

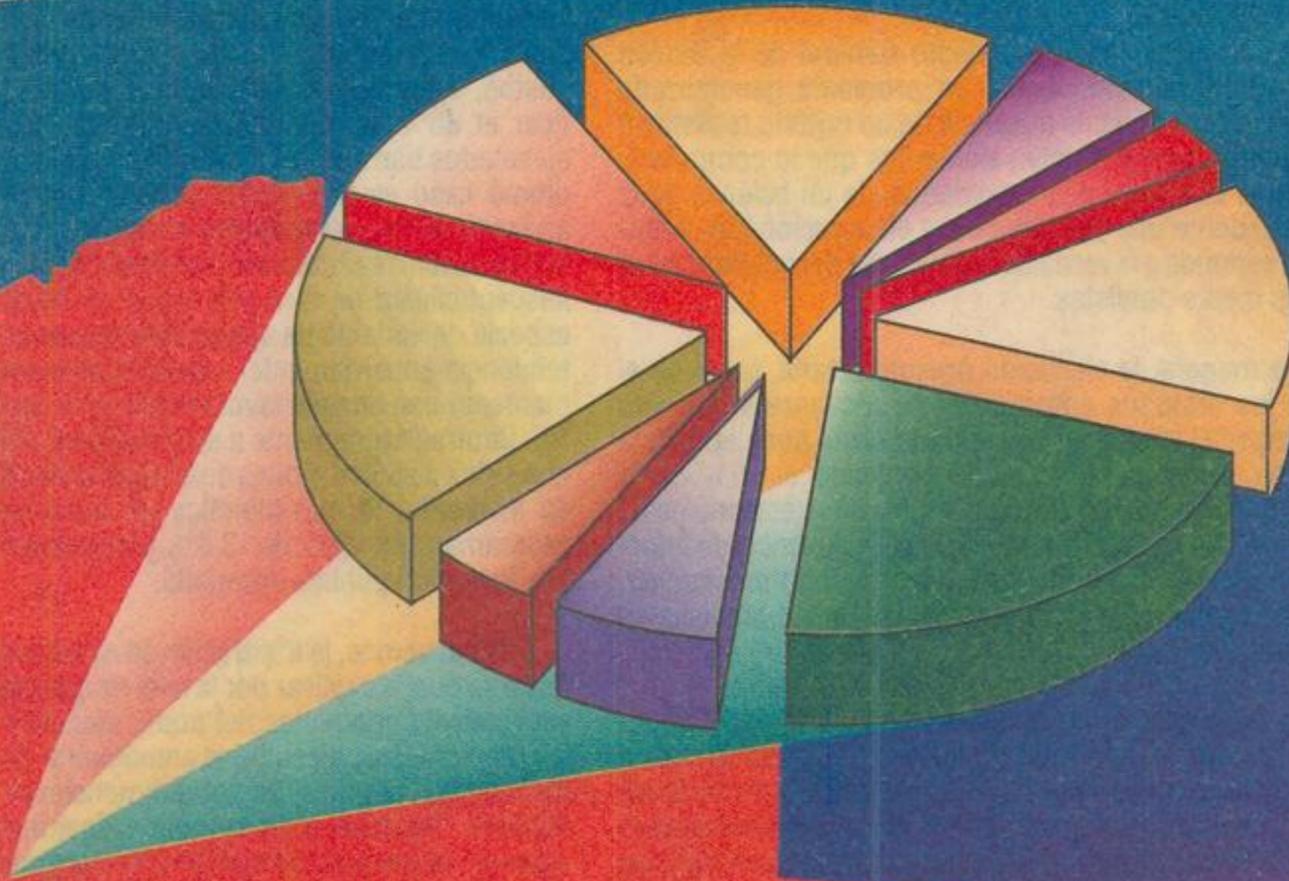
**Centro de Estudios para el
Desarrollo Laboral y Agrario**

CEDLA

PRESUPUESTO '94

¿NUEVAS CIFRAS PARA LA EQUIDAD?

COPARTICIPACION, INVERSION Y SALARIOS



**Carlos Arze Vargas
Huáscar Eguino Lijerón**

INTRODUCCION

El Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA), en consideración a la importancia del Presupuesto General de la Nación, magnificada en la actualidad por su relación con otros instrumentos de política que lleva adelante el gobierno, ha juzgado conveniente aportar con el presente análisis a la reflexión y el debate que desarrollan los diversos sectores de la sociedad.

Una advertencia inicial al lector. Las conclusiones y consideraciones que se inscriben en el trabajo, se basan estrictamente en la información del Proyecto de Presupuesto General de la Nación entregado por el Poder Ejecutivo al Parlamento Nacional, que presenta modificaciones fundamentales respecto a anteriores gestiones, por lo que se debe tener la reserva necesaria al momento de considerar algunas cifras y proporciones. Específicamente, se debe tomar en cuenta que el actual programa financiero, en su versión resumida, se refiere a las cuentas agregadas del sector público y no a las consolidadas, situación que implica algunas dificultades adicionales al momento de considerar ciertas partidas contables. Adicionalmente, es pertinente observar que el proyecto ha eliminado una importante información relativa a la Clasificación de Cargos del Sector Público, que incluía su similar de la gestión anterior, hecho que impide identificar con precisión algunos aspectos relativos a la política salarial prevista.

PREVISIONES OPTIMISTAS PERO IRREALES

La programación del Presupuesto General de la Nación para la presente gestión reedita un problema generalizado durante los últimos años: la ausencia de un criterio realista en la proyección de sus diferentes elementos que lo componen. Nos referimos con esto, a la inexistencia de un balance de la gestión precedente que permita que la elaboración del presupuesto corresponda a la verdadera capacidad del gobierno para alcanzar las metas previstas.

De esta manera, la ejecución presupuestaria, tanto en el ámbito de los recursos como en el de los gastos, ha sido siempre menor a la prevista. En el primer caso, por ejemplo, la ejecución de recursos en 1993 ha bordeado el 75% de lo estimado, mientras que en el caso de los gastos este índice ha alcanzado el 83%, aproximadamente. Así, la ausencia de información sobre la ejecución del programa del año precedente, repercute negativamente en la credibilidad de las previsiones gubernamentales.

En una descripción más detallada para el año 1993 podemos observar que la ejecución de los recursos corrientes ha tenido, asimismo, un comportamiento disímil al interior de su estructura: mientras los ingresos tributarios provenientes de la renta interna han alcanzado el 93%, los ingresos relativos a las recaudaciones aduaneras han significado solamente el 84.9% de lo programado y los ingresos que tienen su origen en la venta de hidrocarburos han sobrepasado las previsiones en un 0.7%. Esto nos plantea la presencia de una ejecución aún menor en los otros rubros de ingresos corrientes: ventas de otras empresas, donaciones y otros ingresos. Además, significa que la importancia de las recaudaciones por venta de hidrocarburos se mantiene por sobre las expectativas de la actual política económica, que busca el incremento de las fuentes de recursos genuinos (principalmente impuestos) y la dependencia cada vez menor de los recursos que se obtienen a partir de las empresas de propiedad estatal.

Tomando en cuenta estas advertencias, se pueden explicar las numerosas observaciones críticas a la propuesta oficial, en sentido de que las previsiones no son realistas. En efecto, si optamos por comparar -como lo hace el gobierno- las cifras programadas para esta gestión, con sus similares del año pasado, tenemos que el incremento de los impuestos internos alcanza a un 12.8% y el de los ingresos aduaneros al 3.8%; sin

embargo, si optamos por compararlos con los montos ejecutados, esos ratios significan 17.4% y 20.2%, respectivamente. En el caso de la alternativa optada por el gobierno, la relación establecida le permite justificar sus previsiones conservadoras respecto a la eficiencia recaudadora tanto de la dirección de impuestos, como la de la aduana nacional.

En el caso de los ingresos de capital la previsión actual señala un incremento del 12.2% respecto al presupuesto aprobado de 1993, sin considerar los niveles alcanzados efectivamente. Esto significa una reiteración de la tendencia de las últimas gestiones fiscales traducida en la presencia de significativos montos de capital externo en forma de donaciones. Concretamente, el monto de las donaciones externas para 1994 alcanza a 668 millones de bolivianos, frente a 83 millones provenientes de recursos propios tales como venta de activos, disminución de existencias y transferencias internas.

Aquí es preciso referirse a la importancia de mantener el rubro de ingresos de capital al interior de la suma global de ingresos, pues distorsiona la verdadera magnitud del déficit fiscal, cuando se equipara la capacidad interna del Estado para generar ingresos y la magnitud de sus obligaciones; lo que significa que puede acrecentarse aún más el déficit global del fisco si las previsiones sobre los recursos donados no se realizan positivamente.

Como se ha mencionado, el rubro de los gastos ha tenido un comportamiento más cercano a las previsiones, pues en conjunto han alcanzado el 83% de las metas. Al interior de los gastos, tenemos que los gastos corrientes han llegado a significar el 85% de lo previsto, mientras los gastos de capital ejecutados han llegado a ser el 75% de lo programado. En este último caso es importante señalar que de los proyectos de inversión inicialmente fijados en 525 millones de dólares, únicamente se han realizado 441 millones, planteando nuevamente la susceptibilidad de que este rubro se haya convertido en una especie de variable de ajuste, que responde a una permanente tendencia gubernamental a ceder a presiones políticas a fin de mantener una imagen favorable frente a las demandas regionales. Contradictoriamente a esta realidad, el PGN de 1994 prevé una suma de 552 millones de dólares como gastos en proyectos de inversión, lo que significa un incremento, respecto a lo programado en 1993, de 13.8%, y un aumento de 25%, respecto a la inversión pública ejecutada.

Como vemos, la frustración en materia de control del déficit fiscal se puede explicar por la falta de correspondencia entre las expectativas optimistas del poder ejecutivo y el testimonio de los presupuestos ejecutados anualmente. El incumplimiento de los resulta, entonces, de sobredimensionar su capacidad para recaudar ingresos y de cumplir diligentemente las metas de egresos, lo que convierte al déficit en el argumento permanente para restringir algunas demandas sociales como son los aumentos salariales, gastos sociales y gastos de inversión de las empresas.

EL DEFICIT Y SU FINANCIAMIENTO

El resultado financiero negativo de una gestión fiscal está medido por el déficit global, que puede tener consecuencias negativas para el resto de la economía, dependiendo de la forma en que se lo financie. La política económica del ajuste ha venido insistiendo en la necesidad de cubrir el déficit con fuentes que no signifiquen presión sobre el nivel de precios, particularmente con el incremento de la deuda con el Banco Central, que significa una emisión monetaria inorgánica. Sin embargo, en la medida en que el financiamiento de los gastos gubernamentales siempre crecientes no ha sido resuelto de manera consistente y sostenida, se ha optado por el expediente de saldar el desequilibrio mediante recursos provenientes del exterior, lo que también trae aparejadas otras consecuencias igualmente negativas.

Cuadro No.1

FINANCIAMIENTO DEL DEFICIT FISCAL (Millones de bolivianos y porcentajes)					
	1.990	1.991	1.992	1.993	1.994
Externo	380,00	604,00	846,00	1.140,00	958,20
%	55,56	74,02	88,13	77,03	127,23
Interno	304,00	212,00	114,00	340,00	(205,10)
%	44,44	25,98	11,88	22,97	(27,23)
Total	684,00	816,00	960,00	1.480,00	753,10
%	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

* Presupuestado
Fuente: Proyecto PGN 1994, UASPA Informa No.7

Como lo muestra el Cuadro No.1, el financiamiento del déficit fiscal depende cada vez más de los recursos externos, ocasionando una acentuación de la dependencia del manejo fiscal del comportamiento de los donantes y prestamistas foráneos. Además, la magnitud de la participación del crédito externo debe preocupar porque significa que una cantidad importante de recursos obtenidos difícilmente en el exterior son destinados a cubrir principalmente gastos no productivos, restándolos de otros usos más eficientes. Adicionalmente, un volumen importante y siempre creciente de crédito externo sólo resuelve el problema de coyuntura, trasladando su efectos negativos a un futuro que, en la medida en que su servicio se haga insostenible, puede significar un problema mayor a la insolvencia actual del fisco.

Las previsiones para 1994 reiteran esta disposición oficial acrecentándola con excesivo optimismo, pues inclusive prevé una cobertura importante del crédito interno devengado -205 millones de bolivianos-, sin tomar en cuenta que en la pasada gestión la ejecución presupuestaria no se cumplió en absoluto, como lo muestra la presencia de 340 millones de bolivianos de crédito interno.

EL DESEQUILIBRIO FISCAL EN DESMEDRO DE LAS EMPRESAS PUBLICAS

El análisis global de la significación del desequilibrio fiscal no permite cuantificar la importancia relativa de los dos grupos fundamentales que componen el sector público, gobierno central y empresas públicas, por lo que se hace necesario observar en detalle esta situación.

Cuadro No.2

FLUJO FINANCIERO DEL SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO (En millones de bolivianos)		
	Gobierno Empresas	General Públicas
Ingresos corrientes	7940,9	5621,2
Gastos corrientes	7080,3	3699,9
AHORRO	860,6	1921,3
Impuestos y transferencias		1179,4 *
AHORRO DISPONIBLE		741,9
Ingresos de capital	1517,9	72,4
Gastos de capital	1205,2	7,9
Formación bruta de capital	1810,2	922,5
Superávit (Déficit) de capital	-1497,5	-858
SUPERAVIT (DEFICIT) GLOBAL	-636,9	-116,1

* De este monto, 1.114,9 millones de bolivianos corresponden a transferencia de excedentes al TGN
Fuente: Proyecto PGN 1994.

El Cuadro No.2 permite ver en que medida se explica el desbalance previsto por el PGN de 1994. Como viene aconteciendo en los últimos años, las empresas públicas se convierten en un sostén importante de las cuentas fiscales en desmedro de su propia gestión. El importante ahorro primario logrado a partir de sus actividades productivas -1.921 millones de bolivianos-, prácticamente se disuelve por la vía de transferencias al sector público, determinando una incapacidad alarmante para cubrir sus gastos de inversión y resultando en un déficit importante. De este monto elevado de transferencias, se estima en 1.114 millones las transferencias de excedentes financieros de las dos empresas más importantes en materia de financiamiento fiscal: Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) y Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL).

Este fenómeno, actualiza la crítica a una política económica basada en la imposición arbitraria de tributación a las empresas públicas a efectos de cubrir las necesidades del resto del sector público. Adicionalmente, plantea una interrogante fundamental a las futuras determinaciones de política que el actual gobierno pretende llevar a cabo: en qué medida la orientación de "achicar" el Estado mediante el proceso de privatización, hará más vulnerable la estabilidad fiscal ante la falta de recursos sustitutos del esfuerzo que realizan las empresas.

LOS EGRESOS Y SU DISTRIBUCION

Dentro la estructura de gastos totales del presupuesto, es posible advertir la tendencia cada vez más acentuada de reducir la participación del Estado en actividades productivas, tal como corresponde a la orientación general del modelo vigente en el país. De los cuatro niveles institucionales más importantes por su participación en el total de gastos, la administración central ocupa el primer lugar con el 36.8%, seguida de las empresas públicas nacionales con el 34.4%, posteriormente se ubican las instituciones descentralizadas con el 7.4% y, finalmente, las instituciones de seguridad social con el 6%.

Siguiendo la estructura por grupo de gastos, los servicios personales ocupan el segundo lugar con 17%, detrás de las transferencias que alcanzan el 25.2% del total, aunque cabe recordar que este grupo se refiere a las transferencias agregadas internas del conjunto del sector público, lo que lleva a su sobredimensionamiento. Detrás de este grupo, se halla el correspondiente al servicio de la deuda pública y disminución de pasivos del sector público, con un 15%; a su vez, este rubro muestra en su interior un peso importante de la deuda pública externa e interna que el TGN paga por intermedio del Ministerio de Hacienda. Más atrás se ubican las compras de materiales y suministros, y las obligaciones por servicios no personales, ambas con el 12% del total. Como se puede ver, el actual presupuesto mantiene la tradicional estructura de gastos del sector público, signado por la fuerte presencia de los gastos en servicios personales, pese a las restricciones en materia de incrementos salariales dispuestos por el gobierno actual. Un aspecto importante que cabe mencionar es la diferente ponderación de los servicios personales al interior de los niveles institucionales, particularmente entre la ad-

ministración central y las empresas nacionales, pues mientras en la primera los gastos salariales constituyen el 29.3%, en las segundas alcanza a poco más del 9%.

Tomando en consideración estas primeras descripciones, podemos pasar a considerar más detalladamente la estructura de los gastos de la administración central y su modificación respecto al presupuesto de la gestión 1993.

Una primera observación sobre las modificaciones en los valores del presupuesto de gastos de la administración central, es la referida al incremento importante que han sufrido las asignaciones de los diferentes niveles institucionales. Como se desprende del siguiente cuadro, existe una diferencia importante entre la contrastación de los montos programados para 1994 respecto a los programados para 1993, y la comparación entre lo programado para este año con lo ejecutado en el año anterior. Sin embargo, como se ha advertido más arriba, se debe tener la reserva necesaria al considerar estas relaciones recordando que corresponden al presupuesto agregado y no al consolidado.

Cuadro No.3

ADMINISTRACION CENTRAL: INCREMENTO PRESUPUESTO DE GASTOS (En porcentajes)		
	VARIACION PRO94/EJ93	VARIACION PRO94/PRO93
Poder Ejecutivo	50,2	10,3
Vicepresidencia	25,9	9,7
Poder Legislativo	16,1	10,2
Poder Judicial	116,0	14,4
Corte Electoral	(33,8)	(58,4)
Fuente: Proyecto PGN 1994 y PGN 1993.		

Respecto a la estructura, es relevante la participación de los ministerios de Hacienda, Desarrollo Humano y los ministerios de Gobierno y Defensa Nacional, que en conjunto significan más del 93% del total. Considerados separadamente, dichas reparticiones del ejecutivo ostentan los siguientes porcentajes: el Ministerio de Hacienda y Desarrollo Económico posee el 43%, el Ministerio de Desarrollo Humano el 29.2% y los dos ministerios restantes suman el 21.3%, lo que revela la subordinación permanente de los gastos en el área social, respecto, principalmente, a los destinados a sectores improductivos. Al respecto resulta importante señalar que mientras los gastos en el área social se incrementan en 15% respecto a la programación del año pasado, los de los ministerios de Gobierno y Defensa, considerados conjuntamente, lo hacen en un 35%.

Finalmente, un hecho particular que cabe remarcar, es la presencia de un importante aumento en el grupo de gastos correspondiente al servicio de la deuda pública, que depende de la cartera de Hacienda y Desarrollo Económico. Para la presente gestión, este rubro se ha incrementado en un 13%, pasando a constituirse en el grupo de gasto más importante de este ministerio (50.5% del total) y aumentando su magnitud absoluta en 100 millones de bolivianos, respecto a la programación del año precedente.

LA PARTICIPACION POPULAR Y EL PRESUPUESTO

La proyectada Ley de Participación Popular encuentra en el PGN 1994, su instrumento operativo más importante pues constituye en sí misma una suerte de descentralización administrativa del poder ejecutivo.

La propuesta oficial sobre participación popular, además de la institución de mecanismos de representación social, promueve una nueva distribución de los recursos fiscales originados en el pago de impuestos internos e impuestos al comercio exterior entre todos los municipios del país, sustituyendo la antigua forma de repartir dichos fondos a la alcaldías y corporaciones de desarrollo. Una nueva concepción de los municipios es la base para el cálculo de los recursos destinados a financiar el gasto público, la misma que se resume en el reconocimiento de 301 municipios a diferencia de la anterior estructura que tomaba en cuenta únicamente a los principales centros urbanos. Todo esto se basa en la nueva clasificación de las rentas nacionales y las departamentales, que modifica los establecido en la Ley 843. Además, otorgándole una orientación de "equidad" se dispone que los recursos fiscales se otorgarán a las instituciones ediles según el número de habitantes de la sección de provincia.

Tenemos, entonces, que la orientación principal de la participación popular es la de avanzar en la superación de la brecha campo-ciudad y la de imprimir mayor equidad en la distribución de los ingresos del Estado entre los habitantes.

Partiendo de estas dos características fundamentales, el presente trabajo pretende evaluar si la elaboración del programa financiero se dirige a concretizar estos propósitos.

Una primera evidencia que surge del estudio del presupuesto de recursos de la coparticipación tributaria, es que la nueva distribución permite, en efecto, un incremento inusitado de los fondos destinados a los distintos departamentos, aunque éstos muestran niveles diferentes para cada caso. De esta manera, los incrementos resultantes de la comparación de los recursos destinados la anterior gestión, varían desde un 83% para el departamento de La Paz, hasta un 2.653% para el departamento de Pando.

Se confirma también el aumento de los recursos destinados a las provincias, en oposición a la anterior distribución que priorizaba el destino de los recursos a las alcaldías de las principales ciudades. De este modo, se observa la presencia de recursos destinados a municipios provinciales que en el pasado no eran sujetos de la coparticipación tributaria, tales como los del departamento de Pando, y un aumento significativo en las demás provincias.

A nivel de las municipalidades de las capitales de departamento, se observa un incremento altamente diferenciado, pues mientras la alcaldía de La Paz obtiene sólo un aumento de sus recursos del orden del 15%, la alcaldía de Trinidad obtiene casi nueve veces más que en el pasado año.

En conjunto, los departamentos logran un aumento del 186.3% en sus recursos por coparticipación, que pasan de 223.5 millones de bolivianos, a 639.9 millones. Sin embargo, se debe tomar en cuenta dos hechos importantes: por un lado, el total de recursos de la coparticipación para las alcaldías en el presente año están calculadas sobre el 20% de las recaudaciones nacionales, en tanto que en 1993 sólo se destinaba el 10% de las mismas; por otro, el total de la coparticipación tributaria de 1994 incluye un aumento del 43.1% por efectos de aumentos y mejoras en las recaudaciones provenientes de mayor eficiencia y más actividad económica. Si tomásemos en cuenta el nuevo monto de recursos destinados, previstos para 1994, y lo dividiésemos de acuerdo a la anterior distribución, los aumentos en algunos casos particulares serían menos significativos, e inclusive se presentarían considerables disminuciones. Así, por ejemplo, en el caso de los departamentos de La Paz y Santa Cruz, el incremento de los valores absolutos sería sustituido por una disminución real de 36.5% y 6.7%, respectivamente.

Cuadro No.4

COPARTICIPACION TRIBUTARIA DE LOS MUNICIPIOS (Variación porcentual)			
DEPARTAMENTO	Caso (1)	Caso (2)	Caso (3)
La Paz	83,0	(8,5)	(36,5)
Santa Cruz	168,8	34,4	(6,7)
Cochabamba	282,7	91,4	32,7
Chuquisaca	636,1	278,3	162,5
Tarija	434,6	167,3	172,2
Oruro	320,4	110,2	45,9
Potosí	2.413,4	1.156,7	772,0
Beni	2.724,8	1.328,5	891,2
Pando	2.653,1	1.276,6	855,2
TOTAL	185,7	43,1	0

(1) 1993=10% y 1994=20% de coparticipación.
(2) 1993 y 1994 con 20% de coparticipación.
(3) 1994/1994 con las dos formas de distribución diferentes (Ley 843 y Ley de Participación Popular)

Considerando la participación porcentual de cada uno de los municipios en el total nacional, resalta la disminución los municipios de cuatro capitales de departamento: La Paz en 59.5%; Santa Cruz de la Sierra en 33.6%; Cochabamba en 14.6% y Oruro en 3.2%, y el aumento en las demás capitales. ⁽¹⁾

En la consideración de todo el análisis precedente, debe tomarse con reserva los datos oficiales de ejecución de la coparticipación, pues parecen no corresponder a los montos devengados o adeudados legalmente a cada uno de los departamentos en la gestión pasada. En efecto, mientras los datos oficiales señalan, por ejemplo, para el departamento de La Paz un total de 120.7 millones de bolivianos, los datos registrados en el Boletín No.2 de la Contaduría General del Estado, consignan un total de 173.2 millones en sólo 10 meses de contabilización de las recaudaciones.

Finalmente, se advierte que, de acuerdo a la distribución per cápita, la asignación de los recursos de coparticipación arroja un monto de 67.07 bolivianos anuales por habitante. Esta cifra, sin embargo, varía al momento de incorporar en los recursos de coparticipación aquellos correspondientes al impuesto a la renta presunta de propietarios de bienes, tanto rural como urbano, modificando significativamente la asignación per cápita. Por ejemplo, en el caso del departamento de Pando la asignación per cápita, con la inclusión referida, alcanza a 74.4 bolivianos anuales, en tanto que en La Paz el mismo indicador se eleva a 98.7 bolivianos anuales ⁽²⁾. Obviamente, esta modificación no invalida la orientación de la política gubernamental, de redistribuir los recursos fiscales de acuerdo a la densidad demográfica de los departamentos.

Hasta aquí la descripción de las modificaciones ocurridas parecen dar la razón a la propaganda oficial respecto a los objetivos de equidad distributiva y de superación de las diferencias entre lo urbano y rural, que pretende la Ley de Participación Popular. Sin embargo, esta política debe ser sometida a otras consideraciones de carácter económico, para posibilitar un juicio más adecuado sobre sus alcances.

En primer lugar, es patente la decisión oficial de dar a la coparticipación tributaria un carácter marcadamente rural, en el sentido de que orienta un volumen considerable de recursos a municipios provinciales y de que atribuye nuevas funciones a los órganos ediles, sumándoles obligaciones distintas a las tradicionales tareas de desarrollo urbano. Así se explica el objetivo de "cerrar la brecha campo-ciudad" que publicita el gobierno. Sin embargo, en las consideraciones

para arribar a este propósito, se incluye una meta previa consistente en fortalecer el proceso de contención migratoria a partir del desarrollo de ciudades intermedias, evitando así la concentración demográfica producida en las últimas décadas en el país. El mecanismo -en la concepción oficial- consiste en la asignación de mayores recursos públicos a los municipios provinciales para, de esa manera, impulsar su crecimiento económico.

Este objetivo -plausible a primera vista- es, sin embargo, sino imposible por lo menos poco probable a partir de la asignación de una parte de los recursos fiscales que constituye apenas el 0.98% del Producto Interno Bruto proyectado. Un análisis de la realidad económica del área rural, debiera, por lo menos, incorporar otras consideraciones, tales como la ausencia de políticas económicas sectoriales activas y la vigencia de otras que explican de mejor manera la depresión económica rural que da lugar al crecimiento permanente de los flujos

migratorios. La existencia de recursos fiscales reducidos, por la propia dispersión territorial de la población, no puede en ningún caso superar las potencialidades de una asignación de los recursos fiscales centralizada, que priorice el apoyo a los centros más dinámicos (industriales y de otra índole) y generadores de mayores externalidades.

En segundo lugar, en el plano más operativo la distribución de los recursos de la coparticipación implica que, para su utilización adecuada, todos los municipios deberían tener la suficiente capacidad para generar autónomamente proyectos de inversión, ejecutarlos y, en general, administrar eficientemente. Esta no es la situación actual de la mayoría de los 301 municipios, siendo posible que ocurran algunos fenómenos: primero, que se trate de superar estos problemas recurriendo al incremento de su planta burocrática, incrementando los costos administrativos, o que se usen los recursos de manera ineficiente, por mucha voluntad que se tenga para mejorar la calidad de vida de sus habitantes. En este aspecto, hay un problema adicional que surge con la gestión municipal de los recursos de la coparticipación: los municipios conocen bastante de desarrollo urbano, pero desconocen totalmente las particularidades que tienen las tareas de desarrollo rural. Específicamente, los municipios deberían adquirir la capacidad técnica suficiente para concebir y ejecutar proyectos de microriego, tecnología agropecuaria, y otros que trascienden su actual esfera de acción. Adicionalmente, la mayor parte de los pequeños municipios desconocen los mecanismos de acceso al financiamiento externo con el que podrían incrementar sus escasos recursos de inversión.

En tercer lugar, la correspondencia entre consideraciones de carácter ético, como la equidad distributiva, con las de carácter económico, no es siempre posible. Según se ha visto líneas arriba, la asignación presupuestaria ligada al criterio de densidad demográfica enfrenta algunas dificultades: por un lado, la pequeñez de los recursos otorgados a cada municipio no permite aprovechar los efectos positivos de las economías de escala presentes en la asunción de proyectos, tanto económicos como sociales, de magnitudes mayores; por otro lado, la asignación de los propios recursos dada su naturaleza -provenientes de los impuestos generados en actividades económicas localizadas fundamentalmente en áreas urbanas de mayor concentración-, puede convertirse en fuente de efectos ulteriores, como el desincentivo a la tributación en los centros más dinámicos, es decir, que la distribución ciegamente "equitativa" puede ocasionar que los contribuyentes de los centros de mayor actividad económica, como son las grandes ciudades, la consideren

atentatoria a sus intereses, respondiendo, en consecuencia, con una mayor evasión tributaria.

En cuarto lugar, en el corto plazo la distribución de recursos de coparticipación tributaria y la reasignación de funciones entre los municipios acarrearán otro problema: la carga social del aumento del desempleo. Evidentemente, muchos proyectos que en el pasado estuvieron a cargo de las corporaciones de desarrollo pasarán a la jurisdicción de los municipios sobreviniendo, consecuentemente, una reducción del nivel de empleo en las primeras. Obviamente, también es posible que se produzca un efecto compensador en los municipios, aunque eso no evita que se elimine el costo social para quienes pierdan sus puestos de trabajo, más aún, si se toma en cuenta la restricción legal que impone el uso de solamente el 10% de los recursos de coparticipación en servicios personales.

Finalmente, la extrema dispersión demográfica en el área rural, puede atentar contra la intención de hacer llegar efectivamente los recursos fiscales a los pobladores campesinos. La propia ley de participación popular, al establecer el reconocimiento de una sola representación comunal como contraparte de las autoridades estatales en los comités de vigilancia, parece abrir la posibilidad de que quienes definan el uso de los fondos sean las poblaciones civiles y no los trabajadores agrícolas.

CARACTERISTICAS DE LA INVERSION PUBLICA

La inversión pública programada para la gestión 1994 asciende a 552 millones de dólares, cifra que es consistente con las metas que se delinearon en el "Plan de Todos" -502 millones

de dólares en el primer año de gobierno- y superior en 5% al monto programado en la anterior gestión. No obstante, esta cifra no toma en cuenta que la inversión pública ha estado permanentemente sujeta a: primero, un porcentaje de ejecución que, en todo el período 1987-1993, alcanzó sólo al 70% de los programado; segundo, que por lo general un elevado porcentaje de la inversión está financiado con recursos externos comprometidos pero cuyo desembolso suele rezagarse y, tercero, que ante la inflexibilidad de los gastos fiscales y reducida capacidad de generar nuevas y mayores fuentes de recursos, el gobierno ajusta sus cuentas vía reducción de la inversión.

A lo anterior, se suma el hecho de que la distribución sectorial de la inversión pública revela que, a pesar del fuerte énfasis que en la campaña electoral se dió al sector social, en el Proyecto de Ley Financial de 1994 no se observa una reasignación de los recursos de inversión que se dirija a cubrir las enormes necesidades que en materia de salud y seguridad social, educación y cultura, saneamiento básico, y urbanismo y vivienda tiene la población boliviana. En efecto, el porcentaje de la inversión pública destinada al sector social llegará este año al 19.2% -aproximadamente 100 millones de dólares- que resulta ser inferior al porcentaje que se programó en los últimos tres años (20% en 1991, 21.8% en 1992 y 24.7% en 1993). Es más, el ejecutivo ha demostrado haber realizado una escasa discusión sobre la asignación de los recursos de inversión pública, tal como se desprende de algunas declaraciones emanadas de la Dirección de Inversión Pública, que sostiene que los recursos destinados a saneamiento básico serán del orden de los 51 millones de dólares, mientras que el proyecto de presupuesto indica para el mismo sector una inversión de sólo 38 millones de dólares. ⁽³⁾

Cuadro No.5

PROGRAMACION Y EJECUCION DE LAS INVERSIONES PUBLICAS SECTORIALES. 1990-1994 (En miles de dólares y porcentajes)					
SECTORES	Program. 1993	Program. 1994	Tasa de var. prom. 87-93	Tasa de var. 93-94	% prom. de ejec. 87-92
I. PRODUCTIVOS	10551	101813	-6,1	-5,3	67,1
Minero Metalúrgico	9606	3255	8,5	-66,1	44,4
Hidrocarburos	9360	97595	-6,0	2,3	70,6
Industria y Turismo	2585	963	107,3	-62,7	24,7
II. INFRAESTRUCTURA Y APOYO A PRODUCCION	275069	253673	2,2	-7,8	81,0
Agropecuaria	59800	30449	11,4	-49,1	107,9
Energía	39236	35820	37,0	-8,7	89,0
Transportes	152804	163887	2,0	7,3	82,0
Comunicaciones	14704	16049	-3,6	9,1	56,3
Recursos Hídricos	8525	7469	29,3	-12,4	59,0
III. SOCIAL	129879	106163	21,9	-18,3	70,5
Salud y Seguridad Social	40996	38043	64,7	-7,2	78,3
Educación y Cultura	12385	22116	271,9	78,6	257,6
Saneamiento Básico	55862	38098	24,9	-31,8	74,8
Urbanismo y Vivienda	20636	7907	26,7	-61,7	63,5
IV. OTROS	13219	90754	62,5	586,5	130,1
Multisectorial	12719	90688	90,0	613,0	121,7
Otros	500	66	38,4	-86,8	192,6
TOTAL GENERAL	525718	552404	1,9	5,1	73,7

Paralelamente, en el proyecto se verifica una inversión menor en el sector productivo (especialmente en Minería y Metalurgia, e Industria y Turismo) y en el de creación de infraestructura y apoyo a la producción (particularmente en Agricultura, Energía, y Recursos Hídricos). Contrariamente, la inversión multisectorial programada tendrá un fuerte impulso, aunque éste no sea suficiente como para compensar la contracción de la inversión en los otros sectores, y menos para aumentar sustancialmente la inversión pública en el sector social. Al respecto, aún suponiendo que todos los proyectos multisectoriales sean de carácter social, la inversión social no superará el 35% del total.

La inversión pública programada por grupos institucionales y sectores, muestra la fuerte relación que el Poder Ejecutivo ha tratado de establecer entre el PGN-1994 y la Ley de Participación Popular. En efecto, de acuerdo a ésta, los municipios se convertirían en una importante instancia de ejecución de la inversión, por lo que se les asigna el 22.6% del total de los recursos. Adicionalmente, los gobiernos municipales deberían asignar la mayor parte de los recursos de coparticipación a la adquisición de activos reales (artículo 22 del Proyecto de Ley de Participación Popular), aunque, en la práctica, ello dependerá de los propios presupuestos elaborados por los municipios.

De manera contrastante, las corporaciones de desarrollo ejecutarán un menor porcentaje de la inversión pública, dado que los proyectos de interés local serán transferidos a los municipios. Esto significará que en 1994, dichas corporaciones recibirán sólo el 17.1% del total de los recursos de inversión, frente al 33.3% programado en 1993. Obviamente, estos cambios debilitarán drásticamente su situación, obligándolas a reducir su nivel de empleo (dirigentes sindicales estiman en 5.000 el número de despidos a nivel nacional).

En lo que hace al financiamiento de la inversión pública, el 43.3% de los recursos provendrán de financiamiento externo. Esta fuerte dependencia del exterior es aún más elevada en el caso particular de algunos niveles institucionales: Administración Central (83.9%), Instituciones Descentralizadas (59.5%), Corporaciones de Desarrollo (44.5%), y Empresas Públicas Nacionales (55.3%). En otras palabras, es muy cuestionable que el sector público pueda cumplir con sus metas de inversión, debido a que su efectivización depende de la materialización de

un conjunto de acuerdos establecidos anteriormente con gobiernos e instituciones multilaterales.

Finalmente, la inversión programada por el gobierno tiene otra particularidad consistente en que tampoco cubre los requerimientos del sector público productivo. Por ejemplo, si comparamos el monto demandado por el Plan Operativo de YPF, con la asignación dispuesta por la Subsecretaría de Presupuesto, se constata una diferencia de 16.4 millones de dólares que desfavorece a la empresa hidrocarburífera. Lo lamentable de este recorte no es solo la cancelación de algunos proyectos, sino también la reducción de los gastos de equipamiento, la eliminación de algunas partidas destinadas a la adquisición de materiales de producción, la ausencia de inversión en la mejora de líneas y estaciones, e inclusive la eliminación de pozos de exploración. Es decir, que, en tanto se esperan los recursos provenientes de la eventual capitalización de la empresa, ésta no contará con los recursos suficientes que le permitan cumplir con sus objetivos y metas empresariales y le acerquen a su nivel productivo potencial.

En definitiva, si bien el manejo de la inversión pública programada muestra un fuerte vínculo con lo previsto por la Ley de Participación Popular y el Plan de Todos, su nivel y estructura ponen en duda que se haya considerado la experiencia histórica en materia de ejecución.

EL TRATAMIENTO A LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS

El tratamiento a las Universidades Públicas en el PGN-1994, evidencia un problema que se viene arrastrando hace tiempo; vale decir, que la enorme diferencia entre los requerimientos de aquellas y los recursos que efectivamente les asigna el fisco (recibirán únicamente el 68% de los recursos demandados), pone en riesgo la continuidad de sus actividades y, de facto, implica poner en peligro la formación profesional de un elevado número de jóvenes. Más aún, si se considera que el 27.3% de los recursos que deberían recibir las universidades proviene de la coparticipación tributaria, surge la necesidad de que el gobierno cumpla estrictamente con los desembolsos acordados y, en segunda instancia, que lo haga en los plazos establecidos. Esto demanda, además, que el gobierno clarifique su posición respecto a la suerte de la educación superior pública.

Cuadro No.6

PRESUPUESTO UNIVERSITARIO 1994 (En millones de Bolivianos)						
Departamento	TGN	COPARTIC 1993	CONVENIO	TOTAL	PLAN OPERAT	DIF.
La Paz	66,7	47,8	0	114,5	159	-44,5
Cochabamba	34,6	22,8	3,3	60,7	99	-38,3
Santa Cruz	23,6	29,8	1,7	55,1	89	-33,9
Chuquisaca	22,6	8,4	2,1	33,1	n.d.	n.d.
Tarija	12,9	5,4	0,7	19	21	-2
Oruro	15,6	6,5	1,4	23,5	47	-23,5
Potosí	5,1	11	1,1	17,2	58	-40,8
Beni	6,5	4,7	0,8	12	21,4	-9,4
Pando	0	0,6	0	0,6	n.d.	n.d.
Llallagua	4	0	0,3	4,3	7,5	-3,2
CEUB	1,7	0	0	1,7	n.d.	n.d.
TOTAL	193	137	11,4	341,7	501,9	-160,2

**INCREMENTO SALARIAL
Y COSTO DE VIDA**

El incremento salarial programado en el Presupuesto General de la Nación está nuevamente vinculado a la tasa de inflación que se espera lograr en la presente gestión. Esto significa que en 1994 se procederá a aplicar un aumento salarial del 7.5% que debería ser suficiente para compensar el incremento de los precios y mantener sin alteración el poder adquisitivo de las remuneraciones.

Ahora bien, aún cuando en un contexto de baja tendencia al incremento de los precios es indiferente que la indexación de los salarios se la haga con respecto a la tasa de inflación esperada o a la pasada, está claro que, en los hechos, este es un procedimiento que congela el poder adquisitivo de las remuneraciones y, consecuentemente, responde a los objetivos macroeconómicos de estabilidad y no así a los requerimientos que tiene el trabajador y su familia. Adicionalmente, cuando los incrementos salariales se basan en el mecanismo de indexación a futuro, las autoridades económicas del gobierno están partiendo del supuesto de que no hay una subestimación de la inflación puesto que, en el caso contrario, se estaría procediendo a reducir el poder adquisitivo de las remuneraciones.

En otras palabras, en la propuesta gubernamental no se observa la aplicación de criterio técnico alguno en lo que hace

a la determinación del costo de la mano de obra, ni la intención de que los salarios respondan a las necesidades reales de los trabajadores y sus familias. Evidentemente, si se analiza el comportamiento de las remuneraciones obtenidas en el sector estatal con respecto al costo de la canasta básica alimentaria, se constatará que en todo el período en que el ajuste salarial se basó en la tasa de inflación esperada, un 30% de los trabajadores no pudo cubrir el costo de la mitad de los requerimientos alimentarios de su familia, produciéndose, en consecuencia, una situación en la que ésta se vio obligada a aumentar su participación en el mercado de trabajo (recurriendo al trabajo de las mujeres, los jóvenes y, en los casos extremos de los niños), a fin de compensar el déficit en su presupuesto.

Incluso si se analiza la determinación del Salario Mínimo Nacional, se constatará que ésta es técnicamente deficiente pues en ella no prevalece ningún criterio de costo salarial, sino más bien la subordinación del salario a los objetivos de estabilidad económica. Además, no se considera que, en la actualidad, el salario no sólo es el mero resultado de la menor o mayor productividad del trabajo, sino que puede también ser utilizado -como ocurre en otros países- como un incentivo para el incremento de la actividad económica -el salario de eficiencia permite mejorar la productividad del trabajo- y, consecuentemente, mejorar la calidad de vida de los trabajadores y de toda la población.

"Es patente la decisión oficial de dar a la coparticipación tributaria un carácter marcadamente rural, en el sentido de que orienta un volumen considerable de recursos a municipios provinciales y de que atribuye nuevas funciones a los órganos ediles, sumándoles obligaciones distintas a las tradicionales tareas de desarrollo urbano. Así se explica el objetivo de "cerrar la brecha campo-ciudad" que publicita el gobierno. Sin embargo, la propia ley de participación popular, al establecer el reconocimiento de una sola representación comunal como contraparte de las autoridades estatales en los comités de vigilancia, parece abrir la posibilidad de que quienes definan el uso de los fondos sean las poblaciones civiles y no los trabajadores agrícolas".

(1) Hasta aquí, los datos para 1994 corresponden al proyecto del Presupuesto General de la Nación 1994, y los datos para 1993 a la Unidad de Participación Popular del Ministerio de Desarrollo Humano.

(2) Cabe recordar que el PGN de 1994, considera la asignación de coparticipación tributaria sólo a partir del mes de abril.

(3) En la edición de HOY, del 21 de marzo de 1994, la Dirección de Inversión pública dependiente del Ministerio de Hacienda y Desarrollo Económico, hace conocer una distribución sectorial de la inversión que no corresponde a las cifras contenidas en el proyecto de Presupuesto para 1994