

Análisis del Presupuesto General de la Nación 2008 ¿Y la Calidad de Gasto?

“La primera enseñanza de la economía es la escasez: nunca hay suficiente de algo para satisfacer plenamente a todos los que lo quieren. La primera enseñanza de la política consiste en ignorar la primera enseñanza de la economía.” Thomas Sowell

1. Tendencias globales

El Presupuesto General de la Nación consolidado (PGN) fue establecido con un monto de 80 mil millones de bolivianos para el año 2008, lo que representa, según las proyecciones gubernamentales cerca del 71.3% del PIB en Bolivia. En el año 2006, primer año del actual Gobierno Nacional, el PGN alcanzaba los \$Bs46 mil millones, representando el 67% del PIB. Es decir, durante los últimos dos años se ha evidenciado un fuerte incremento del presupuesto gubernamental, tal como se puede apreciar en el gráfico N° 1. En consecuencia, la nueva tendencia a incrementar el gasto público demanda 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.

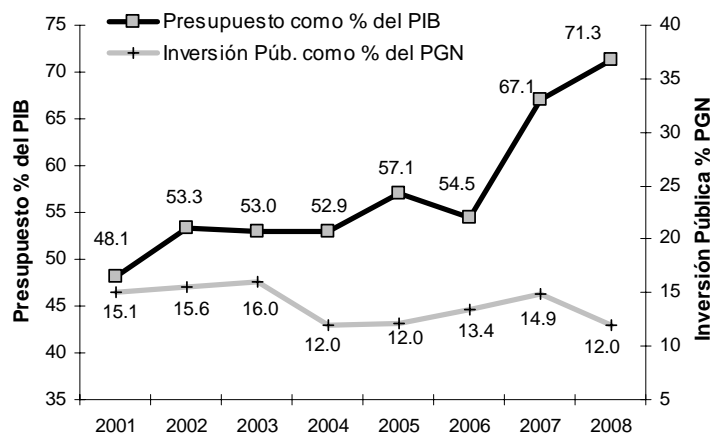
El primer dato que llama la atención respecto a la nueva tendencia de incremento de gasto público es que, el gasto corriente ha sido priorizado en desmedro de la inversión pública. Por ejemplo, la partida presupuestaria que ha tenido mayor crecimiento fue el gasto corriente. En el año 2006, este gasto alcanzó los \$Bs.27 mil millones. En cambio, en el año 2008, el gasto corriente supera los \$Bs.54.5 mil millones, un incremento del 100%. Si se toma en cuenta el incremento en la participación relativa del gasto corriente como

porcentaje del presupuesto consolidado también se puede observar un crecimiento de 57% a 68%.

Por su parte, la inversión pública ha tenido un leve retroceso en términos relativos. Por ejemplo, en el año 2001, la inversión pública representó el 15.1% del PGN, descendiendo a 13.4%, en el 2006 y posteriormente; a 12%, en el año 2008. Es decir, la prioridad de los presupuestos gubernamentales ha sido el gasto corriente en desmedro de la inversión pública.

La inversión pública es, por lo general, uno de los determinantes más importantes en el desarrollo de la infraestructura del país y, en consecuencia, en la promoción de la inversión privada y el crecimiento económico. Sin embargo, lo anterior no parece ser tomado en

Gráfico N° 1: Presupuesto General de la Nación e Inversión Pública (Porcentajes)

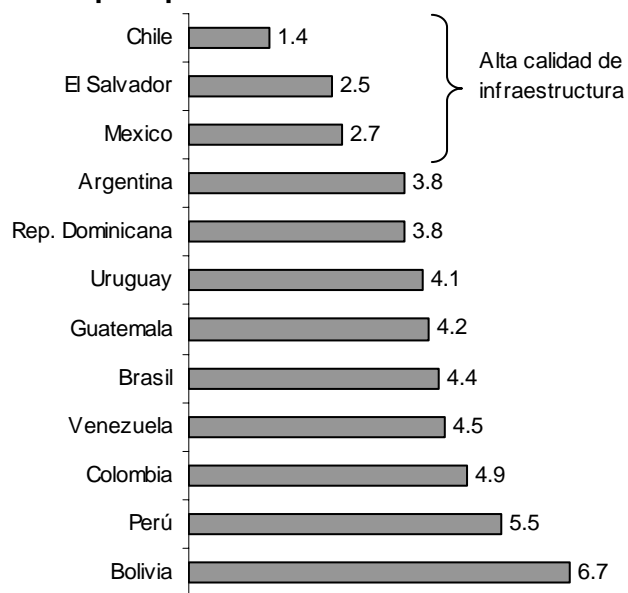


Fuente.- Viceministerio de Presupuesto

Políticas Públicas para la Libertad

cuenta en la planificación del presupuesto realizado por nuestras autoridades. Por ejemplo, analizando el ranking 2007 de infraestructura de América Latina construido por el *World Economic Forum*, se puede observar que Bolivia es el país con mayor rezago en este aspecto (Ver Gráfico 2). Todos los países estudiados muestran mejor infraestructura carretera, portuaria, eléctrica y de transporte aéreo. Teniendo la posibilidad de incrementar el monto del presupuesto para esta gestión, ¿Por qué no priorizar la inversión pública con alta rentabilidad para que puedan incrementarse las tasas de crecimiento económico? Esa es una pregunta que deberían responder nuestras autoridades de una forma sólida y transparente.

Gráfico 2: Brecha calidad de infraestructura 2007 para países de América Latina



Fuente.- World Economic Forum

2. Calidad de la inversión pública y ejecución presupuestaria ¿Dónde quedan?

Últimamente, las autoridades tanto del Gobierno Central como de los Gobiernos regionales anuncian y se felicitan con mucho júbilo y complacencia cuando logran una ejecución presupuestaria particularmente elevada. Por ejemplo, la ejecución presupuestaria según los funcionarios públicos "es un referente de la eficiencia de gestión de

las diferentes instituciones, así como de la competencia de sus autoridades". Es decir, el simple hecho de gastar la totalidad del presupuesto programado podría ser percibido como una muestra de eficiencia en una determinada institución pública, lo cual constituye un concepto poco robusto e incluso riesgoso para el manejo de la economía pública.

La sola ejecución presupuestaria no es un referente idóneo de la eficiencia en la administración pública. Imagínese por ejemplo, una economía doméstica: El esposo llega a su casa y le dice orgullosamente a su mujer: ¡Me gaste todo el dinero! ¡Pude ejecutar todo nuestro presupuesto del mes! Es probable que la mujer, muy prudente y sabia, pregunte por lo menos: ¿En qué gastaste nuestro presupuesto? ¿Fueron rentables las inversiones que hiciste? ¿De qué nos sirven todas las cosas que compraste? Seguramente, si el esposo realizó inversiones con buena rentabilidad para el hogar o compró bienes imprescindibles para la familia, la esposa ciertamente lo felicitará y elogiará su comportamiento, pero si los recursos del hogar fueron destinados a gastos superfluos o a inversiones poco prudentes que no tienen rentabilidad elevada, es difícil que las felicitaciones se lleven a cabo.

Este simple ejemplo de convivencia y sabiduría familiar podría ser aplicable a la gestión estatal. Pero aparentemente, todavía se tiene mucho camino por recorrer en nuestro país. Por ejemplo, los proyectos de inversión pública como "Papeles de Bolivia", "Cartones de Bolivia", "Lácteos de Bolivia", "Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos" y otros proyectos estatales deberían encararse aplicando esa "sabiduría familiar" impregnada de transparencia. A pesar de que el PGN 2008 muestra la cantidad de recursos públicos que demandarán dichos proyectos, así como los programas a través de los cuales serán ejecutados, no se muestran (y tampoco se puede tener acceso) a los estudios de factibilidad o pre-factibilidad de estos proyectos, ni la determinación de la rentabilidad esperada de cada uno de ellos. En resumen, "se dice en qué se gasta", pero "no se dice si es rentable o

Políticas Públicas para la Libertad

no”. Con mayor razón, se tiene que actuar con los criterios técnicos mencionados en los proyectos más importantes, que comprometen grandes recursos estatales como la Empresa Siderúrgica del Mutún, la Fundición de Vinto y el mismo YPFB.

El segundo punto muy importante para analizar la calidad de la inversión del presupuesto es la evaluación de los proyectos. Por ejemplo, los proyectos de inversión pública reciben una evaluación ex ante para ser incluidos en el PGN. Sin embargo, todavía no se realiza una evaluación ex post a estos proyectos. Es decir, todavía el sistema no ha incorporado una metodología de evaluación de proyectos ya ejecutados (ex post) que sirva de retroalimentación y seguimiento, o que permita por ejemplo realizar comparación entre la rentabilidad esperada y efectiva de los mismos, permitiendo realizar revisiones y correcciones de las múltiples variables involucradas en cada uno de los proyectos.

Asegurar que la inversión pública tenga la máxima rentabilidad social posible debería ser una de las prioridades más importantes de las políticas públicas. Para ello es importante realizar avances en la temática de la transparencia y mejorar los sistemas de evaluación de proyectos ex ante y ex post, aspectos que, por lo que se observa, no están reflejados en la propuesta del PGN 2008.

3. Reflexiones sectoriales del PGN 2008

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 97% del presupuesto de ambos ministerios se destina a gastos de personal, fundamentalmente a sueldos y aportes patronales. Esto podría sugerir que el PGN 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 crimen¹.

Adicionalmente, es importante mencionar que el crimen y el narcotráfico deterioran el clima de negocios y la inversión en el país. El profesor Gary Becker, premio Nobel de economía, sostenía que la criminalidad contribuye a la pobreza y a un lento desarrollo ya que el crimen aumenta los costos de operación de las empresas al incrementar los costos de seguridad².

Cuadro N°1: Presupuesto ministerial y gasto en personal y consultorías – 2008 (Porcentaje)

Ministerios	Millones de Bs.	Gasto en personal %
Defensa Nacional	1496	97.2
Gobierno	1267	96.6
Salud y Deportes	668	78.0
Obras Púb., Serv. y Vivienda	433	55.7
Ministerio Desarrollo Rural	397	26.6
Educación y Culturas	374	26.6
Hidrocarburos y Energía	279	21.8
Planificación del Desarrollo	258	51.9
Hacienda	205	76.3
Relaciones Exteriores y Culto	203	99.4
Producción y Microempresa	115	23.7
De la Presidencia	72	84.2
Minería y Metalurgia	63	38.7
Agua	25	36.3
Trabajo	21	98.0
Justicia	11	98.9

Fuente.- Presupuesto General de la Nación 2008

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 Ministerio de Gobierno cerca de Bs.9 millones son destinados a gasto de “Publicidad” e “Imprenta”, pero solamente se destina Bs.842 mil a la partida de “Material y Equipo Militar” y otros Bs.6 millones a la partida “Maquinaria y Equipo”. Es decir, se podría analizar la

Políticas Públicas para la Libertad

posibilidad de priorizar gastos de acuerdo a las necesidades de un adecuado combate contra el crimen y la delincuencia. Un ejemplo, sería gastar menos en “publicidad” y más en “equipamiento”

Salud y educación. El Ministerio de Salud y Deportes es el tercer ministerio con mayores recursos asignados en presupuesto y el Ministerio de Educación ocupa el sexto lugar. Según el PGN 2008, tanto los salarios del magisterio como los salarios del sector salud se han beneficiado del incremento salarial más importante del aparato público. A pesar de estos privilegios, las políticas públicas todavía no muestran una voluntad para modificar los estatutos administrativos que rigidizan las relaciones laborales en estos sectores y que impiden vincular los niveles salariales con el desempeño laboral.

Adicionalmente, en el sector de educación todavía no se contempla la creación de una institución que permita medir la calidad educativa del país. Esto muestra poca voluntad política para avanzar en el tema de mayor eficiencia y mayor calidad en la educación boliviana.

Finalmente, el sector salud requiere focalizar sus recursos. Por ejemplo, las instituciones de seguridad social como la Caja Nacional de Salud, Caja Petrolera de Salud, Caja Bancaria Estatal de Salud y Caja de Salud del Servicio Nacional de Caminos, el 2008 tienen un gasto programado cercano a los dos mil millones de bolivianos, de los cuales se espera que Bs.1000 millones puedan ser cubiertos por las contribuciones de los asegurados y Bs.500 millones por fuentes financieras internas, entonces, restaría unos Bs.500 millones que se convertirían en déficit cubierto por endeudamiento público. Este monto tiende a ser mayor al presupuesto asignado para los hospitales públicos dependientes del Ministerio de Salud. Si se toma en cuenta que los hospitales públicos atienden a un grupo mayor de personas y con menores posibilidades económicas, se podría inferir que los recursos de este sector podrían ser mejor asignados si es que se focalizaran los recursos en beneficio de los sectores más pobres. Por ejemplo, el

número de consultas externas realizadas por las diferentes Cajas de Salud fue de 470 mil y, los hospitales del ministerio atendieron 670 mil consultas externas según las últimas estadísticas disponibles del 2006³.

Empleo y producción. El Ministerio de Planificación y el Ministerio de Producción y Microempresa juntos reciben un presupuesto aproximado de Bs.370 millones. El primer ministerio destina a gasto corriente aproximadamente 50% de su presupuesto institucional y, el segundo cerca de 25%.

Los datos presentados sugerirían que el Ministerio de la Producción y Microempresa tendería a relegar el gasto corriente a un segundo plano. Sin embargo, analizando con mayor detalle se puede observar que esto no es precisamente así. Por ejemplo, este ministerio gasta cerca de Bs.34 millones en gastos de personal permanente, servicios profesionales y diferentes consultorías en estudios de proyectos de inversión y auditorías externas, los cuales constituyen gastos de funcionamiento. Sin embargo, las propias transferencias de capital al sector privado y a los proyectos de inversión solamente reciben un presupuesto de Bs.24 millones. Estos datos podrían ayudarnos a inferir que a pesar de que el ministerio trata de hacer énfasis en el apoyo al aparato productivo, el ministerio presenta un fuerte componente de gasto en su funcionamiento y menor presupuesto para el emprendimiento de los proyectos.

Gastos en publicidad e imprenta. Un punto que llama la atención en el PGN 2008 es que existe un importante gasto en publicidad e imprenta por parte del Gobierno Central. Por ejemplo, todos los ministerios planean gastar en publicidad alrededor Bs.24 millones, y Bs.35 millones en gastos de imprenta. Es decir, sólo estas dos partidas presupuestarias suman cerca de Bs.60 millones, monto incluso mayor al presupuesto conjunto del Ministerio del Agua (Bs.25 millones), Ministerio de Trabajo (Bs.21 millones) y Ministerio de Justicia (Bs.11 millones).

4. Conclusiones y recomendaciones

El PGN 2008 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 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 respectivamente⁴.

¹ Bolivia Hoy. 30/5/2002.

² Gary Becker. Criminalidad y desarrollo económico. Mayo 2007. www.aipenet.com

³ Sistema Nacional de Información de Salud

⁴ Asuntos Públicos N° 22. POPULI. www.populi.org.bo