

Una Mirada al Presupuesto General del Estado 2013

“El poder que tiene un multimillonario sobre mí, que puede ser mi vecino o mi empleador, es muchísimo menor que aquel que posee el más insignificante funcionario, pues este cuenta con el poder coercitivo del estado, y de su discreción depende qué tanto se me permite vivir o trabajar.”

—Friedrich von Hayek

1. Tendencias del PGN 2013: “El gasto aumenta aceleradamente, las inversiones no tanto.”

En el año 2013, el Presupuesto General del Estado (PGE) fue establecido con un monto de 196 mil millones de bolivianos, lo que representa, según las proyecciones gubernamentales cerca del 87 por ciento del PIB en Bolivia. En el año 2006, primer año del actual Gobierno Nacional, el PGE alcanzaba los 46 mil millones de bolivianos, representando el 50 por ciento del PIB. Es decir, en los últimos siete años se ha evidenciado un fuerte incremento del presupuesto gubernamental, 326 por ciento en términos absolutos, y también en términos comparativos con el PIB en más de 37 por ciento, tal como se puede apreciar en el gráfico N° 1. En este escenario, un análisis técnico del comportamiento del PGE resulta imperativo, es importante que el debate público pueda aportar con mayor análisis, especialmente, en el tema de la calidad del gasto y la rentabilidad de las inversiones públicas. Todo esto con la finalidad de mejorar la asignación de nuestros recursos y generar mayor riqueza para los habitantes de nuestro país.

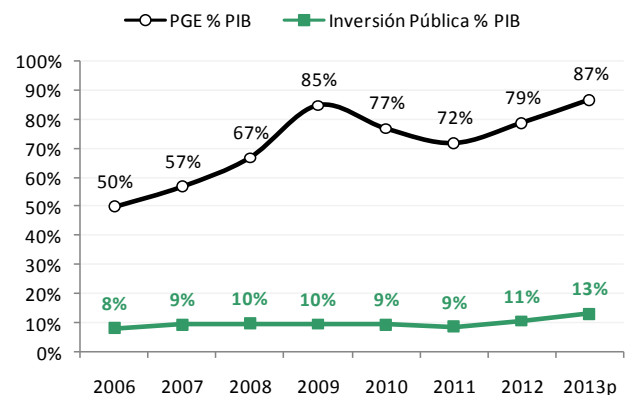
El primer dato que llama la atención respecto a la tendencia de incremento del PGE es que el gasto corriente ha sido priorizado en desmedro de la inversión pública. Por ejemplo, la partida presupuestaria que ha tenido mayor crecimiento fue el gasto corriente. En el año 2006, este gasto alcanzó los 27 mil millones de bolivianos. En cambio, en el año 2013, el gasto

corriente supera los 96 mil millones, un incremento del 255 por ciento.

Por su parte, la inversión pública en 2006, alcanzaba cerca de los 953 millones de dólares lo cual representaba cerca del 8 por ciento del PIB, en cambio en el año 2013, la inversión programada alcanza los 3.807 millones, en términos del PIB representa 13 por ciento.

Estos indicadores develan que el PGE tuvo un incrementó de 37 por ciento en participación del PIB, del cual solamente 5 por ciento corresponde al incremento de la inversión pública, el restante corresponde a gastos públicos que no son considerados como inversión, es decir, gasto público.

Gráfico N° 1. Evolución del Presupuesto General del Estado (PGE) y la Inversión Pública como Porcentaje del PIB



Fuente.- Viceministerio de Presupuesto General del Estado, Viceministerio de Inversión Pública e INE

Políticas Públicas para la Libertad

2. La Partida de Salarios Públicos tiene mayor crecimiento que el PIB

Analizando la evolución de la partida de Gastos Corrientes que en el 2013 alcanzan cerca de 96 mil millones de bolivianos, la subpartida de Sueldos y Jornales representan 24 mil millones de bolivianos (cerca de 3.443 millones de dólares americanos) se puede observar en el Gráfico N° 2 que esta subpartida tuvo un crecimiento exponencial de 352% en el periodo 2001-2013, de los cuales entre 2001 y 2006 creció un 52% y entre 2006 y 2013 se explica el restante 300% de crecimiento.

Comparando el crecimiento de la subpartida de sueldos y salarios con el crecimiento del Producto Interno Bruto nominal se observa que los mismos se desmarcan a partir del año 2006, es decir, los salarios públicos crecen más rápido que la producción. Si se toma en cuenta el PIB sectorial de la Administración Pública, igualmente los salarios crecen más que la producción de este sector. El PIB nominal tuvo un crecimiento de 266% y el PIB sectorial de la administración pública tuvo un crecimiento de 212%.

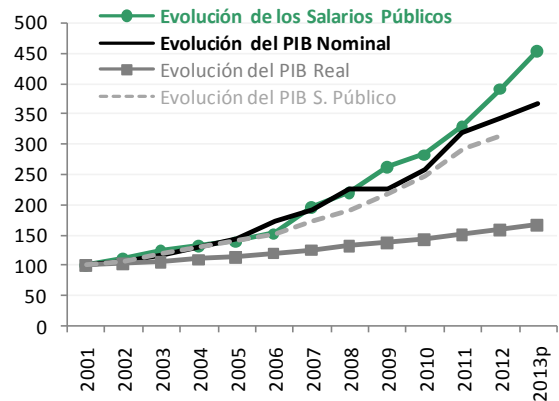
Tomando en cuenta estos resultados es importante alertar que el crecimiento de los salarios públicos debería estar acompañado por un crecimiento en la productividad de los trabajadores públicos caso contrario se estaría generando problemas en los incentivos y la asignación de los escasos recursos.

La asignación de la inversión pública también requiere atención

Por otro lado, es importante tomar en cuenta que la priorización de la inversión pública por sectores requiere ciertos ajustes puesto que en los sectores donde realmente se requiere ayuda de la Administración Pública no están siendo priorizados, en cambio, en los sectores donde no es imprescindible la Administración Pública es están invirtiendo con mayor énfasis. Esto tendería a no ser lo más eficiente para la sociedad de acuerdo al principio de

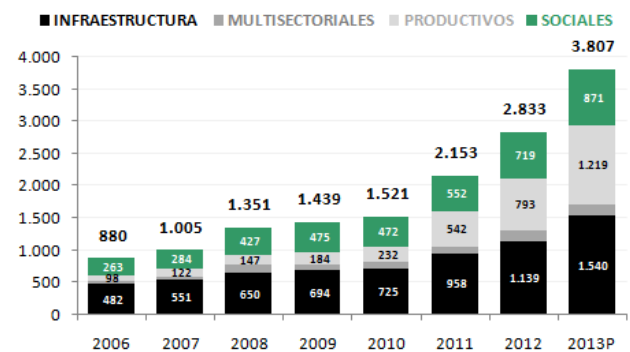
Subsidiariedad que nos sugiere la academia y la evidencia empírica de las economías modernas. Por ejemplo, en el 2013 los recursos de la inversión pública en un 32% se canalizan

Gráfico N° 2. Evolución del Índice de Salarios Públicos versus PIB (Nominal y Real)



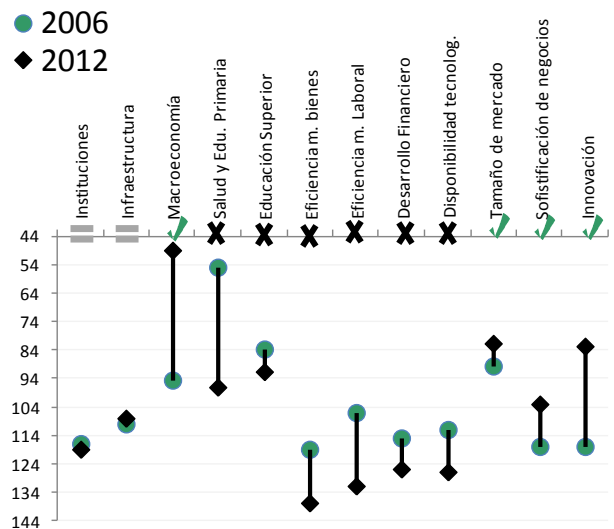
Fuente.- PGE 2006-2013

Gráfico N° 3. Inversión Pública (USD)



Fuente.- PGE 2006-2013

Gráfico N° 4. Pilares Competitividad 2012 Bolivia



Fuente.- Foro Económico Mundial 2012

Políticas Públicas para la Libertad

al sector productivo, particularmente hidrocarburos y minería, este tipo de inversión claramente podría ser promovida por el sector privado que puede y tiene interés de desarrollar estos sectores, de esta forma, los recursos que el Estado está dirigiendo a estos sectores, quedarían libres para invertir en las áreas donde el Estado es imprescindible, y que en la presente gestión solamente alcanzan un 23% como es la inversión social en educación, salud y seguridad. Es de conocimiento público las necesidades que se tienen en hacinamiento carcelario, déficit de infraestructura hospitalaria y/o educativa, etc.

La inversión pública en infraestructura crece pero es insuficiente para cerrar la brecha

En el año 2012, la inversión pública ejecutada en el área de infraestructura alcanzó a 1.155 millones de dólares, monto superior en 20% a la inversión pública en infraestructura ejecutada en el año 2011. En el año 2013, la inversión en infraestructura se programó en 1.540 millones de dólares.

Si se llegase a ejecutar toda la inversión presupuestada para infraestructura, cosa que históricamente no ha sucedido, esto representaría cerca del 5.4% del PIB. Sin embargo, según los estudios de la CEPAL para mejorar el stock de infraestructura se requiere invertir entre 7% a 9% del PIB en un lapso de tiempo de 20 a 30 años.

Si se toma en cuenta esos parámetros de inversión, en Bolivia en los últimos veinte años, la inversión promedio en infraestructura fue cercana al 3,3% del PIB y este último año 2012 alcanzó 4.3%. Datos que develan que Bolivia se enfrenta a una brecha histórica que la ha relegado en términos de infraestructura, tal como se puede evidenciar en el Gráfico N° 4 referente a los índices de infraestructura y competitividad que elabora internacionalmente el Foro Económico Mundial, Bolivia se posiciona luego de 104 países en términos de infraestructura de carreteras, puertos, aeropuertos, energía y telecomunicaciones.

Para cerrar la brecha que tiene el país, se requeriría invertir durante unas dos décadas aproximadamente 2.500 millones de dólares cada año. Por ejemplo, según POPULI (2012): “Cabe resaltar que para que Bolivia pueda contar con un sistema de carreteras asfaltadas, por lo menos la Red Vial Fundamental requiere una inversión cercana a los 12 mil millones de dólares. Para mejorar la infraestructura férrea y unir la red oriental con la red occidental, seguramente la inversión también requerirá cerca de dos millones dólares. La inversión en puertos y aeropuertos demandarían otra cantidad importante de erogaciones. Todas estas necesidades de inversión en infraestructura rebasan la capacidad de endeudamiento y financiamiento del sector público, es por ese motivo que se requiere buscar formas novedosas (ya experimentadas y conocidas en otros países) para impulsar la participación del sector privado.”[†]

Cuadro N°1: Presupuesto Ministerial 2013

Ministerios	En BOB
Ministerio de Defensa	2.556.026.366
Ministerio de Gobierno	2.399.774.501
Ministerio de Obras Públicas y Vivienda	1.803.162.143
Ministerio de Salud y Deportes	834.220.233
Ministerio de Medio Ambiente y Agua	551.482.539
Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras	430.722.808
Ministerio de Hidrocarburos y Energía	310.910.565
Ministerio de Relaciones Exteriores	286.865.931
Ministerio de Economía y Finanzas	196.646.665
Ministerio de Educación	194.163.709
Ministerio de Desarrollo Productivo	163.608.009
Ministerio de Minería y Metalurgia	160.335.135
Ministerio de Planificación del Desarrollo	125.564.738
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	100.544.464
Ministerio de Culturas	69.988.325
Ministerio de la Presidencia	69.907.466
Ministerio de Comunicación	48.711.383
Ministerio de Autonomías	35.732.919
Min de Transparencia Inst.	25.580.434
Ministerio de Justicia	23.345.536

Fuente.- PGE 2013

3. Reflexiones sectoriales del PGE 2013

Seguridad interna y externa. Los ministerios que tienen los presupuestos más elevados son el Ministerio de Defensa y de Gobierno tal como se puede apreciar en el cuadro N° 1. Algo que llama la atención es que cerca del 76% del presupuesto de ambos ministerios se

Políticas Públicas para la Libertad

destina a gastos de personal, fundamentalmente a sueldos y aportes patronales. Esto podría sugerir que el PGE ha relegado a un segundo plano el equipamiento militar y de seguridad ciudadana; equipamiento fundamental en materia de seguridad y combate contra el crimen. Cabe recordar que diferentes oficiales de la policía, a través de declaraciones realizadas en prensa, constantemente alertan que la escasez de dotación de equipamiento de seguridad, medios de comunicación, infraestructura en seguridad y demás, constituye una de las principales causas por las cuales se ha dado el resurgimiento de las bandas delictivas que amedrentan a la ciudadanía y hace dificultosa la lucha contra el crimen.

La mejora en la eficiencia de la asignación de los recursos y el equipamiento del personal no necesariamente tiene que venir del incremento presupuestario de estas instituciones sino que, también se podría mejorar la redistribución de los recursos ya presupuestados. Por ejemplo, en el presupuesto del Ministerio de Gobierno existe el presupuesto por objeto de gasto dedicado a "Prevención del Crimen y el Delito - Policía Boliviana" cerca 3,1 millones de bolivianos son destinados a gasto de "Publicidad" e "Imprenta" pero solamente se destina 1,2 millones de bolivianos a la partida de "Material y Equipo Militar". Es decir, se podría analizar la posibilidad de priorizar gastos de acuerdo a las necesidades de un adecuado combate contra el crimen y la delincuencia.

4. Conclusiones

El PGE 2013 muestra que existen importantes desafíos para mejorar la calidad del gasto público. Es bueno recordar que no solamente las autoridades deberían concentrarse en medir el grado de ejecución de sus presupuestos sino que fundamentalmente deberían buscar la eficiencia y la mayor rentabilidad de los proyectos presupuestados. Esto involucra también realizar importantes modernizaciones en el aparato público como ser: a) Implementar un sistema de evaluación

ex post que permita comparar la rentabilidad esperada y la obtenida de los proyectos, b) Fortalecer el lazo entre desempeño y remuneración especialmente en el sector salud y educación.

Finalmente, por el lado de las recomendaciones, puede ser conveniente que la política presupuestaria de nuestro país tienda a promover reglas fiscales que permitan lograr responsabilidad fiscal y balance equilibrado a lo largo del tiempo. Esto debido principalmente a que el presupuesto fiscal tiende a depender de la volatilidad de la coyuntura externa, particularmente de los precios del petróleo y del gas natural. Una de estas reglas fiscales puede ser la implementación de la regla del balance estructural para el sector público. El balance estructural consiste en equilibrar el balance presupuestario de acuerdo a una proyección de precios del gas acorde con el mediano y largo plazo. Es decir, en el corto plazo los precios del gas pueden estar muy elevados e incrementar significativamente el presupuesto del gobierno, sin embargo, en el mediano plazo puede ser que estos precios disminuyan.

En ese entendido, el balance estructural permitiría que la política presupuestaria no simplemente tome en cuenta los precios del gas coyunturales sino que, fundamentalmente tome en cuenta su trayectoria de mediano plazo. Esto permitiría identificar los ingresos de carácter permanente y dejar a un lado los ingresos de carácter coyuntural, lo que a su vez permitiría establecer gastos que tendrían financiamiento a lo largo del tiempo, y no crearían déficits crónicos. Dicha división de las cuentas presupuestarias, permitiría visualizar el comportamiento de mediano plazo de la economía y el comportamiento óptimo que deberían seguir las finanzas públicas. De esa forma, la sostenibilidad fiscal puede ser reflejada y traducida en mayor credibilidad macroeconómica.

Otra bondad importante del balance estructural es que la misma cumple la función de estabilizador automático de los ciclos

Políticas Públicas para la Libertad

económicos ya que la regla implica holgura responsable en la política fiscal. El balance estructural permite, por un lado, tener déficit efectivo y por otro reportar balance equilibrado estructuralmente. De igual forma, se puede tener superávit efectivo y estar en equilibrio estructural. Esta característica permite que en la fase expansiva del ciclo, el fisco tenga un superávit convencional más elevado y, en la fase recesiva, un menor déficit, disminuyendo la probabilidad de tener que realizar un ajuste fiscal violento ante un brusco cambio de condiciones externas ya que los niveles de gasto no se expanden ni contraen excesivamente en tiempos de bonanza o en tiempos recesivos respectivamente.

BIBLIOGRAFÍA

* CEPAL 2012. El Financiamiento de la Infraestructura. Propuestas para el Desarrollo Sostenible de una Política Sectorial. Publicación de las Naciones Unidas. ISSSN; 0252-2195. ISBN: 978-92-1-121784-1

† POPULI 2012. Junio 2012: Asunto Público 133: Infraestructura en Bolivia: "Una Vía para Reducir la Pobreza". Junio.