativa durante el período 80-85. Luego de la reforma del sistema impositivo se tiene una notable recuperación en las recaudaciones de la renta interna elevándose en forma continua con tasas de crecimiento positivas a partir de 1986 aunque denotando un comportamiento muy irregular : 109% en 1986, 38% el año siguiente, bajando paulatinamente hasta el 7% en 1990. Mejorando en 1991 (20%) y 1992 (37%), para caer a una tasa de crecimiento del 1% en 1993.

Por otra parte, la renta aduanera tiene tasas negativas hasta 1983 (-59% en 1983 la mas baja de todo el período), positivas entre 1984 y 1987 con un máximo de 56% en 1985 la tasa más alta durante el período de estudio. Nuevamente se registran tasas negativas entre 1988 y 1991, con un mínimo de -17% en 1988. En 1992 la recaudación aduanera crece en 19% respecto al año anterior y en 1993 decrece en -4.8% en forma similar a la gestión de 1981. (GRAFICO N°8)

CUADRO N° 15
INGRESOS DEL TGN

PERIODO	(En bolívianos de 1980)			(En porcentaje del PIB)		
	TOTAL	RENTA INTERNA	RENTA ADUANERA	TOTAL	RENTA INTERNA	RENTA ADUANERA
1980	6834	4332	2502	0,0055	0,0035	0,0020
1981	6230	3846	2384	0,0050	0,0031	0,0019
1982	3978	2692	1286	0,0034	0,0023	0,0011
1983	2558	2033	525	0,0023	0,0018	0,0005
1984	2215	1413	802	0,0020	0,0013	0,0007
1985	2469	1220	1249	0,0022	0,0011	0,0011
1986	3991	2549	1442	0,0036	0,0023	0,0013
1987	5373	3509	1864	0,0048	0,0031	0,0017
1988	5589	4043	1546	0,0048	0,0035	0,0013
1989	5591	4269	1322	0,0047	0,0036	0,0011
1990	5715	4575	1140	0,0047	0,0038	0,0009
1991	6583	5507	1076	0,0053	0,0044	0,0009
1992	8801	7523	1278	0,0067	0,0057	0,0010
1993	8817	7601	1216	0,0065	0,0056	0,0009

Fuente: Secretaría Nacional de Hacienda



Haciendo una comparación entre ambos rubros de las recaudaciones, se observa que la renta interna ha sido siempre superior a la renta aduanera siendo muy similares solo en la gestión de 1995. En los primeros tres años del período las cifras son relativamente superiores a favor de la interna, pero los siguientes dos años esta se distancia mucho más.

A partir de 1986 la renta interna es notablemente superior a la aduanera y no decrece en ninguna gestión. Por el contrario la renta aduanera se mantiene en un rango entre los 1000 y 1800 Bs de 1980, teniendo mucho que ver en esto la apertura de la economía nacional y las exigencias de los grupos de integración a los cuales pertenece, exigencias que tienden a disminuir las trabas aduaneras en el comercio internacional.

3.6 Análisis de correlación

El análisis, de correlación simple (cuadro N°16) entre las variables seleccionadas arrojó los siguientes resultados de acuerdo a la matriz correspondiente.

El gasto público (GP) mostró un grado de asociación directamente proporcional con los gastos destinados al área no social 96% (ANS en % del PIB); asimismo, con los gastos destinados al área no social 77.5% representado por los gastos en educación (EDU, en % del PIB); y 64.9% con los gastos en saneamiento básico, urbanismo y vivienda (URB, por mil habitantes). Y una relación inversamente proporcional 19.5% con la inversión

pública total (INVPIB, como porcentaje del PIB); y 60.7% con la variación anual del PIB per cápita.

En consecuencia, de acuerdo a la hipótesis de trabajo basada en la tesis de Wagner, el análisis empírico muestra que existe una fuerte correlación entre los factores investigados, los que son considerados como determinantes del crecimiento del gasto público.

Por tanto, como la relación queda verificada por los datos aquella permite especificar y describir el fenómeno del gasto público por medio de un modelo econométrico. En otros términos se supone que la existencia de una determinada relación causal está comprobada, quedando por determinar los valores de los parámetros.

CUADRO N°16
MATRIZ DE CORRELACIONES SIMPLES

	GP	ANS	EDU	URB	INVPIB	CPIBPC
GP	1	0.96436	0.775137	0.649235	-0.19506	-0.60712
ANS	0.96436	1	0.612639	0.54072	-0.2901	-0.6651
EDU	0.775137	0.612639	1	0.599001	0.186911	-0.51671
URB	0.649235	0.54072	0.599001	1	0.097656	-0.34866
INVPIB	-0.19506	-0.2901	0.186911	0.097656	1	0.035235
CPIBPC	-0.60712	-0.6651	-0.51671	-0.34866	0.035235	1

3.7 Modelo econométrico

3.7.1 Características del modelo

El modelo, tiene por finalidad analizar el comportamiento de las observaciones anuales de las

variables descritas anteriormente, tomadas de las diferentes fuentes de información. Comportamiento que debe responder a la interrogante sobre la determinación del Gasto Público por variables de naturaleza económica y variables de naturaleza no económica, como los factores sociales y demográficos fundamentalmente.

El modelo econométrico del "Gasto Público" esta determinado por la siguiente función:

$$GP = f (ANS, EDU, URB, INVPIB, CPIBPC)$$

Donde: El gasto público (GP) variable dependiente, esta en función de las variables independientes: gasto público en el área no social (ANS), gasto público en el área social (EDU), gasto en urbanización (URB), Inversión pública (INVPIB), y crecimiento del PIB per cápita (CPIBPC).

3.7.2 Analizando la hipótesis en base a la aplicación de un modelo econométrico.

El comportamiento del Gasto Público, según diferentes enfoques, se encuentra determinado por variables de la esfera económica. Sin embargo, dadas las características resaltadas en capítulos anteriores, emanadas del estudio de la realidad socioeconómica de los países en desarrollo y de las estadísticas sobre referentes al caso boliviano, el gasto público también se encuentra relacionado con variables que pertenecen a la esfera no económica.

CUADRO N°17

MATRIZ DE VARIANZAS Y COVARIANZAS DE LOS COEFICIENTES ESTIMADOS

	C	ANS	EDU	URB	INVPIB	CPIBPC
C	0.580906	-0.02652	0.002368	0.014205	-0.45088	-0.01313
ANS	0.96436	0.002178	-0.00243	-0.00084	0.001815	0.000891
EDU	0.775137	0.612639	0.017102	-0.00223	-0.00356	0.000605
URB	0.649235	0.54072	0.599001	0.002975	-0.00067	-0.00026
INVPIB	-0.19506	-0.2901	0.186911	0.097656	0.005186	0.000449
CPIBPC	-0.6D712	-0.6651	-0.51671	-D.34866	D.035235	0.001329

3.7.3 Selección de variables estratégicas y relaciones

Se consideró, una relación del gasto público (GP) en función a gastos destinados al Area no Social (ANS), gastos destinados al sector de la Educación que como se indicó es representativo de los gastos del Area Social (EDU), gastos en urbanización por mil habitantes (URB), Inversión Pública como porcentaje del PIB (INVPIB) y Producto Interno Bruto per cápita (CPIBPC) (Cuadro N°18).

CUADRO N°18
VARIABLES SELECCIONADAS

PERIODO	GP	EDU	ANS	INVPIB	CPIBPC	CURBPC
1980	19.30	4.11	12.63	7.05	0.12	
1981	17.35	3.43	12.58	7.65	-1.16	19.29
1982	16.59	3.94	11.74	9.77	-6.34	-41.46
1983	21.88	5.31	15.45	7.96	-6.44	46.93
1984	18.77	4.76	13.06	8.04	-2.66	-66.30
1985	20.47	3.51	16.02	4.61	-3.01	-30.87
1986	15.07	1.95	12.48	6.29	-4.51	23.06
1987	16.64	3.06	11.74	6.41	0.48	-8.64
1988	11.09	2.54	6.78	8.12	0.83	-34.11
1989	10.75	2.79	6.28	7.26	0.07	-27.07
1990	11.28	2.80	6.91	6.73	0.50	119.55
1991	13.80	2.97	9.21	8.01	1.99	-20.86
1992	14.48	2.93	9.91	9.47	2.17	-33.35
1993	14.28	2.89	9.78	8.31	1.45	-1.39

GP: Gasto público en porcentaje del PIB.

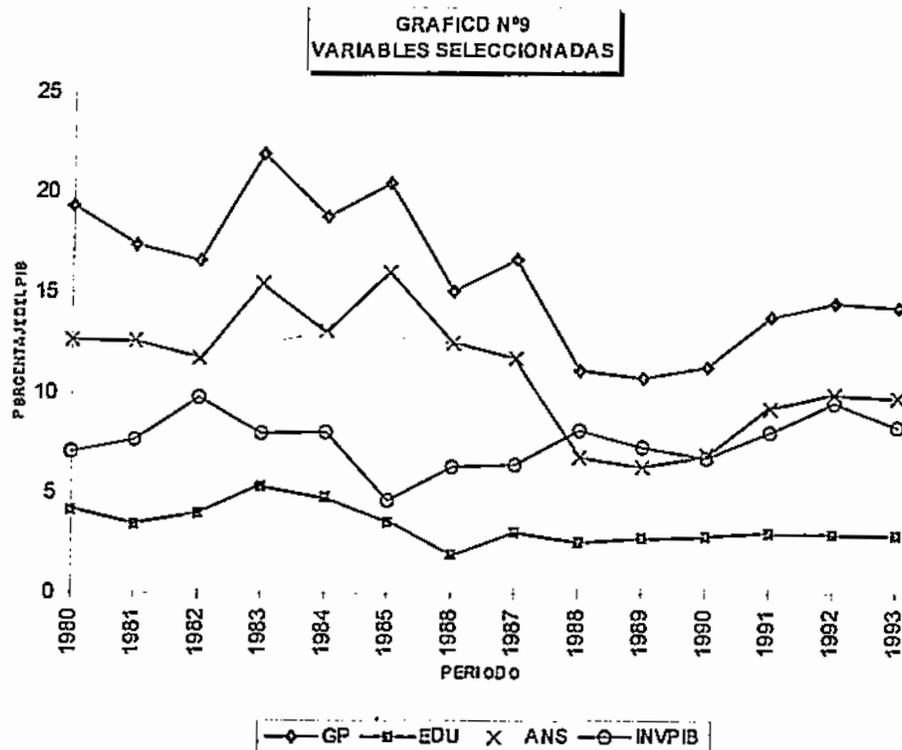
EDU: Gasto en el área social en porcentaje del PIB

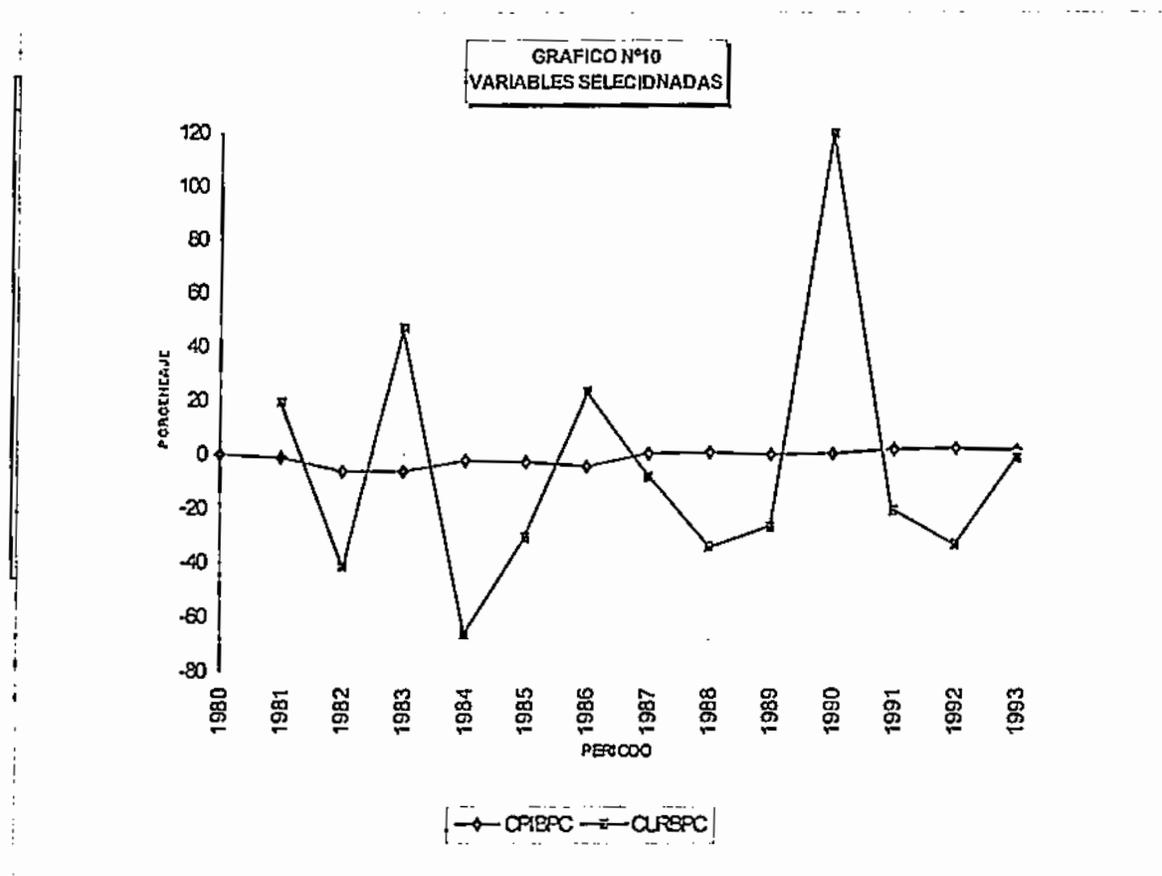
ANS: Gasto en el área no social en porcentaje del PIB.

INVPIB: Inversión pública en porcentaje del PIB

CPIBPC: Coeficiente de crecimiento del PIB per cápita.

CURBPC: Coeficiente de crecimiento del gasto en urbanización





Por lo tanto, se analizó el modelo bajo la siguiente hipótesis:

H₀: El comportamiento del Gasto Publico no está determinado por variables económicas ni sociales: Gastos del área no social, Gastos en Educación, gastos en Urbanización, Inversión Publica e Ingreso per cápita.

H₁: El comportamiento del Gasto Publico está determinado por variables económicas y sociales: Gastos del área no social, Gastos en Educación y Urbanización, Inversión Publica e Ingreso per cápita.

Se analiza esta hipótesis, puesto que según el análisis de correlación (punto 3.6) existe una alta dependencia entre el Gasto Público y las variables independientes. Lo que se muestra a continuación.

3.7.4 Especificación del modelo

La especificación econométrica del modelo es la siguiente:

$$GP_t = \beta_0 + \beta_1 ANS_t + \beta_2 EDU_t + \beta_3 URB_t \\ + \beta_4 INVPIB_t + \beta_5 CPIBPC_t + u_t$$

donde :

GP_t : Es el gasto público en relación al Producto Interno Bruto, esta medido en porcentaje del PIB en bolivianos de 1980, en el período t.

ANS_t : Es la participación del gasto público con destino al área no social en relación al Producto Interno Bruto, en el período t, esta medido en porcentaje.

EDU_t : Es la participación porcentual del gasto público con destino al área social representado por el sector Educación en relación al Producto Interno Bruto, en el período t.

URB_t : Es el valor del gasto público por mil habitantes, en bolivianos de 1980, con destino a la urbanización, en el período corriente t.

$INVPIB_t$: Es la participación porcentual del valor de las inversiones públicas en relación al Producto Interno Bruto, en el período t.

$CPIBPC_t$: Es la tasa de variación anual del Producto Interno Bruto per cápita, medido en bolivianos de 1980, en el período t.

El coeficiente B_0 mide un gasto público autónomo; Los coeficientes B_1 , B_2 , B_3 , B_4 y B_5 miden la pendiente de la función respecto a las variables explicativas o independientes.

3.7.5 Operación del modelo

La estimación del modelo se realizó a través del método de Mínimos Cuadrados Ordinarios, que permite encontrar parámetros insesgados y eficientes sobre la base de una serie de datos anuales desde 1980 hasta 1992. (Cuadro N°18). Para la facilitación de los cálculos y obtención de los resultados se utilizó el paquete estadístico TSP versión 7.03 , obteniéndose los siguientes resultados:

$$GP_t = 2.06 + 0.93 ANS_t + 1.16 EDU_t + 0.14 URB_t - 0.07 INVPIB_t + 0.13 CPIBPC_t$$

El error standard, para cada variable es:

$$\begin{aligned} SB_1 &= (0.0467) & SB_2 &= (0.1308) \\ SB_3 &= (0.0545) & SB_4 &= (0.0720) & SB_5 &= (0.0364) \end{aligned}$$

Coefficiente de determinación: $R^2 = 0.996096$

Significación del modelo:

Estadístico de Fisher, $F = 408,1973$

Autocorrelación :

Estadístico de Durbin-Watson: $d = 2,205517$

3.8 Interpretación de los resultados del modelo:

3.8.1 Coeficientes de regresión:

(ANS) Gasto con destino al área no social

El coeficiente de regresión es igual a 0.93, es decir que, si el gasto con destino al área no social en relación al Producto Interno Bruto aumenta en un punto porcentual entonces el Gasto Público aumentará en 0.93 puntos porcentuales en relación al PIB.

(EDU) Gasto con destino a la Educación

Se obtuvo un valor de 1.16, lo significa que si el gasto con destino al área social en relación al Producto Interno Bruto aumenta en un punto porcentual, entonces la participación del Gasto Público en relación Producto Interno Bruto aumentará en 1.16 puntos porcentuales.

(URB) Gasto con destino a la Urbanización

Se obtuvo un valor de 0.14, esto significa que, si el gasto con destino a la *urbanización (por mil habitantes)* aumenta en un punto porcentual, entonces la participación del Gasto Público en relación

Producto Interno Bruto aumentará en 0.14 puntos porcentuales.

(INVPIB) Inversión pública en relación al PIB

Se obtuvo un valor de -0.07, lo que significa, que si la participación de la Inversión pública con relación al PIB, aumenta en un punto porcentual, entonces la participación del Gasto Público en relación Producto Interno Bruto disminuirá en 0.07 puntos porcentuales.

(CPIBPC) Tasa de variación del Producto Interno Bruto per cápita

El coeficiente de regresión alcanzo un valor de 0.13. O sea que, si la tasa de variación del Producto Interno Bruto per cápita, aumenta en un punto porcentual, entonces la participación del Gasto Público en relación Producto Interno Bruto aumentará en 0.13 puntos porcentuales.

3.8.2 Coeficiente de determinación R^2 :

En base a los resultados obtenidos con el procesador de series de tiempo (TSP) se obtuvo un valor de 0.9960, es decir que, el comportamiento del Gasto Publico esta explicado en 99.6 por ciento por el comportamiento conjunto de las variables explicativas: Gasto destinado al área no social, Gasto destinado al área social (Educación), Gastos en Urbanización, Inversión Publica y Tasa de variación del Producto Interno Bruto per cápita.

3.8.3 Significación individual de las variables:

Se Utilizó el estadístico "t" de Student, para analizar cual de las variables explicativas es la más significativa individualmente en la explicación del comportamiento del Gasto Publico. En base a los resultados se tiene:

VARIABLE	ESTADÍSTICO
ANS	19.915952
EDU	8.844898
URB	2.604511
INVPIB	-1.052311
CPIBPC	3.592920

Si se compara, con el estadístico de la distribución se tiene que al nivel de significación del 5 por ciento, el valor del estadístico es $t(0.975;14-6) = 2.3060$. Por los valores altos del estadístico t, se observa que, los gastos en al área no social son los mas significativos (19.92%), le siguen en orden, los gastos en el área social (Educación 8.84%), la variación del Producto interno Bruto per cápita(3.59%) y los gastos en Urbanización (2.60%). Mientras que, las inversiones del sector público no son significativas, es decir que, individualmente, esta variable no afecta el comportamiento del Gasto Publico.

3.8.4 Prueba de significación de todo el modelo:

Nuevamente, en base a los resultados obtenidos por el TSP, el estadístico "F" calculado alcanzó un valor de $F=408.1973$ este valor resulta un valor altamente significativo, confirmando la validez del modelo en su conjunto y de la hipótesis alterna H_1 . Es decir que, los factores elegidos como variables explicativas, afectan de manera conjunta el comportamiento del Gasto Público (Valor del estadístico de la distribución $F(5\%, 5, 8)=3.69$).

3.9 Análisis de los problemas de estimación en el modelo.

Entre los principales problemas que se tienen cuando se estima un modelo a través del Método de los Mínimos Cuadrados Ordinarios se presentan: la Autocorrelación, la Heterocedasticidad y la Multi - colinealidad.

3.9.1 Análisis de la existencia de Autocorrelación:

La prueba se realizó a través del estadístico de Durbin-Watson. Se calculó, un valor de $d=2.205517$, contrastando con el valor tabulado de la distribución:

$$d_i(5\%, k', n) = d_i(5\%, 5, 14) = 0.343$$

$$d_s(5\%, k', n) = d_s(5\%, 5, 14) = 2.049$$

de acuerdo a la siguiente tabla:

Hipótesis : No existe autocorrelación

Decisión	Si
Rechazar Hipótesis	$0 < d < d_i$
No hay decisión	$d_i < d < d_s$
Rechazar hipótesis	$4 - d_s < d < 4$
NO hay decisión	$4-d_s < d < 4-d_i$
No rechazar	$d_s < d < 4-d_s$

Se puede observar, que el estadístico calculado cae en la región $d_s < d < 4-d_s$, por lo tanto se sitúa en el área de incertidumbre y podría o no haber autocorrelación.

Por tanto se recurre a la Prueba de autocorrelación LM

Test LM de correlación serial

Estadístico F	0.39865	Probabilidad	0.5478
Chi 2	0.75433	Probabilidad	0.3851

Se puede observar, que la probabilidad en ambos casos es mayor a 5%. El estadístico F con un valor bajo y 55% de probabilidad; y Chi2 con un valor también bajo y 39% de probabilidad. Por lo tanto no existe Autocorrelación entre las variables analizadas en el modelo planteado.

3.9.2 Análisis de la existencia de heterocedasticidad:

La heterocedasticidad, se presenta generalmente cuando hay un cambio de estructura en un período determinado, el análisis se realizó a través de la prueba de WHITE. Los resultados fueron obtenidos a través del TSP, la tabla es la siguiente:

Test de Heterocedasticidad:

Estadístico F	1.48201	Probabilidad	0.4131
$n \cdot R^2$	11.6431	Probabilidad	0.3097

Se puede observar en el cuadro anterior, que tanto el estadístico F y X^2 ($X^2 = n \cdot R^2$) calculados, no son significativos, por los valores bajos y con probabilidades altas de significación. Por lo tanto, en el modelo no se encuentran problemas de estimación de heterocedasticidad.

3.9.3 Análisis del problema de Multicolinealidad

El análisis se realiza en base a las correlaciones simples entre las variables independientes (Ver anexos), observándose que, no existen valores significativos, siendo el de mayor valor -0.6651 de la correlación entre ANS (área no social) y CPIBPC (PIB per cápita), los demás valores son muy bajos. Por lo tanto no existe colinealidad entre las variables de manera que afecte la estimación del modelo, luego no existen problemas de Multicolinealidad.

IV El impacto de la reforma estructural

4.1 La reforma en el período 1985 - 1993

El programa de ajuste estructural (PAE) propiciado por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, consiste en un conjunto de medidas de política económica y social, cuya influencia se inicia con los planteamientos descritos en el DS 21060 de Agosto de 1985, respaldados posteriormente con la suscripción de los acuerdos⁹⁷ respectivos.

Los objetivos⁹⁸ que se buscan con el PAE son : la estabilización macroeconómica con el fin de frenar la hiperinflación, y simultáneamente la reforma estructural para iniciar el crecimiento de la economía. Las políticas que se plantearon se refieren a la liberalización de los mercados, apertura comercial, reformas del Estado, Privatización ; y en términos de política social se diseñaron programas compensatorios para reducir la pobreza, con medidas en favor de la salud y educación de la población.

Se aluden como más importantes, durante la puesta en práctica del PAE, a los decretos supremos 21060, 21660 y 22407, promulgados entre 1985 y 1991. El primero (aprobado en Agosto de 1985) pone énfasis en el fenómeno de la inflación ; el segundo (1987) trae consigo medidas para la reforma estructural que permitan emprender la

⁹⁷ Dichos acuerdos fueron suscritos en diciembre de 1986 y en Julio de 1988

⁹⁸ AGUIRRE, Alvaro ; ARZE, Carlos; y otros "La Intencionalidad del Ajuste en Bolivia" CEDLA , La Paz , 1992. Realizan un análisis integral y una descripción del PAE tal como fue aplicado en Bolivia.

reactivación mediante una mayor inversión pública (financiada mediante créditos externos), asimismo, se contemplaron las repercusiones sociales del PAE generando medidas de política institucional y de vivienda.

El tercero (1990) trata de profundizar los resultados de las anteriores medidas y abrir la economía para una mayor participación del sector privado, se trata de promover: el crecimiento económico, el empleo, el desarrollo social y la modernización del Estado, alentando la inversión extranjera particularmente en los sectores de minería e hidrocarburos.

En resumen, se puede hablar de la siguiente lógica, basada en el diagnóstico de la realidad y de acuerdo a prioridades, siendo iniciadas simultáneamente las dos primeras:

Estabilización → Reformas Estructurales → Crecimiento Económico.

Se señalan como factores causales que ahondaron la crisis : el sobredimensionamiento del Estado y su acción en el área productiva, el déficit fiscal y la situación productiva y financiera de las empresas públicas. Entre las medidas anti-inflacionarias más importantes en el campo fiscal se destacan : la reducción del gasto público y el incremento de los ingresos fiscales, combinadas con medidas de política monetaria. La reducción del gasto público fue realizada a través de la eliminación de los subsidios, la relocalización, congelamiento de las remuneraciones y de la inversión ; y el incremento de los ingresos se ejecuta por medio de la elevación de precios

y tarifas públicas y de las transferencias de empresas públicas (CUADROS N°10 y N°15, GRAFICOS N°1 y N°10).

Es evidente que el redimensionamiento del Estado, al reducir la participación del sector público en el ámbito productivo, permitió aminorar las aplicaciones del gasto fiscal y modificar la composición y estructura del mismo.

Las disposiciones locales de la política social⁹⁹ se adaptaron a la propuesta que proviene de las instituciones multilaterales que sugiere : la reasignación del gasto público social buscando lograr la eficacia en el uso de recursos, la implementación de programas compensatorios y la adaptación de las disposiciones relativas al área social respecto al ajuste estructural.

En un primer momento se asignaba un carácter transitorio a la recesión concomitante a las medidas de ajuste, y en ese sentido se plantearon programas compensatorios, se distinguen disposiciones de política social dirigidas a mitigar los impactos sociales provenientes de la aplicación de las medidas de estabilización. Son medidas destinadas a generar empleo temporal que solucione la desocupación abierta provocada.

Posteriormente, al considerar la necesidad de las reformas en la economía, se plantea adaptar la política social a las transformaciones de mediano y de largo plazo. Se trató de dejar atrás la visión asistencialista

⁹⁹ AGUIRRE, Alvaro ; ARZE, Carlos ; y otros. Obra citada, pp. 22-28

y universal, redefiniendo su rol en términos del ámbito de una economía de mercado.

Se genera por lo tanto una acción social pública focalizada, discrecional y funcional al proceso de reestructuración de la economía. Esta destinada a los grupos más pobres de la población, con programas de asistencia en salud y educación.

La segunda fase de la política social, se vincula con las medidas referidas a la reasignación del gasto público destinado al área social, buscando la eficacia en el uso de los recursos.

Así la Estrategia Social diseñada en 1991 (DS 22407), incorpora un conjunto de medidas que tienden a vincular aun mas la politica social boliviana con la concepción de lo que debería comprender la acción social pública prevaeciente en los organismos multilaterales.

En consecuencia, aparte de encarar los impactos coyunturales causados por las medidas de estabilización, se presta mayor atención a la pobreza estructural. Las medidas tienden básicamente a la concentración del gasto social hacia grupos específicos : generalizando la educación básica y priorizando la capacitación técnica y la reconversión laboral, brindando atención pública en el campo de la salud preventiva y, el impulso de la capacidad productiva en el sector agrícola tradicional.

Se destacan los siguientes aspectos de la política social :

La creación de instancias e instituciones públicas especializadas en el área social dieron como resultado la conformación de fondos. Estas instituciones sientan las bases para la reorientación del gasto social, en los términos de su alcance selectivo de acción para enfrentar la pobreza extrema y su carácter funcional con la reforma estructural.

En los campos de la salud y la educación las medidas institucionales, vinculadas con la reestructuración, se encuadran en el proceso de descentralización, en pos de una adecuada reasignación y de establecer un eficaz uso de los recursos. Esto promueve la desconcentración de servicios básicos buscando la dispersión de las presiones sociales, además de viabilizar la privatización de la salud curativa y de la educación secundaria y superior.

También resalta la medida vinculada con la forma de su financiamiento, en el sentido de que los recursos emergentes de la privatización de las empresas públicas y de la reducción de la deuda externa, serían destinados al fortalecimiento del presupuesto de inversión social.

Por otra parte, para lograr el equilibrio del presupuesto, se recurrió a la reducción de los gastos fiscales corrientes y gastos sociales. A consecuencia de ello se redujeron los gastos en salud educación, etc.

Las reformas estatales se orientan principalmente a limitar la intervención del Estado a determinadas actividades económicas, particularmente a la provisión de servicios sociales y a desarrollar obras de

infraestructura productiva y social. Para ello se procede a la privatización de las empresas públicas y a la reducción de actividades financieras de las instituciones estatales.

Las actividades en las que puede intervenir el Estado deben ser aquellas en que los resultados no tengan que responder a criterios de lucro, sino mas bien a razones sociales, políticas y humanitarias, además de las que se dirijan a brindar condiciones favorables a la inversión privada.

Los criterios de política estatal deben guiarse por la eficacia, de manera que se preserve la estabilidad económica y facilite el funcionamiento de la economía de mercado. Se propugnan criterios de neutralidad en las políticas cambiaria y de comercio exterior, y se establece el principio del financiamiento genuino del gasto fiscal (renta interna y renta aduanera).

Los límites de la acción del Estado en el terreno social están fijados por los efectos potenciales sobre la actividad económica y los recursos disponibles. Se pretende afectar positivamente sólo a los sectores sociales que tendrían menores posibilidades y cuya situación se deriva de condiciones estructurales, no atribuibles al modelo.

4.2 La reforma a partir de 1993

A partir de 1993, se aplica mayor ímpetu a las reformas que habían empezado en 1985. En este sentido se

aprueban importantes medidas que cambian la estructura económica y social del país.

La medida fundamental es la denominada capitalización, en torno a la cual giran las demás, con la característica de que todas se relacionan y condicionan entre sí.

4.2.1 La capitalización

La economía para desarrollarse requiere de mayor inversión, la cual está compuesta por el ahorro interno y el ahorro externo. Conociéndose el escaso ahorro interno que se ha podido generar hasta el presente, la capitalización (Ley N°1544, del 21 de marzo de 1944) va en procura de promover la inversión externa.

Se tiene previsto, que por efecto de la capitalización se incremente el ahorro interno del país a través de la distribución de acciones y de los fondos de pensiones, que permitirán retroalimentar el modelo de desarrollo.

Aunque es muy pronto para encontrar las repercusiones que la capitalización (y en general toda la reforma) tiene en la economía, se puede percibir en primera instancia, que el Estado¹⁰⁰ deja de percibir el impuesto excedentario respecto a la explotación del petróleo y es evidente que el nuevo esquema tributario (puesto en práctica con la nueva Ley de Hidrocarburos),

¹⁰⁰ MARIACA Bilbao, Enrique. "YPFB como valuarte de soberanía y desarrollo", ILDIS, Seminario acerca de la capitalización, La Paz, 1995.

tiende a favorecer al socio privado extranjero para hacer más atractiva la inversión.

Por otra parte al crearse los impuestos específicos a los derivados del petróleo , estos encarecerán y afectarán a la economía popular.

El gobierno argumenta que con la capitalización (aumento de la inversión) habrá un aumento de la producción de petróleo y gas. Esta mayor producción, permitirá mayor recaudación de impuestos y se dispondrá de más recursos para el gasto social. Pero, se reconoce que los resultados del proceso de capitalización serán efectivos dentro de 10 años.

Lo anterior se agrava porque el TGN asume la totalidad o parte de los pasivos de las empresas capitalizadas, así como también la liquidación de los beneficios sociales de los trabajadores retirados que no aceptaron recibir acciones por el valor de sus beneficios.

Con la capitalización, el Estado deja de captar utilidades de las empresas estatales, recursos que se constituyen en importante fuente de ingresos para el TGN. Además, los impuestos y contribuciones de las seis empresas capitalizadas alcanzan la suma de Bs 1950 millones en 1993, de los cuales Bs 1301 millones son contribuciones al TGN, Bs 154 millones regalías

departamentales, Bs 454 millones son impuestos internos y cerca a Bs 40 millones son impuestos aduaneros¹⁰¹.

En resumen los principales objetivos de la capitalización son : Atraer capital de inversión, desarrollar significativamente la producción, atraer tecnología de punta, aumentar la competencia, monetizar los recursos naturales del país, introducir prácticas adecuadas para el manejo del medio ambiente.

4.2.2 La participación popular

Los objetivos de la Ley de Participación Popular¹⁰² son : Incorporar a las comunidades indígenas, campesinas y urbanas a la vida política y económica del país ; corregir los desequilibrios entre las áreas urbanas y rurales ; Lograr una más justa distribución y mejor administración de los recursos públicos ; facilitar la participación ciudadana fortaleciendo los instrumentos políticos y económicos para perfeccionar la democracia representativa.

Con la participación popular¹⁰³, se busca corregir un sistema injusto de distribución de la coparticipación de los impuestos nacionales al consumo basada en el domicilio del contribuyente, por otro (basado en la densidad de población) que introduce una redistribución

¹⁰¹ UASPA INFORMA, año 2 N°9. (Unidad de Análisis y seguimiento parlamentario), 1994.

¹⁰² Secretaría Nacional de Participación Popular, "Ley de Participación Popular, N°1551", La Paz, 1995

¹⁰³ DE LA PARRA, Armando. "Participación Popular. Vital en la tarea descentralizadora", entrevista publicada en el periódico El Diario , La paz 16 de enero de 1994

de los recursos públicos en favor de los municipios pequeños.

Otro punto se refiere a incrementar la eficiencia en la utilización de los recursos, y sobre todo en la oportunidad de los mismos.

Entre los aspectos más importantes de la Ley de Participación Popular referidos a los recursos públicos se hace mención a:

- La justicia en la redistribución de los recursos de carácter nacional, en función al número de habitantes.
- La devolución de los impuestos básicos a las municipalidades, que la ley 843 centralizó.
- La obligación de las corporaciones de desarrollo de invertir en coordinación con las municipalidades y de contribuir a su fortalecimiento.

El artículo 19 indica que la coparticipación tributaria es entendida como una transferencia de recursos de las rentas que corresponden al gobierno nacional en favor de los gobiernos municipales y las universidades públicas.

También se dispone (art.20) que la coparticipación tributaria se distribuirá entre las municipalidades en función del número de habitantes de cada jurisdicción municipal, y entre las universidades públicas de acuerdo al número de habitantes de la jurisdicción departamental. La coparticipación tributaria de los impuestos nacionales que alcanza al 25% se distribuye entre las universidades

públicas (5%), y los municipios incrementan su porcentaje de participación del 10% al 20%, las corporaciones dejan de beneficiarse de la coparticipación.

El impuesto a la renta presunta de propietarios de bienes, pasa a constituirse en un impuesto municipal.

Las competencias de las municipalidades se amplían para poder asumir la responsabilidad de administrar los servicios de educación, salud, urbanización saneamiento básico, mantenimiento de caminos vecinales, cultura, deporte, riego y microriego y se transfiere en propiedad la infraestructura del gobierno central.

En un análisis comparativo se observa que antes de la Ley 1551, en 1993, sobre un total de 10000 millones de bolivianos, los fondos destinados a las corporaciones y alcaldías equivalía al 7.9% del total; mientras que en 1994 sobre un total de 11600 millones de bolivianos por el mismo concepto se tiene un 9% del total. Lo que demuestra una leve variación.

El TGN tiene una pérdida de 200 millones de Bs en el presupuesto de 1994 por la transferencia del IRPPB, por la distribución del IVA y de transacciones a los hidrocarburos y, finalmente, por los recursos destinados al Fondo de Compensación de Regalías.

Con la Ley N°1551 de Participación Popular aprobada el 20 de abril de 1994, se incluye por primera vez dentro del PGN el presupuesto de los gobiernos municipales

correspondiente al 20% de las renta nacionales por coparticipación tributaria.

EL cuadro N°19 muestra la distribución de los recursos de la gestión 1994 (presupuesto) respecto al año anterior (ejecutado). Se observa que La Paz que tenía un 47% respecto al total baja a un 35%, aunque registra una tasa de crecimiento de 58% ; igualmente Santa Cruz que recibe cerca al 3% menos respecto al total de recursos. Por el contrario otros departamentos se ven favorecidos y con razón, como Potosí que incrementa los recursos recibidos en 6 puntos porcentuales ; Beni que de 0.5% pasa al 3% y Pando de 0.1% sube a 0.4%. Los demás departamentos reciben en 1 o 2 puntos porcentuales mas que en 1993.

Las decisiones de gasto público quedan ligadas a la participación de los habitantes de un municipio, así como la vigilancia para el cumplimiento de los proyectos emprendidos a petición de la propia población. Aunque es necesario aclarar que ningún artículo de la Ley 1551 otorga la opción de una participación directa de los habitantes en las decisiones sobre gasto público.

Naturalmente estas reformas modifican la estructura del gasto público, el TGN deja a los municipios importantes áreas que tradicionalmente financiaba. Como consecuencia se hace preciso un estudio posterior en base a los resultados obtenidos con la aplicación de las reformas de 1993 y los años siguientes, considerando que la economía se desenvuelve en otro contexto.

CUADRO N° 19
COMPARTICIPACION TRIBUTARIA MUNICIPAL.
 (En miles de Bs y porcentajes)

	1993		1994		CRECIMIENTO TASA ANUAL%
	VALOR	%	VALOR	%	
LA PAZ	139631	46.79	221019	34.54	58.29
SANTA CRUZ	77474	25.96	145593	22.75	87.93
COCHABAMBA	50469	16.91	112059	17.51	122.04
CHUQUISACA	9088	3.05	36927	5.77	306.33
TARIJA	6951	2.33	25168	3.93	262.08
ORURO	9943	3.33	29734	4.65	199.04
POTOSI	3020	1.01	46114	7.21	1426.95
BENI	1634	0.55	20588	3.22	1159.67
PANDO	200	0.07	2720	0.43	1260.00
NACIONAL	298411	100	639923	100	114.44
Capitales+ElAlto	278606	93.36	386913	60.46	38.87
292 Municipios	19805	6.64	253010	39.54	1177.50

Fuente : Secretaría Nal. de Hacienda, Secretaría Nal. de Participación Popular
 Elaborado por UASPA Informa N°2, en base a publicaciones del Gobierno

4.2.3 La reforma de la seguridad social

Teniendo como base los recursos generados por la capitalización de las seis empresas estatales más importantes, se pretende resolver el problema de la distribución y redistribución del ingreso y de la riqueza mediante la ampliación del Sistema de Pensiones.

En base a diagnóstico, se muestra un sistema de pensiones en crisis¹⁰⁴, fundamentalmente porque se tiene un desfinanciamiento estructural debido al desequilibrio de la relación activo - pasivo (entre trabajadores aportantes y rentistas). Por otra parte se confronta una inversión no rentable, con la consecuencia de mantener bajas reservas. Otro elemento que afecta al sistema es el de la variación y la movilidad de los empleos ; además

¹⁰⁴ PEÑA R. Alfonso. "La ampliación del Sistema de Pensiones". propuesta del gobierno presentada en el seminario sobre capitalización, ILDIS, 1995

del problema de la evasión y la mora en el pago de aportes. Se añade ello un deficiente control y una mala fiscalización.

La propuesta de reforma al sistema de seguridad se basa en la constitución de dos Fondos. Un Fondo no contributivo proveniente de los recursos o de las acciones de las empresas capitalizadas, y un Fondo contributivo, constituido por los recursos de las cotizaciones que realicen quienes se afilien al nuevo sistema.

Una de las consecuencias es que el Estado asume el pago de las rentas de jubilación tanto básicas como complementarias, desde el momento en que se pone en ejecución el proyecto de capitalización individual, como consecuencia de que los fondos de jubilación, del sistema anterior, quedan sin el aporte de los trabajadores activos de las empresas capitalizadas.

En el área de la salud, la orientación es la de reducir la cobertura de la medicina curativa y hacer énfasis en tareas de salud preventiva de gran alcance, tales como campañas generales de vacunación y dotación de servicios primarios de salud. La reducción del gasto social se concreta en una menor infraestructura y servicios de salud, que también se encaminan hacia la descentralización regional y la emergencia creciente de sistemas de salud privados.

En el ámbito de la vivienda, se tiende a la canalización de recursos hacia la constitución de programas de acceso a la vivienda en el marco de las

facilidades del mercado. Asumiendo los principios mercantiles que rigen el crédito, los recursos se canalizan mediante el sistema financiero formal y bajo las pautas de rentabilidad empresarial.

4.2.4 La Reforma Educativa

La Reforma Educativa (Ley N°1565, del 7 de Julio de 1994) también ligada a las anteriores, tiende a la municipalización progresiva de la educación, partiendo de lo que significa la Ley de Participación Popular. Se debe recordar que esta reforma está dirigida a fortalecer la educación primaria básica como prioridad y adecuar la mano de obra a los requerimientos que surgen de apertura de la economía y de su integración a bloques económicos regionales. De manera que la educación superior tendrá que ser pagada en gran parte por la población, lo que encarecerá el costo de vida.

Por una parte se indica (Cap. X, art. 47), que el TGN sostendrá el funcionamiento de los niveles preescolar, primario, secundario y la educación alternativa, con recursos destinados a los gastos corrientes en pagos al personal docente y administrativo de las unidades educativas.

Por otra parte, los tesoros municipales (Art.48) financiarán la construcción, reposición y mantenimiento de la infraestructura del equipamiento mobiliario y del material didáctico, en los niveles ya mencionados.

En cuanto a la inversión en educación, los municipios podrán recurrir a las instituciones financiadoras del Estado (Art.50).

La educación superior(Capítulo XI, Art.53) contará con recursos provenientes de la participación en los impuestos nacionales , establecida por Ley en favor de la universidades públicas y autónomas.

Con estas modificaciones se libera al TGN de la carga que supone el mantenimiento y la inversión nueva en el campo de la educación.

4.2.5 La descentralización administrativa

Se considera que la descentralización es un proceso complementario al proceso democrático. Y uno de los aspectos más importantes de aquel proceso debe ser incrementar la participación de los sectores de la ciudadanía en las decisiones de carácter público directamente relacionados a sus intereses inmediatos.

La Ley N°1654 de descentralización administrativa, consiste en la transferencia y delegación de atribuciones de carácter técnico administrativo no privativas del Poder Ejecutivo (cap. I, art. 1). Tiene por objeto, establecer el régimen de recursos económicos y financieros departamentales ; mejorar y fortalecer la eficiencia y la eficacia de la administración pública en la prestación de servicios en forma directa y cercana a la población (art. 2).

Los recursos (art. 20), están constituidos entre otros : por las regalías departamentales creadas por ley, los recursos del Fondo Compensatorio Departamental creado por Ley 1551, el 25% de la recaudación efectiva del impuesto especial a los hidrocarburos y sus derivados, las asignaciones consignadas anualmente en el PGN para el gasto en servicios personales de salud, educación y asistencia social.

A través de la Ley de descentralización administrativa, se transfieren fondos definitivos a cada región. Las regalías departamentales siguen siendo administradas por las corporaciones de desarrollo. El fondo de compensación está destinado a los departamentos que no tienen regalías.

Se establece también, que solamente el 15% de los recursos de las Corporaciones podrá utilizarse en gastos de funcionamiento, el restante 85% se utilizará en proyectos de inversión. Por otra parte, los presupuestos departamentales deben incluir el servicio de amortización de la deuda asumida por el Prefecto.

En términos generales, las reformas emprendidas a partir de 1993, han cambiado el panorama del gasto público, aunque sus repercusiones se percibirán con mayor claridad en el largo plazo.

Entre las consecuencias previsibles¹⁰⁵: en el campo fiscal, se tendrá un doble efecto sobre las finanzas

¹⁰⁵ RAMOS Sánchez, Pablo. "Capitalización Privada y Descapitalización Nacional" UMSA, La Paz 1994.

públicas. Por un lado, se reducirán a largo plazo los ingresos fiscales provenientes de las contribuciones e impuestos encubiertos con el precio de monopolio fiscal de los bienes y servicios. En el corto plazo, como ya se anotó, el TGN pierde una de las fuentes más idóneas de recursos financieros.

Por otro lado, los gastos públicos crecerán debido al servicio de las deudas transferidas al TGN, (y con seguridad serán reducidos otros rubros de gasto como los gastos sociales). Al respecto se dispone, como producto de la capitalización, la subrogación¹⁰⁶ de deudas por el TGN, con lo cual aumentó el saldo de deuda pública (CUADRO N°13).

Parte de ella, es la deuda externa de las empresas públicas que llega a los 657 millones de \$us en 1993, 619 millones en 1994 y en 1995 alcanza su máximo histórico en una década con \$US 670 millones¹⁰⁷. Destaca YPFB, con 395 millones de dólares en 1995 cifra máxima en ese mismo periodo.

Para posibilitar la subrogación de deudas fue necesario transferir a los municipios, mediante la Ley de Participación Popular, las obligaciones derivadas de la atención, mantenimiento y ampliación de la infraestructura en los servicios públicos básicos. Con seguridad los recursos serán insuficientes para tan crecientes necesidades.

¹⁰⁶El DS 24138 de octubre de 1985, autoriza a la Empresa Metalúrgica Vinto, YPFB, ENDE, ENFE, COMIBOL, AADAA y AASANA a transferir al TGN las obligaciones con el Estado.

¹⁰⁷ Banco Central de Bolivia. Boletín Estadístico

Así, el TGN se desprendió de tales obligaciones para dejar libres recursos necesarios para cubrir el servicio de las deudas subrogadas.

El desequilibrio fiscal se acentuará, por la disminución de los ingresos fiscales y el aumento de los gastos públicos antes referidos.

Entre otras consecuencias se menciona: A los efectos sobre la acumulación de capital a través de la apropiación de los excedentes económicos de las empresas capitalizadas por parte de las corporaciones transnacionales.

En cuanto a los efectos sobre el empleo, pues la capitalización genera una inversión intensiva en capital por lo que tendrá escaso impacto en la creación de empleos. Además de que, para ser saneadas esas empresas se tuvo que despedir a muchos trabajadores.

Los efectos sobre el crecimiento del producto se manifestarán sobre la importancia del PIB que será cada vez menos representativo y por el contrario se acrecentará la importancia del PNB.

En el campo social, los efectos se revelarán vía desregulación de los precios y las tarifas de los derivados de los hidrocarburos y de los servicios públicos básicos, que provocará la elevación continua del costo de vida. Se tendrá que soportar una elevación de los impuestos para financiar el incremento de los gastos

del TGN o por el contrario se disminuirán los gastos sociales.

Los efectos sobre la concentración del poder y la riqueza, derivan del modelo económico aplicado cuyas características generales se traducen : en la tendencia a la concentración del ingreso, necesaria para posibilitar el despegue del sector privado ; en la exclusión de amplios sectores laborales de los posibles beneficios de las políticas económicas y sociales ; en el carácter restrictivo de la política social ; en el repliegue del Estado de las actividades económicas productivas y ; en la preeminencia de la lógica del mercado para la determinación de las relaciones económicas y sociales.

Por la dimensión de las empresas capitalizadas, serán los nuevos socios extranjeros los que concentren la riqueza y el poder, no así los empresarios nacionales que ocuparán un lugar secundario. En contraste una gran mayoría quedará marginada y continuará postergada si no se realizan las reformas sociales requeridas.

Por lo tanto en el corto y mediano plazo, las medidas diseñadas afectan el nivel del empleo, los ingresos y la satisfacción de sus necesidades básicas.

Por otra parte configura un nuevo panorama en el ámbito del sector público introduciendo nuevos principios constitucionales, presupuestarios, económicos y otros en el tratamiento de los recursos públicos. En particular en el manejo del gasto público se pretende incluir a actores

sociales que antes estaban al margen de la lógica del mercado, y más aún de toda actividad pública.

Ese amplio panorama esta a la espera de recibir la acuciosa mirada que la investigación le quiera brindar, en pro de aportar mayores luces acerca de las repercusiones de las reformas tanto en campos específicos como en el ámbito desarrollo socioeconómico y político en general.

V CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Del estudio precedente, se destaca que el análisis de correlación revela la existencia de una alto grado de asociación entre el gasto público y las variables independientes. De ello se deduce que el gasto público recibe una gran influencia de factores de naturaleza económica y de naturaleza no económica, y en general se comprueba que las funciones normativas y protectoras del Estado en al ámbito social y económico forman parte de las causas que determinan las variaciones de dicho gasto.

5.1 El gasto público

El gasto público (GP) expresado en términos del PIB, (Cuadro N°10, Grafico N°1) baja en forma no muy regular durante las etapas de crisis, estabilización y los primeros años de reactivación de la economía. En términos generales el gasto público baja del 19% del PIB (en 1980) al 10,75% del PIB (en 1989). Este hecho, revela que el gasto público decrece en la etapa de crisis económica en que la economía registra cifras negativas en su crecimiento, para luego recuperar a partir de la etapa de reactivación aunque con un rezago de varios años después de que el producto interno bruto del país empieza a registrar cifras positivas (1987).

Por ello se concluye que cuando la economía crece comporta para el gasto público mayor dinamismo justamente para encarar la mayor responsabilidad que el Estado adquiere en el proceso de desarrollo socioeconómico.

Existen datos que contrastan con los registrados dentro de las mismas etapas mencionadas. Esto se debe presumiblemente a que durante algunos años se hayan utilizado criterios compensatorios en la aplicación del gasto público. No es una casualidad que el gasto público (GP/PIB) tenga un incremento, durante la etapa de crisis, justamente en los años en que se registra mayor inflación (en 1983, el gasto varía en un 32% con lo cual se pretende contrarrestar los efectos que tiene la inflación sobre los agentes económicos y sociales).

El mismo fenómeno se registra en 1985 cuando el gasto público vuelve a crecer (9%) seguramente para atenuar los efectos de la nueva política económica iniciada dicho año. En 1987, el gasto público se incrementa en 10%, es el año en que termina la etapa de estabilización de la economía que exigía grandes sacrificios a la población.

No obstante el comportamiento registrado en los años antes mencionados, el gasto público continua decreciendo hasta el período 1989.

También se puede afirmar, basándose en la oscilación de las series de datos, que no existe una política coherente del gasto público que busque lograr algún objetivo socio económico, lo que se advierte claramente antes de la aplicación de la nueva política económica. A partir de 1985, en cambio, se hace notoria una política orientada a reforzar la NPE, y como parte del ajuste macroeconómico se aplica una drástica reducción al gasto público, lo que contribuirá al equilibrio de las finanzas

públicas y a la reducción del déficit fiscal llevando a un relativo éxito en la aplicación del modelo económico. Sin embargo, los fines son puramente económicos y no contemplan la diversidad de los factores que pueden llegar a determinar las variaciones del gasto público.

Otro aspecto digno de ser resaltado, es que, al parecer, la preocupación de los gobiernos está más orientada hacia la captación de recursos que a la eficiencia en el uso o destino que se les da a los mismos. Actitud, contradictoria con el principio inherente al presupuesto por programas que hace hincapié justamente en ese problema. El del control de los recursos del Estado.

Aunque (como se señaló anteriormente), el presupuesto por programas tenga la finalidad de programar y controlar el gasto público, si el gobierno no cuenta con una política del gasto y su atención se vuelque sobre la captación de recursos, el personal involucrado se verá imposibilitado de ejercer un adecuado control sobre el uso de esos recursos, por tener como objetivo nada más que el control contable.

El marco adecuado bajo el cual se maneje el gasto público tendría que transitar, en un principio, por la voluntad política de los actores sociales y económicos, lo que se traducirá en limitaciones constitucionales. Luego, se podrán elaborar políticas claras bajo las cuales se dictarán medidas que regulen en forma específica los gastos y su control respectivo.

Los primeros pasos, ya se dieron, con la promulgación de la Ley 1178 y la aprobación de sistemas de control que se fueron aplicando paulatinamente. Sin embargo los resultados no parecen ser muy satisfactorios, tal vez, por la falta de la mencionada voluntad política.

Es también importante señalar, que los cambios estructurales ocasionados por la adopción de la NPE sirvieron para regular y disminuir las oscilaciones del gasto público expresado en términos del PIB (Gráfico N°1). Notándose claramente que a medida que la economía va creciendo, el gasto público necesariamente se expande. Añadiéndose el hecho de que con la sola aplicación de la NPE, se requieren nuevas instituciones reguladoras de las relaciones socioeconómicas.

Observando la estructura del gasto público en el Presupuesto General de la Nación (cuadro N°4), se advierte que son múltiples y disímiles los fines a los cuales se destinan los recursos del Estado, hecho que resaltaría aun más si se ingresara a un análisis por partida de gasto. Este aspecto permite afirmar que en el estudio realizado se contemplan la mayoría de las funciones del presupuesto público.

5.2 Influencias sociales

Al desagregar el gasto público, se observa que el gasto destinado al área social (EDU) ha tenido un comportamiento menos accidentado que la variable GP, y que la variable ANS (Gráfico N°1). Antes de las reformas y en la etapa de estabilización sufre dos claras

depresiones, la primera al iniciarse la etapa de crisis (1981 y 1982 cerca al 4.8% del PIB), y la segunda y más grave del periodo de estudio el año 1986 a consecuencia de la NPE, con un 2.6% del PIB. Pero, al ingresar a la etapa de reactivación, y de allí en adelante, el gasto social es mantenido en forma regular y casi constante con cifras bajas (arriba del 4.3% pero sin alcanzar el 5% del PIB, a partir de 1987).

Adviértase, que los coeficientes del gasto en el área social son mayores que las tasas de crecimiento del PIB a partir de 1987, verificándose con ello que de todas maneras se ha realizado un pequeño esfuerzo por modificar la distribución del ingreso. Aunque, por otra parte, se observa que durante los años de crecimiento negativo del PIB el porcentaje del gasto social era positivo (de 1985 para abajo) y superior a las anteriores cifras con un máximo registro por encima del 6% del PIB durante los años 1981 y 1983, situación a la que se debería tender a regresar pero manteniendo el crecimiento económico.

Tanto, se sacrificaron los aspectos sociales que bajaron a su más mínima expresión en 1986 (2.59% del PIB, a un año del inicio de las reformas, Cuadro N°10) para luego ser mantenido sin mayores variaciones y no muy alejados de las cifras del gasto público no social en el período 1988-1990 (Gráfico N°1).

No por ello, sin embargo, dejan de estar presentes los factores no económicos (o sociales), que son contemplados en el presente estudio: influencias sociales, demográficas, urbanización y prosperidad.

En los resultados del modelo, el coeficiente de regresión del gasto en el área social (EDU) es de 1.16, lo que significa que si éste varía un punto, el gasto público respecto al PIB aumentará en 1.16 puntos. Lo que expresa claramente la importancia que los gastos sociales deberán tener a la hora de programar el gasto público. (ver en el punto 3.8 y anexos, los resultados de la estimación del modelo)

Demandas sociales como la educación, se manifiestan en una preocupación, de la colectividad, por acceder a conocimientos que les abran la posibilidad de ingresar a un mercado de trabajo que exige cada año mayores conocimientos y mejor preparación para lograr un buen desempeño y un alto rendimiento.

Al ingresar el país, a un sistema de economía de mercado abierto, implícitamente el Estado y todos los actores sociales y económicos están comprometidos a realizar los mayores esfuerzos para mejorar el nivel de conocimientos de la sociedad en general. Los conocimientos en los campos científico, técnico, las destrezas en el manejo de materias y equipos relativamente nuevos. Se debe recordar que, la sociedad en su integridad es la que logrará su inserción en el nuevo orden económico.

Por otro lado, el gasto público en educación puede constituirse una de las opciones para resolver el problema de la desintegración social ocasionada por la apertura y globalización de la economía. Se sostiene que la educación (junto a los sectores de salud y seguridad

social) ejerce una influencia claramente más acentuada en la distribución del ingreso que los demás sectores, haciendo referencia a algunos países latinoamericanos¹⁰⁸.

Sin embargo, se observa en los hechos que se presta poca atención a éste sector. Los datos como proporción del PIB indican que se mantuvo por debajo del 5% en todo el periodo de estudio y no alcanzan al 3% de 1988 en adelante. Sufren una disminución alarmante a partir de 1986 (1.9% del PIB la cifra más baja del período) a consecuencia de la NPE. La cifra máxima se registró el año 1983 (5.3% del PIB). Y, de 1988 en adelante no alcanzan al 3% del PIB, manteniendo similar regularidad a la del total del gasto público social. (Cuadro N°18)

Se comprueba de esta manera, que el gasto público no sólo está determinado por factores puramente económicos sino también por factores no económicos. Quizás, habrá que considerar no solo los aspectos que están vinculados al modelo económico aplicado sino también los factores del entorno que hacen a la relación entre la Sociedad, el Estado y la Economía.

A modo de especulación, se puede pensar que, la relación antes mencionada podría funcionar con dificultad si no hay una mutua correspondencia entre esos tres elementos. A una economía en transición le corresponderá una sociedad con niveles más elevados de conocimiento de acuerdo a las exigencias del modelo aplicado que necesariamente estará en consonancia con los cambios

¹⁰⁸ PETREI, A Humberto. Obra citada, pp 50 - 53

registrados en el ámbito internacional, y un Estado moderno en cuanto a la regulación de la interacción entre aquellas.

Por el lado de la conducta, se puede suponer que el agente económico individual al no tener una educación a tono con el avance de su entorno o al no conocer la intencionalidad de los cambios estructurales, adopta una actitud plagada de incertidumbre, tiene miedo al cambio, rechaza toda medida del gobierno. Por tanto emergen también demandas concernientes a esa conmutación, además de muchas otras demandas antes postergadas. Todo esto, por supuesto, formará parte de los aspectos económicos y no económicos que tendrán su influencia en el crecimiento del gasto público.

También se puede argumentar que, dado un menor grado de conocimiento de la realidad socio - económica en la que el individuo se desenvuelve, mayor será la incertidumbre por su futuro bienestar.

Si no entiende la transición de la sociedad y de la economía, si no conoce el medio en el que vive y trabaja, los conceptos, las reglas, el aspecto legal, los principios económicos, si no está al tanto de los nuevos conocimientos en todos los campos, en particular en el suyo, será presa de la inseguridad y abrazará actitudes fuera de toda racionalidad. No encontrará un espacio en el nuevo orden económico - social.

Lo anterior, se puede extender a la sociedad en su conjunto, señalando que ésta no podrá encontrar un lugar en el nuevo orden económico internacional.

Comparativamente, se debe anotar que el gasto del área social permanece muy por debajo del gasto no social. (Gráfico N°1) Se puede afirmar, por tanto, que a partir de la NPE se otorgó mayor prioridad a los aspectos que hicieron posible el equilibrio económico, por la urgencia de lograr esa meta.

El gasto en el área no social (ANS) es el que se constituye en el más importante, tiene un comportamiento similar al del gasto total y durante todo el período de estudio se mantiene muy por encima del gasto social. Presenta un coeficiente de regresión de 93% (punto 3.7.5 y anexos) lo que significa que si aquel crece en una unidad, el coeficiente gasto público/PIB se incrementará en 93% de esa unidad.

Sin embargo, no puede continuar en forma constante e invariable esa política, se debe renovar el modelo económico prestando mayor atención, esta vez a las enormes demandas sociales, pues no se hará otra cosa que complementar las reformas económicas hasta aquí realizadas.

5.3 Influencias demográficas

La influencia demográfica (URB), es determinante por cuanto el tamaño de la población demanda mayor atención en todo aspecto. Además, se menciona la rapidez del crecimiento demográfico, la distribución por edades y la

concentración geográfica, como posibles explicaciones de la expansión del sector público.

Para la población del país, se calcula una tasa intercensal anual de crecimiento de 2.11%. En términos absolutos en 1976 se contaba con una población de 4.6 millones de habitantes y en 1992 con 6.4 millones. La densidad demográfica para 1992 llega a 5.84 habitantes por kilómetro cuadrado, en el anterior censo fue de 4.20 H/Km². El grado de urbanización (población urbana/población rural), pasó de 0.72 en 1976 y 1.36 en 1992.

En el presente trabajo, se trató el aspecto de la influencia de la urbanización en el gasto público, a través del gasto urbano por mil habitantes (URB). Cuya medición está dada, por la relación entre el gasto público en saneamiento básico y vivienda y la población urbana. (Cuadro N°18)

La correlación entre G/P y URB es del 64.9%, demostrando que a medida que la economía va creciendo, se hacen necesarios mayores gastos para satisfacer las necesidades básicas de la población, además de reconocer todo tipo de derechos contemplados por la Constitución Política del Estado, de los cuales se adquiere mayor conciencia siendo parte de la vida urbana.

La variable URB, tiene un coeficiente de 0.14 en el modelo econométrico propuesto. Lo que quiere decir que si URB aumenta un punto, el gasto publico/PIB crecerá en 14%. (ver resultados del modelo en anexo 2 y punto 3.8)

El fenómeno de la urbanización tiene su origen en la transición de una Sociedad de economía agrícola tradicional, a otra de una fase más avanzada. Se expresa en la constante migración desde el área rural hacia los centros urbanos, como consecuencia de la depauperación a la que fueron sometidas aquellas. En las poblaciones del occidente del país, en particular en el altiplano, los problemas se ven agravados por fenómenos naturales como la sequía, las heladas, granizadas etc. y por la falta de infraestructura como obras de riego, tecnología agrícola etc. En el oriente, se enfrentan a las inundaciones, sequías, enfermedades tropicales y otros.

Las corrientes de la población migrante interdepartamental señalan a La Paz, Potosí, Oruro (en el altiplano) y Chuquisaca con un saldo negativo, lo contrario ocurre con los demás departamentos¹⁰⁹.

Por todo lo anteriormente señalado se llega a la conclusión, de que el grado de urbanización (URB) tiene una gran influencia en el crecimiento del gasto público.

Esta relación entre urbanización y gasto público, al parecer no está siendo contemplada en su cabal dimensión para lo cual sería recomendable realizar un estudio comparativo interdepartamental, para verificar por ejemplo si a las poblaciones con mayor grado de urbanización se les asigna un presupuesto adecuado o una

¹⁰⁹ INE "Anuario Estadístico 1993 y 1996"; UDAPSO "Carpeta de indicadores sociales 1993"

inversión acorde con los requerimientos de una urbe en expansión.

5.4 Influencias que devienen de la prosperidad

Se propone que¹¹⁰, a medida que aumenta el ingreso la gente gasta proporcionalmente más en servicios. Esto hace que se utilice al ingreso per cápita como explicación del crecimiento del gasto público. También es probable que la distribución del ingreso ejerza cierta influencia sobre el crecimiento del gasto, lo que se manifestaría a través de su efecto sobre la demanda total, o por el hecho de que la expansión del gasto público ha sido una forma de llevar a cabo la redistribución del ingreso¹¹¹.

En este trabajo se utiliza el PIB per cápita, considerado como medida del bienestar económico de los habitantes de un país. Se trabaja con la tasa de variación anual de dicha MBE que se constituye en un indicador de gran importancia en el ámbito socio-económico.

El PIB per cápita (Cuadro N°12, Gráfico N°6), tiene dos fases distintas, claramente diferentes la una de la otra. La primera (desde 1981 hasta 1986), presenta una tasa de variación negativa, con un mínimo (-6%) en los años de crisis 1982 y 83 seguida por una tasa -4.5% en 1986 año de estabilización. La segunda fase (de 1987 en

¹¹⁰ TAIT, Alan y DIAMOND, Jack. Obra citada, pp 23 a 28

¹¹¹ PETREI, A. Humberto. Obra citada (este autor presenta una investigación sobre el tema del gasto público y sus efectos distributivos)

adelante), tiene tasas positivas menores al 1% (entre 1987 y 1990) y entre 1% y 2% en los restantes años.

El coeficiente de correlación calculado entre el GP/PIB y la variación del PIB per cápita es de 60.7%, demostrando un alto grado de asociación entre las dos variables.

En el modelo propuesto, el PIB per cápita tiene un coeficiente de regresión de 0.13. Lo que nos indica que a la variación de un punto en aquel, el gasto público respecto al PIB reaccionará incrementándose en 13%. (ver resultados del modelo)

El PIB per cápita, tendrá pues una importancia relativa considerable a tiempo de programar el gasto Público.

5.5 Influencias que ejerce la inversión

Es conocida la importancia que se le asigna a la variable inversión para el desarrollo de cualquier economía, en este caso se trató a dicho factor expresándolo como porcentaje del PIB. (Gráfico N°9)

Su comportamiento es interesante, pues durante todo el período se mantiene entre el 6 y 9 por ciento del PIB. Alcanzando las cifras mas altas y casi similares (9.7% y 9.4%) en periodos tan distintos como el de la crisis y el de la reactivación (1982 y 1992 respectivamente). Las demás gestiones se mantienen en el rango anteriormente indicado, a excepción del único año en el cual la inversión baja a su más mínima expresión (4.6% del PIB

1985), como una expresión de la etapa de transición hacia la NPE. (Cuadro N°18)

El análisis de correlación entre el GP/PIB y la inversión es de -0.19% , determinando una asociación inversa entre dichas variables.

La inversión pública respecto al PIB, tiene un coeficiente de regresión -0.07 , por lo que ante la variación de un punto porcentual, el gasto público como porcentaje del PIB disminuirá en 7% . (ver resultados de la estimación del modelo, punto 3.8)

Esta relación, inversamente proporcional, se presenta debido a que la inversión aumenta a costa de restricciones en los gastos. Se debe recordar que, la política a la que se recurrió para lograr el equilibrio de la economía a partir de 1985, fue apoyarse en la reducción del gasto público en el campo de la inversión más que del gasto corriente.

De acuerdo a los datos, el año 1985 el gasto público como porcentaje del PIB registra un 20% y la inversión pública en los mismos términos tiene un 4.6% . Aunque las diferencias se van acortando en los restantes años (Cuadro N°10 y N°18), será necesario incrementar más la inversión para crear externalidades que puedan servir de base para el desarrollo.

En el epílogo del trabajo (en base a los planteamientos, antecedentes, estudios y resultados expuestos en los anteriores capítulos), se tiene como

consecuencia un análisis desde la óptica económica en los siguientes términos.

Por una parte, se demuestra que el gasto público está íntimamente relacionado a los aspectos no económicos (además de los aspectos económicos generalmente analizados). Como se muestra con el tratamiento estadístico de las series de tiempo de las variables seleccionadas (puntos 3.5, 3.6 y 3.7).

Obsérvese (en el análisis de correlación, Cuadro N°16), que existe un alto grado de asociación entre el gasto público (variable dependiente) expresado en términos del PIB y las variables independientes. Por otra parte, los coeficientes estimados en el modelo (punto 3.7), corroboran lo anterior, pues confirman una relación directamente proporcional de los gastos destinados al área social (educación 1.16), los gastos en urbanización (0.14) y el PIB per cápita (0.13), con la variable dependiente que resulta del cociente entre el gasto público y el PIB (ver anexo 2).

Consiguientemente, se concluye que el gasto público está determinado tanto por factores económicos como por factores no económicos. En el presente caso, el de la economía boliviana, factores sociales como la educación, la urbanización y el PIB per cápita están íntimamente ligados con el gasto público y ejercen su influencia sobre este.

ANEXOS

ANEXO N°1

GASTO PUBLICO SOCIAL Y NO SOCIAL EJECUTADO POR SECTDR

(En bolivianos de 1980)

PERIODO	GASTO		SALUD Y SANEAMIENTO					AREA NO SOCIAL
	PUBLICO	SOCIAL	EDUCACION	SEG. SOCIAL	Y URBANISMO	EMPLEO	OTROS	
1980	23726	8204	5058	2396	109	43	598	15522
1981	21525	5922	4262	1130	136	32	362	15603
1982	19686	5754	4681	379	83	26	283	13932
1983	24811	7289	6024	816	127	30	293	17522
1984	21151	6438	5368	702	44	30	296	14713
1985	22845	4962	3918	653	32	21	340	17883
1986	16398	2817	2120	364	41	13	280	13581
1987	18577	5471	3418	1525	39	232	255	13106
1988	12750	4955	2924	1360	27	352	291	7795
1989	12713	5291	3298	1582	20	186	206	7422
1990	13681	5299	3401	1520	47	83	246	8382
1991	17429	5797	3754	1684	38	24	295	11632
1992	19013	5997	3848	1749	27	21	352	13016

Fuente: Secretaría Nacional de Hacienda y Unidad de Análisis de Políticas Sociales

GASTO PUBLICO SOCIAL Y NO SOCIAL EJECUTADO POR SECTOR

(En porcentaje del total)

PERIODO	GASTO		SALUD Y SANEAMIENTO					AREA NO SOCIAL
	PUBLICO	SDCIAL	EDUCACION	SEG. SOCIAL	Y URBANISMO	EMPLEO	OTROS	
1980	23726	34.58	21.32	10.10	0.46	0.18	2.52	65.42
1981	21525	27.51	19.80	5.25	0.63	0.15	1.68	72.49
1982	19686	29.23	23.78	1.93	0.42	0.13	1.44	70.77
1983	24811	29.38	24.28	3.29	0.51	0.12	1.18	70.62
1984	21151	30.44	25.38	3.32	0.21	0.14	1.40	69.56
1985	22845	21.72	17.14	2.86	0.14	0.09	1.49	78.28
1986	16398	17.18	12.93	2.22	0.25	0.08	1.71	82.82
1987	18577	29.45	18.40	8.21	0.21	1.25	1.37	70.55
1988	12750	38.86	22.93	10.67	0.21	2.76	2.28	61.14
1989	12713	41.62	25.94	12.44	0.16	1.46	1.62	58.38
1990	13681	38.73	24.86	11.11	0.34	0.61	1.80	61.27
1991	17429	33.26	21.54	9.66	0.22	0.14	1.69	66.74
1992	19013	31.54	20.24	9.20	0.14	0.11	1.85	68.46

Fuente: Secretaría Nacional de Hacienda y Unidad de Análisis de Políticas Sociales

ANEXO 2

BASE DE DATOS

PERIODO	ANS	AS	CINV	CPIB	CPIBPC	CURBPC	DU	EDU	EMP
1980	12.6250	6.6732		-1.3718	0.1155		0.0000	4.1143	0.0347
1981	12.5750	4.7722	8.4903	0.9248	-1.1607	19.2890	0.0000	3.4348	0.0260
1982	11.7400	4.8488	27.6790	-4.3592	-6.3355	-41.4640	0.0000	3.9447	0.0216
1983	15.4540	6.4294	-18.4740	-4.4626	-6.4368	46.9290	1.0000	5.3133	0.0263
1984	13.0550	5.7130	-20.3900	-0.6015	-2.6555	-66.3000	1.0000	4.7634	0.0263
1985	16.0230	4.4459	-27.2090	-0.9654	-3.0119	-30.8700	1.0000	3.5084	0.0184
1986	12.4290	2.5887	36.3280	-2.4909	-4.5058	23.0580	0.0000	1.9483	0.0121
1987	11.7380	4.8997	1.9012	2.6014	0.4812	-8.6385	0.0000	3.0613	0.2080
1988	6.7807	4.3098	26.6810	2.9590	-0.8315	-34.1080	-1.0000	2.5431	0.3061
1989	6.2779	4.4756	-10.5370	2.8340	0.7090	-27.0650	-1.0000	2.7895	0.1570
1990	6.9095	4.3676	-7.4142	2.6180	0.4975	119.5500	-1.0000	2.8035	0.0688
1991	9.2069	4.5883	19.0570	4.1421	1.9901	-20.8600	0.0000	2.9715	0.0193
1992	9.9106	4.5659	18.2170	3.9543	2.1662	-33.3530	0.0000	2.9300	0.0159
1993	9.7800	4.4967	-12.2680	3.9566	1.4497	-1.3913	0.0000	2.8933	0.0134

Fuente: Secretaría Nacional de Hacienda, UDAPSO, INE, UDAPE

(Continuación)

BASE DE DATOS

PERIODO	GP	INVPIB	OTROS	PIB	PIBPC	SAL	URB	URBPC	VIV
1980	19.2980	7.05110	0.48631	122946	24.5140	1.9491	6.4146	0.0482	0.0888
1981	17.3470	7.64970	0.29143	124083	24.2290	0.9107	5.7443	0.0574	0.1093
1982	16.5880	9.76710	0.23887	118674	22.6940	0.5723	3.3619	0.0336	0.0697
1983	21.8830	7.96270	0.25822	113378	21.2340	0.7200	4.9396	0.0494	0.1116
1984	18.7680	8.03920	0.26275	112696	20.6700	0.6231	1.6646	0.0167	0.0394
1985	20.4690	4.61440	0.30499	111608	20.0470	0.5854	1.9508	0.0115	0.0287
1986	15.0680	6.29070	0.25766	108828	19.1440	0.3345	1.4161	0.0142	0.0377
1987	16.6370	6.41030	0.22793	111659	19.2360	1.3659	1.2938	0.0129	0.0349
1988	11.0910	8.12060	0.25286	114963	19.3960	1.1834	0.8525	0.0085	0.0233
1989	10.7540	7.26490	0.17421	118221	19.5330	1.3377	0.6218	0.0062	0.0172
1990	11.2770	6.72630	0.20299	121316	19.6310	1.2529	1.3651	0.0137	0.0383
1991	13.7950	8.00810	0.23314	126341	20.0210	1.3326	1.3803	0.0108	0.0304
1992	14.4770	9.46690	0.26782	131337	20.4550	1.3318	1.7200	0.0072	0.0203
1993	14.2770	8.30550	0.26000	136533	20.7510	1.3100	1.7100	0.0071	0.0200

Fuente: Secretaría Nacional de Hacienda, UDAPSO, INE, UDAPE

ANEXO 3

RESULTADOS DE LA ESTIMACIÓN DEL MODELO

Estimación de coeficientes

LS // Dependent variable is GP (Gasto Público)

Date : 3-20-97/ Time : 20 :55

SMPL range : 1980 - 1993

Number of observations : 14

VARIABLE	COEFICIENT	STD ERROR	T-STAT	2-TAIL SIG
C	2.0637464	0.7621720	2.7077174	0.0268
ANS	0.9294053	0.0466664	19.9159520	0.0000
EDU	1.1567034	0.1307763	8.8448982	0.0000
URB	0.1420649	0.0545457	2.6045108	0.0314
INVPIB	-0.0757809	0.0720138	-1.0523109	0.3234
CPIBPC	0.1309686	0.0364519	3.5929197	0.0071
R-squared	0.996086	Mean of dependent var	15.83778	
Adjusted R-squared	0.993655	S.D. of dependent var	3.511279	
S.E. of regression	0.279684	Sum of squared resid	0.625785	
Log likelihood	1.889503	F-statistic	408.1973	
Durbin Watson stat	2.205517	Prob(F-statistic)	0.000000	

Matriz De varianzas y covarianzas de los coeficientes estimados :

Coefficient Covariance Matrix

CC	0.580906	C,ANS	-0.026518
C, EDU	0.002368	C,URB	0.014205
CPIBPC, CPIBPC	-0.045088	C, CPIBPC	-0.013125
ANS, ANS	0.002178	ANS, EDU	-0.002428
ANS, URB	-0.000839	ANS, INVPIB	0.001815
ANS, CPIBPC	0.000891	EDU,EDU	0.017102
EDU, URB	-0.002229	EDU, INVPIB	-0.003556
EDU, CPIBPC	0.000605	URB, URB	0.002975
URB, INVPIB	-0.000670	URB, CPIBPC	-0.000256
INVPIB, INVPIB	0.005186	INVPIB, CPIBPC	0.000449
CPIBPC, CPIBPC	0.001329		

Valores ajustados y de residuos del modelo

Obs	RESIDUAL	ACTUAL	FITTED
1980	0.34959	19.2979	18.9483
1981	-0.46098	17.3473	17.8082
1982	0.14323	16.5883	16.4451
1983	0.05538	21.8834	21.8281
1984	-0.21837	18.7682	18.9866
1985	-0.07789	20.4690	20.5469
1986	0.01795	15.0678	15.0499
1987	0.36253	16.6373	16.2747
1988	0.16853	11.0905	10.9220
1989	-0.00216	10.7536	10.7558
1990	-0.20051	11.2772	11.4777
1991	-0.11251	13.7952	13.9077
1992	0.00194	14.4765	14.4746
1993	-0.02672	14.2767	14.3035

Resultados para la prueba de elasticidad

Prueba de White

Heterocedasticity : Regressors & Squares

F-statistic	1.48201	probability	0.3141
obs*R-Squared	11.6431	probability	0.3097

LS// Dependent Variable is RESID^2

Date 3-20-97 / Time : 20 : 55

SMPL range : 1980 - 1993

Number of observations : 14

Heterocedasticity Test : Regressors & Squares

VARIABLE	COEFFICIENT	STD. ERROR	T-STAT	2-TAIL SIG
ANS^2	0.0001599	0.0036116	0.0442775	0.9675
EDU^2	-0.0495552	0.0437108	-1.1337050	0.3393
URB^2	-0.0014450	0.0144889	-0.0997302	0.9268
INVPIB^2	-0.0200599	0.0180650	-1.1104288	0.3478
CPIBPC^2	-0.0032963	0.0039859	-0.8269959	0.4689
ANS	0.0075212	0.0643576	0.1168655	0.9144
EDU	0.3295730	0.2905052	1.1344822	0.3390
URB	0.0216167	0.1125871	0.1920002	0.8600
INVPIB	0.3067886	0.2858625	1.0732036	0.3618
CPIBPC	-0.0181192	0.0160020	-1.1323091	0.3398
C	-1.7388981	-1.2728176	-1.2728176	0.2928

R-squared	0.831651	Mean of dependent var	0.04469
Adjusted R-squared	0.270487	S.D. of dependent var	0.06488
S.E. of regression	0.055413	Sum of squared resid	0.00922
Log likelihood	31.41912	F-statistic	1.48200
Durbin-Watson stat	2.147539	Prob(F-statistic)	0.41301

Resultados para el análisis de colinealidad
 Correlaciones simples
 SMPL range : 1980-1993
 Number of observations : 14

VARIABLE	MEAN	S.D.	MAXIMUM	MINIMUM
GP	15.837776	3.5112794	21.883430	10.753590
ANS	11.039578	3.0431966	16.023100	6.277945
EDU	3.358518	0.9056077	5.313298	1.948268
URB	2.459595	1.8843345	6.414579	0.621778
INVPIB	7.548374	1.3193067	9.767093	4.614365
CPIBPC	-1.133262	2.9587497	2.166202	-6.436827

	COVARIANCE	CORRELATION
GP, GP	11.448434	1.0000000
GP, ANS	9.5686335	0.9643600
GP, EDU	2.2887554	0.7751371
GP, URB	3.9887834	0.6492347
GP, INVPIB	-0.8390499	-0.1950569
GP, CPIBPC	-5.8568584	-0.6071217
ANS, ANS	8.5995421	1.0000000
ANS, EDU	1.5677982	0.6126391
ANS, URB	2.8792238	0.5407196
ANS, INVPIB	-1.0815334	-0.2901007
ANS, CPIBPC	-5.5608780	-0.6651044
EDU, EDU	0.7615450	1.0000000
EDU, URB	0.9491637	0.5990012
EDU, INVPIB	0.2073657	0.1869114
EDU, CPIBPC	-1.2856114	-0.5167090
URB, URB	3.2970938	1.0000000
URB, INVPIB	0.2254338	0.0976562
URB, CPIBPC	-1.8050204	-0.3486588
INVPIB, INVPIB	1.6162437	1.0000000
INVPIB, CPIBPC	0.1277142	0.0352347
CPIBPC, CPIBPC	8.1289000	1.0000000

Resultados para la prueba de autocorrelación
 Prueba LM (Correlación serial-un rezago)
 Serial Correlation LM test : 1 lags

F-statistic	0.39865	Probability	0.5478
Obs*R-squared	0.75433	Probability	0.3851

ANEXO 4

(Respuesta al cuestionario del Lic. Mario Ramos)

1. Déficit fiscal

El déficit fiscal expresado en términos del PIB (Cuadro N°1 Y N°2), registra para 1988 un 7.6% ; bajando posteriormente al 6% (1989). Los siguientes años el déficit baja aún más : 4.8% en 1990, 4.5% en 1991 y 4.6 en 1992. Sin embargo el año 1993 vuelve a subir (6.6) a una cifra próxima a la de 1988.

CUADRO N°1

BOLIVIA : EJECUCIÓN DEL PR ESUPUESTO GENERAL DE LA NACION

(En miles de bolivianos y porcentajes)

PERIODO	INGRESOS	VARIACION %	GASTOS	VARIACION %	DEFICIT	VARIACION %
1988	2910		3602		-692	
1989	3534	21.44	4255	18.13	-721	4.19
1990	4493	27.14	5177	21.67	-684	-5.13
1991	5820	29.53	6636	28.18	-816	19.30
1992	7158	23.00	8103	22.11	-945	15.81
1993	7495	4.70	8975	10.76	-1480	56.61

Fuente: SAFCO y Banco Central, elaboración UASPA

CUADRO N°2

FINANCIAMIENTO DEL DEFICIT

(En miles de bolivianos y porcentajes)

PERIODO	FINANCIAMIENTO	EXTERNO	INTERNO	DEFICIT % PIB
1988	691	481	210	6.7
1989	721	258	463	6.0
1990	684	380	304	4.8
1991	816	604	212	4.5
1992	945	831	114	4.5
1993	1480	1140	340	6.6

2. Elasticidad ingreso - gasto

Durante el período de estudio, la elasticidad gasto - ingreso registra las siguientes cifras (Cuadro N°3):

En las gestiones 1981, 1984 y de 1988 a 1991 el gasto público tiene características inelásticas. Por el contrario, los años 1982, 1983, de 1985 a 1987 y en 1992 el gasto público se torna elástico respecto al ingreso.

CUADRO N°3
ELASTICIDAD GASTO - INGRESO FISCAL

PERIODO	GASTO	INGRESO	ELASTICIDAD
1980	23726	6832	
1981	21525	6230	0.95
1982	19686	3978	4.94
1983	24811	2558	-1.89
1984	21151	2214	0.91
1985	22845	2468	1.41
1986	16398	3991	-1.44
1987	18577	5373	2.37
1988	12750	5589	-0.11
1989	12713	5592	-0.18
1990	13681	5715	0.30
1991	17429	6582	0.59
1992	19013	8801	3.32

3. Deuda pública externa

La estructura de la deuda pública ha sido cambiante durante el período 1985 - 1992 (Cuadro N°4). La deuda con organismos multilaterales aumentó en importancia, pues se anotaron cifras desde 872 millones de dólares en 1985 manteniendo una tendencia creciente para el resto de las

gestiones. Es así que en 1986 rebasa los 1000 millones y en 1992 se aproxima a los doscientos mil millones de dolares.

Por otra parte, la deuda bilateral tiene un comportamiento irregular, registrando en 1985 más de 1600 millones de dólares, luego pasa a los 1700 (1986). Sin embargo, en los años 1987 y 1988 se alcanzan las cifras más altas (por encima de los 2000 millones), luego va en descenso hasta llegar a los 1525 millones en 1991.

La deuda privada, por el contrario, muestra una clara disminución desde 752 millones (1985) pasando por 432 (en 1988) y cayendo notablemente a partir de 1989 y hacia adelante, cuyas cifras son inferiores a los 300 millones.

CUADRO Nº4

SALDO DE LA DEUDA PUBLICA EXTERNA POR ACREEDOR

(En millones de dolares corrientes)

PERIODO	TOTAL	BILATERAL	MULTILATERAL	PRIVADA
1985	3314	1690	872	752
1986	3643	1792	1109	742
1987	4209	2260	1209	740
1988	4070	2214	1423	432
1989	3492	1686	1525	281
1990	3779	1806	1705	268
1991	3628	1525	1839	264
1992	3785	1589	1958	238

Fuente: Banco Central de Bolivia

Anexo 5

Definición de conceptos

Producto Interno Bruto (PIB). Es la suma del valor de todos los bienes y servicios finales producidos en el país en un período determinado de tiempo (generalmente un año). Se habla de bienes y servicios finales porque es producción consolidada, que implica la agregación sector por sector, eliminando posibles duplicaciones del cálculo. Se le llama bruto, porque en él no se deducen las amortizaciones. (punto 3.5.1.7)

El PIB nominal mide el valor de la producción utilizando los precios vigentes en el período que se obtuvo, mientras que el PIB real mide la producción obtenida en cualquier período utilizando los precios de un año base. La tasa de crecimiento de la economía es la tasa a la que crece el PIB real.

El producto interno bruto per cápita, es una medida del bienestar económico (MBE) o bienestar de los residentes de un país, cuando éste aumenta se supone que la gente está mejor (punto 3.5.1.7).

Gasto Público. Es el que realizan en su conjunto las Administraciones públicas, conforme a las obligaciones contraídas en sus respectivos presupuestos y adicionalmente a través de créditos extrapresupuestarios. El gasto público, para su estudio y operación, se divide en gasto público destinado al área social y gasto público destinado al área no social. (punto 3.5.1.2)

EL gasto público destinado al área social se compone de gastos para la educación, gastos en salud y seguridad social, gastos en saneamiento básico y vivienda y gastos en desarrollo laboral (empleo). En el gasto público destinado al área no social se identifican los gastos de apoyo a la producción, gastos en infraestructura y gastos para la extracción.

Deuda pública. Es la forma de obtener recursos financieros por el Estado, otros poderes públicos, o sus organismos autónomos mediante emisiones de títulos valores, generalmente negociables en bolsa. La cantidad total de títulos valores (o activos sobre el sector público) en circulación constituyen la deuda pública.

Cuando el presupuesto público presenta un déficit, la deuda pública aumenta. Cuando el presupuesto presenta un superávit, la deuda pública disminuye. Cuando el TGN financia su déficit endeudándose con el sector privado, está llevando a cabo una financiación con deuda. En este caso el TGN vende CDs al sector privado. Cuando el TGN se endeuda con el Banco central para financiar su déficit, está llevando a cabo una financiación con dinero. En este caso el Banco Central compra una parte de la deuda del TGN.

La deuda pública externa, consiste en el procedimiento para obtener recursos, por parte del Estado u otros poderes públicos en los mercados de capitales de fuera del propio país. Normalmente, la deuda se emite contratando los servicios de sindicatos de bancos, y tanto la emisión como el reembolso se hacen en una moneda que inspire confianza

internacional. En los países latinoamericanos se registra deuda de fuente multilateral, bilateral y privada.

Ingresos del TGN. Son ingresos que permiten financiar las operaciones del gobierno central y se originan fundamentalmente en recaudaciones tributarias : renta interna y renta aduanera (punto 3.4). En Bolivia, antes de la aplicación de la NPE, Las transferencias de los excedentes de las empresas públicas se constituyeron en fuente importante de recursos para el TGN.

En términos de la cuenta ahorro - inversión - financiamiento se tienen a los ingresos corrientes, que son los recursos que se originan por ingresos de operación, por tributación, venta de bienes y servicios de la administración pública, aportes a la seguridad social (actualmente privatizados), ingresos no tributarios (tasas, derechos y otros), rentas de capital, transferencias y donaciones recibidas. Los recursos de capital, son aquellos originados por venta de activos fijos, transferencias y donaciones para gastos de capital y otros de similares características.

Inversión Pública. Son todos aquellos gastos destinados a la formación bruta de capital fijo. La inversión del gobierno incluye una variedad de formas de gasto de capital, tales como la construcción de caminos, puentes, puertos, escuelas, hospitales, caminos, tendido de alcantarillado y agua potable. Así también, la construcción de viviendas, remodelación de edificios, adquisición de maquinaria nueva etc.

El gasto de inversión incurrido por el TGN comprende el aporte local a programas de inversión y el gasto de capital ejecutado exclusivamente por las instituciones del Gobierno Central. Este gasto está conformado principalmente por el pago a servicios personales y la compra de activos. En términos generales la inversión pública se clasifica en inversión de apoyo a la producción, inversión en el área de extracción e inversión en infraestructura. (punto 3.4)

Urbanismo. Es el conjunto de métodos económicos, sociológicos y arquitectónicos para el diseño del espacio urbano, en el propósito de crear condiciones adecuadas de vivienda, medio ambiente, esparcimiento, además de las áreas necesarias con fines de implantación industrial comercial, etc. Todo ello con las redes arteriales y de transporte público que faciliten la movilidad de la población.

El grado de urbanización (punto 3.5.1.6) se lo representa, para fines de estudio y operación, a través de la relación entre el gasto público -en urbanismo, vivienda y saneamiento básico- y la población urbana. En otra palabras es la tasa anual de crecimiento por mil habitantes del gasto antes mencionado.

Política económica. La política económica, en sentido amplio, es el resultado de un proceso político en el que los diferentes grupos interesados maniobran para alcanzar sus objetivos. La influencia de los principios a largo plazo depende de los políticos y hombres de Estado al seguir o conducir la opinión pública.

La política económica, en su sentido estricto, es un conjunto de medidas que implementa la autoridad económica de un país tendiente a alcanzar ciertos objetivos o modificar ciertas situaciones a través del manejo de algunas variables llamadas instrumentos.

Política fiscal. La política fiscal es la política que sigue el sector público con respecto al nivel de sus compras, al nivel de sus transferencias y a la estructura impositiva (punto 2.4) La política fiscal, es el conjunto de decisiones que toma el gobierno con respecto a sus ingresos y a sus gastos¹¹². La política fiscal es la política que sigue el sector público con respecto al nivel de sus compras, de sus transferencias y a la estructura impositiva¹¹³. Los instrumentos de la política fiscal son los tipos impositivos y el gasto público.

Sector público. Dentro de la economía, todo el ámbito que está directamente controlado por los poderes políticos, no sólo las administraciones en el sentido estricto de la Contabilidad Nacional, sino también las empresa en las que participan el Estado, las demás instancias del poder, o sus organismos autónomos. El sector público puede estar presente en toda una serie de manifestaciones productivas, financieras y de servicios. (punto 3.3)

Presupuesto. Es la expresión contable del plan económico de la hacienda pública del Estado, para un ejercicio económico,

¹¹² CARIAGA, J. y VANDERSLICE L. "Introducción a los modelos macroeconómicos". Los amigos del libro, La Paz, 1979. p. 134

¹¹³ DORNBUSCH, R. y FISCHER, S. "Macroeconomía", McGraw-Hill, México, 1988

generalmente de un año de duración (punto 2.3). El presupuesto por programas, es una técnica de presupuestación, que consiste en el desglose del presupuesto general en toda una serie de valoraciones de áreas determinadas, integradas a su vez por proyectos concretos. Los presupuestos pro programas, en su mayor refinamiento permiten obtener índices de rentabilidad social y establecer prioridades para las alternativas de inversión pública.

Inflación. Elevación del nivel general de precios. Se habla de inflación de costes cuando en lo fundamental se debe al alza de los factores de producción (salarios, tipos de interés, precios del suelo, de la energía, de las materias primas, etc.) ; y de inflación de demanda, cuando es imputable , principalmente, al aumento de las intenciones de consumo, que por las rigideces de la oferta no tienen otra respuesta que la elevación de precios. La inflación se mide, normalmente, con el índice de precios al consumo (IPC). La tasa de inflación es la tasa porcentual de incremento del nivel de precios durante un periodo determinado.

Empleo. Una de las variables fundamentales en el análisis macroeconómico, significativa de la situación del mercado laboral, en el que los trabajadores aspiran a ocuparse en una actividad remunerada con un salario. La insuficiencia de puestos de trabajo origina el desempleo o paro.

Desempleo. Paro forzoso o situación en la que un trabajador no tiene ninguna ocupación laboral. La tasa de desempleo es la fracción de la población activa que no puede encontrar empleo.

B I B L I O G R A F I A

- Cybotty, Ricardo y Sierra, E. : EL Sector público en la planificación del desarrollo. Siglo XXI ; México 1973.
- Petrci, A. Humberto : El gasto público Social y sus Efectos Redistributivos. Vozes Ltda. ; Brasil 1987
- Premehand, A. y Antonaya, A. : Aspectos del Presupuesto Público. FMI, Washington 1988.
- Lechner, Norbert. El Debate Sobre Estado y Mercado.
- Lerda, Juan Carlos y Marshal, Jorge : La crisis Fiscal en América Latina. CEPAL, 1989.
- Comboni, Javier y Delgadillo, María Félix : La política Fiscal en Bolivia y su Relación Con la Política Económica. UDAPE, Análisis Económico Vol. 6, 1993.
- Portantiero, Juan Carlos : Estado y Sociedad.
- Ramos Sánchez, Pablo : El papel del Estado en la Política Económica.
- Principales Paradigmas de la Política Económica. Gótica ; La Paz, 1983.
- Capitalización Privada y Descapitalización Nacional. UMSA, La Paz 1994.
- Stiglitz, Joseph E. : La Economía del Sector Público. Bosch S.A. ; Barcelona 1988.
- Roll, Eric : Historia de las Doctrinas Económicas. FCE ; México, 1960.
- Kenneth Galbraith, John : El modelo Neoclásico, El Estado.
- Sachs, Jeffrey y Larrain : Macroeconomía en la Economía Global.
- Accituno, G. y Jacobs, E.: Sobre los Principales Enfoques del Manejo Estatal de la Demanda.
- Keynes, John Maynard : Teoría General de la Ocupación el Interés y el Dinero. FCE, México.
- Dillard, Dudley : La Teoría Económica de J.M. Keynes. Aguilar ; Madrid 1973.
- Tait, A. y Diamond, Jack : El Crecimiento del Gasto público. FMI ; Washington 1988.
- Cuthbertson, Keith : La Escuela New Cambridge, la Keynesiana y la Monetarista. Linusa ; México.
- Friedman, Milton : Moneda y Desarrollo Económico.
- Jarquín, Edmundo : Estado, Gobernabilidad y Sociedad Civil, en Reforma Social y Pobreza. BID, PNUD ; 1993.
- Arrate, Jorge : Estado, Mercado y Democracia, en Reforma Social y Pobreza. BID, PNUD ; 1993.
- Vargas Pagán, Carlos : Estado, representación y Participación, en Reforma Social y Pobreza. BID, PNUD ; 1993.
- Munroe, Trevor : Instituciones y Cultura Política, en Reforma Social y Pobreza. BID, PNUD ; 1993
- Tomassini, Luciano : Estado y Formación de Consensos, en Reforma Social y Pobreza. BID, PNUD ; 1993.
- Alvater, Elmar : El futuro del Mercado. Múnster 1991.
- Sunkel, Osvaldo y Zuleta, G. : Necoestructuralismo Versus Neoliberalismo en los Años Noventa. CEPAL, Revista N°42.
- Balassa, Bela y colaboradores, 1986. citado en Revista N°42 de la CEPAL
- Michalopoulos. 1987. citado en Revista N°42 de la CEPAL
- Selowsky. 1989. citado en Revista N°42 de la CEPAL.
- Wagner, A. : Finanzas Públicas. Leipzig 1980.
- Smith, Adam. Investigación Sobre la Naturaleza y Causas de la Riqueza de las Naciones. FCE; Buenos Aires 1958.
- Ricardo, David : Principios de Economía Política y Tributación. FCE ; México, 1959.
- Domar, Evsey. Expansión y Empleo.
- Hansen, : Política Fiscal y Ciclo Económico.

- Peacock, A. y Wiseman, J.: Crecimiento del Gasto Público en el Reino Unido. Princeton University Press, 1961.
- Martner, Gonzalo. Planificación y Presupuesto por Programas. Nueva York, 1980.
- Premchand, A. : Temas Recurrentes en Materia de Presupuesto. FMI ; Washington, 1988.
- Cariaga, J y Vandeslice, L.: Introducción a los Modelos Macroeconómicos. Los Amigos del Libro ; La Paz, 1979.
- Dornbusch, R. y Fischer, S. : Macroeconomía. MacGraw-Hill ; México, 1988.
- Afcha, Gonzalo : Apuntes Sobre la Política del Gasto, en Política de Ingresos, Política de Gasto y Adm. de la Inversión Pública ILDIS. PAP ; La Paz, 1990.
- Loza, T. y Nuñez del Prado, J. : Integración Económica en un Entorno Internacional de Economías Abiertas.
- Musgrave, A. Richard : Teoría de la Hacienda Pública. Madrid, 1968.
- Samuelson, Paul A. : Fundamentos de Análisis Económico, 1977.
- Aguirre, A.; Arze, C. y otros: La Intencionalidad del Ajuste en Bolivia. CEDLA, La Paz 1992.
- Pardinas, Felipe: Metodología y Técnicas de la Investigación en Ciencias Sociales. Siglo XXI; México 1970.
- Napoleoni, Claudio : Diccionario de Economía Política. Ediciones castilla; Madrid , 1962.
- Tamames, Ramón : Diccionario de Economía. Alianza Editorial ; Madrid, 1991
- Ahijado, Manuel : Diccionario de Teoría Económica. Pirámide ; Madrid, 1985
- UASPA INFORMA: Publicación de la Unidad de Análisis y seguimiento Parlamentario. 1993
- INSTITUO NACIONAL DE ESTADISTICA : Boletín de Cuentas Nacionales N°9, 1988.
- Anuario Estadístico 1993, 1994, 1995, 1996.
- BANCO CENTRAL DE BOLIVIA : Boletines Estadísticos N°272, N°273, N°274, N°275.
- UDAPSO :Carpeta de Indicadores Sociales N°1. 1993. Ofavim ; La Paz, 1993.
- SECRETARÍA DE FINANZAS : Presupuesto General de la Nación, 1988 a 1993.
- Clasificadores, Sistema Integrado de Información Financiera.
- H. CONGRESO NACIONAL : Sumario Fiscal. Oficina Técnica de Presupuesto. La Paz, 1994.
- MINISTERIO DE COMUNICACIÓN SOCIAL : Ley N°1654 ; Ley N°1565 ; Ley N°1544 ; Ley N°1551.

EL GASTO PUBLICO Y LOS FACTORES QUE DETERMINAN SU CRECIMIENTO

Un enfoque económico, período 1980 - 1992

El estudio aborda una fase del desempeño del sector público que está relacionada con el manejo de los recursos del Estado, desde el punto de vista de la aplicación de los mismos.

El trabajo resalta, en el primer capítulo, la importancia del gasto público, su tratamiento y las resonancias que tiene en la sociedad y en la economía ; bajo un marco teórico que supone una expansión relativa continua del gasto público como consecuencia del proceso de desarrollo.

En el siguiente capítulo se hace referencia a las primeras teorías sobre el papel del Estado en la economía y El nuevo papel que el Estado desempeña en la actualidad. Complementando con la economía de los países en desarrollo. Se da a conocer, también , la simbiosis existente entre el presupuesto y el gasto público.

El capítulo III, trata acerca del gasto público en la economía boliviana en el período referido. Se da a conocer la magnitud del sector público, se describen y analizan variables que se presume influyen en dicho gasto para su consiguiente operación. En términos generales, analiza la influencia, sobre el gasto público, de factores no necesariamente ligados a lo económico, como la incidencia que tienen la demografía, la urbanización, la medida del bienestar económico, y fundamentalmente los aspectos sociales como la educación y otros sobre el coeficiente que relaciona al gasto público con el PIB.

Se dedicó el cuarto capítulo al estudio de las repercusiones de la reforma estructural diferenciando claramente dos períodos, el primero que empieza con la promulgación del DS 21060 y el segundo que trata sobre la profundización del programa de ajuste estructural a partir de 1993.

En conclusión, se demuestra la influencia de factores no económicos en la determinación del Gasto público, se resalta la importancia de tomarlos en cuenta en el proceso de toma de decisiones fiscales.