

**LA GESTION FISCAL EN BOLIVIA DURANTE EL PERIODO 2006-2009**

**GERMAN MOLINA DIAZ**

**LA PAZ, 9 DE ABRIL DE 2009**

## CONTENIDO

- I. Consideraciones generales
- II. Marco conceptual para el financiamiento del sector público
- III. El tratamiento legislativo del presupuesto público
- IV. Las variables macropresupuestarias
- V. La ley de presupuesto general del Estado 2010
- VI. Los balances fiscales
- VII. La dependencia de las finanzas públicas a los ingresos de los hidrocarburos.
- VIII. Conclusiones

### Bibliografía

### ANEXOS

- A Proceso presupuestario boliviano
- B Estructura institucional del sector público
- C La relación entre el ejecutivo y legislativo sobre presupuesto público

## I. Consideraciones generales

El 2009 la economía mundial ha experimentado un repunte que aún no permite afirmar que comenzó la recuperación plenamente, porque es muy vulnerable a los shocks y errores en la aplicación de las políticas de estímulos fiscales y monetarios, que se utilizaron en forma generalizada. La situación económica está en suspenso, muy vulnerable y con una mayor dependencia de las decisiones que tomen las autoridades de los países desarrollados y emergentes.

Según Strauss-Kahn<sup>1</sup> es demasiado pronto para efectuar una salida general de las políticas de estímulos (monetario y fiscal) y recomienda obrar con mucha cautela, ya que un repliegue prematuro sería más costoso que uno tardío. Es decir, los planes de consolidación fiscal deben ser la máxima prioridad, sobre todo en las economías desarrolladas. La política monetaria puede seguir siendo expansiva por algún tiempo, ya que hay pocas señales de inflación en el horizonte. Sin embargo, cada herramienta tiene sus limitaciones y no se puede esperar resultados inmediatos y favorables.

Las administraciones gubernamentales de los países desarrollados, emergentes y en vías de desarrollo, impulsaron la actividad económica mediante dos vías: los estabilizadores automáticos y el estímulo fiscal a través de gasto discrecional o disminuciones impositivas. La selección de los dos canales, dependieron de las condiciones económicas, en definitiva del espacio fiscal, para emprender nuevas iniciativas de gasto o rebaja de impuestos.

América Latina y el Caribe en materia fiscal escogió la vía de disminución de impuestos, aumento de subsidios e incremento del gasto, sin embargo, el fin de la bonanza externa ha colocado a las finanzas públicas en una situación complicada. Por un lado, los ingresos fiscales se han reducido, a causa del menor nivel de actividad económica y simultáneamente la caída de los precios de los productos básicos, además existe una restricción al financiamiento externo, que condiciona la aplicación de políticas fiscales anti cíclicas.

Algunos países de América Latina y el Caribe incrementaron la tasa de expansión del gasto público que incluyó tanto al gasto corriente como de capital, excepto Bolivia que por el contrario disminuyó (ver cuadro 1).

**CUADRO N° 1**  
**Variación del gasto público en algunos países de América Latina**  
**(9 meses de 2009/9 meses de 2008, en porcentaje del PIB)**

Países	Gasto corriente	Gasto de capital
Uruguay	1.8	0.4
Perú	0.6	1.1
México	0.1	1.0
Ecuador*	0.9	0.6
Colombia	1.4	0.0
Chile	2.4	0.8
Brasil	0.6	0.6
Argentina	1.9	0.8
Bolivia**	(2.3)	(2.1)

\*Datos semestrales

<sup>1</sup> Comunicado de prensa N° 09/424 (s) 23 de noviembre de 2009 del FMI

\*\*Datos anuales

FUENTE: CEPAL, Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, elaboración propia.

También se anunció una variada gama de programas en el área social con la finalidad de proteger a los sectores más vulnerables ante la crisis internacional (ver cuadro 2).

**CUADRO N° 2**  
**América Latina y el Caribe: Composición de la cartera de programas sociales**  
**anunciados a partir de la crisis (en porcentajes)**

<b>Área geográfica</b>	<b>Subsidio al consumo</b>	<b>Apoyo a familias pobres</b>
América del Sur y México	25	75
América Central	50	50
El Caribe	50	50

FUENTE: CEPAL, Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, elaboración propia.

Como resultado de los efectos positivos del entorno internacional favorable, la gestión fiscal en Bolivia al igual que en América Latina se caracterizó por el incremento de los ingresos en mayor proporción a los gastos, lo que permitió un aumento de la solvencia fiscal. Según la CEPAL, este incremento de los ingresos fiscales en la mayoría de los países latinoamericanos y en Bolivia, determina que se deban enfrentar dos problemas. El primero es el cambio de la orientación pro cíclica de la política fiscal, de manera que ésta actúe como un estabilizador de la economía, es decir sea menos expansiva en la fase de auge del ciclo y más activa en la fase recesiva. En este ámbito, se han registrado avances importantes en la región, en la medida en que se han adoptado reglas para moderar la expansión de los gastos, por medio del establecimiento de techos cuantitativos al gasto y al endeudamiento y la creación de fondos contingentes -que se relacionan con el aprovechamiento de los recursos naturales no renovables- y/o la conformación de fondos de estabilización, aspecto en el que en la región existe una experiencia importante. El segundo problema es la correcta asignación de los excedentes fiscales en las fases expansivas de los precios.

En Bolivia, las leyes financieras que aprueban los presupuestos tienen una sección de texto normativa y una sección numérica acompañada de varios anexos, también numéricos que describen las asignaciones institucionales, donde las cámaras congresales disponen la aprobación del gasto público anual.

El total de los recursos disponibles, para ser asignados en los presupuestos institucionales son escasos e insuficientes respecto a las infinitas necesidades en las partidas del gasto público. En consecuencia, regularmente todos los programas y proyectos de gasto compiten por ser parte del presupuesto público, en la fase de formulación y en momentos de contracción o bajo crecimiento del ingreso.

En la coyuntura actual, pasada la bonanza fiscal de los últimos tres años, la alta dependencia presupuestaria de un ingreso volátil como es la renta de los recursos naturales, en particular el gas natural, hace que la asignación presupuestaria de gasto rígido que se producen, por ejemplo: sueldos, rentistas, beneméritos deuda pública, transferencias como bonos, sean vulnerables cuando se confirma que cambian los precios de las materias primas o cuando los volúmenes de exportación de éstas se reducen.

En resumen, el resultado fiscal positivo se explica principalmente por: a) un contexto externo favorable para los productos de exportación de recursos naturales no renovables que se manifestó a través del incremento de los precios de las materias

primas, especialmente de los metales y los hidrocarburos; b) el cambio de la normativa legal del sector de hidrocarburos que posibilitó una recaudación adicional de ingresos mediante la creación del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) y c) la acumulación de depósitos bancarios (ahorro no voluntario) de las prefecturas y municipalidades de varios períodos.

## II. Marco conceptual para el financiamiento del sector público

Se denomina enfoque clásico de las finanzas públicas<sup>2</sup> cuando se financia los gastos con ingresos genuinos – fundamentalmente impuestos – porque veían en el endeudamiento oficial el peligro de una elevación de las tasas de interés, lo que a su vez inhibiría la inversión retardando el crecimiento económico.

En términos de simbología se tiene lo siguiente:

$$(1) \quad (g - t)/b = y$$

Donde:

$g$  = Gastos del sector público a precios corrientes en proporción al PIB

$t$  = Tributos o ingresos del sector público a precios corrientes en proporción al PIB

$y$  = Tasa de crecimiento del PIB

$b$  = Es el aumento del stock de la deuda en proporción al PIB y  $b > 0$

Siguiendo a los clásicos no se concibe un endeudamiento creciente en términos reales y tampoco una inflación persistente. Entonces (1) nos dice que en ausencia de inflación y endeudamiento real, el ratio entre el déficit y el stock de deuda respecto al PIB debe ser igual a la tasa de crecimiento económico.

El marco conceptual keynesiano objetó el principio de prudencia fiscal mediante “presupuestos balanceados” y el argumento es que existen circunstancias en las cuales mantener un déficit puede ser deseable para estimular la actividad económica<sup>3</sup>. Por lo tanto, cuando se registra que “ $g > t$ ” se recurre a la financiación del déficit vía endeudamiento con bonos “ $b$ ”. El financiamiento del déficit con bonos origina dos preguntas básicas: 1) ¿Cuál es el impacto sobre la inflación de un déficit fiscal que se financia íntegramente con bonos? y 2) ¿Cómo afectan los intereses de los bonos a la inflación futura?.

La primera respuesta es que no tiene impacto en la inflación cuando un déficit fiscal se financia íntegramente con bonos, porque no hay modificación en la cantidad de dinero, existirá deflación en la medida que la economía crezca.

$$(2) \quad y = -p$$

En las finanzas públicas es importante no confundir déficit fiscal con gasto público y es fundamental señalar que quienes enfatizan que el gasto público per se, y no el déficit o su financiamiento es la causa de la inflación, se refieren a que el gasto público tiene un

---

<sup>2</sup> Refleja los principios de los economistas clásicos que insistieron sobre utilizar el endeudamiento únicamente en forma “transitoria”, emitir deuda en períodos con déficit fiscal y rescatar deuda en los períodos de superávit fiscal. El presupuesto público debía estar balanceado, excepto por pequeños desvíos transitorios donde se podía recurrir al endeudamiento.

<sup>3</sup> Keynes no sólo se refirió al gasto público y a sus déficits, sino que también fue muy específico en que el gasto público no debía substituir al gasto privado o empresas públicas substituir empresas privadas. Según este enfoque, la necesidad de del gasto público surge por insuficiencia del gasto privado y no para que la empresa pública desplace a la empresa privada.

efecto vía tasa real de interés, es decir afecta a los sectores productivos, que a su vez hace disminuir el producto y por lo tanto, hace aumentar la tasa de inflación.

La segunda respuesta es el “principio de equivalencia de Ricardo” que se refiere a la forma en que se pagará la deuda del gobierno. Es decir, si la deuda en el futuro se paga con futuros impuestos de la sociedad y la descuentan correctamente los futuros impuestos, entonces financiar el gasto público con impuestos es “equivalente” a financiarlo con deuda<sup>4</sup>.

Otra fuente de financiamiento para cubrir el déficit fiscal es mediante dinero adicional a los bonos. Es decir, la base monetaria se puede expandir para otorgar fondos al gobierno o para aumentar el stock de activos netos (oro y divisas) del Banco Central.

(3)  $vn(g - t) = p$  donde v: velocidad de circulación del agregado monetario.  
n: multiplicador monetario.

En cambio un resultado de superávit fiscal es el ahorro financiero del sector público que permite rescatar deuda contraída en períodos de déficit fiscal. También puede permitir financiar los gastos de capital y la acumulación de depósitos fiscales establecidos anualmente mediante la aprobación del presupuesto público.

El superávit fiscal no garantiza per se el crecimiento económico; para que la economía crezca se necesitan inversiones y estas reglas claras y seguridad jurídica, además, es necesario no sólo que las cuentas públicas estén equilibradas, sino también que el monto y la calidad del gasto público sean adecuados.

Si además se agrega la ausencia de un clima de negocios que incentive las inversiones, un gasto público que crece permanentemente agregando distorsiones en los precios relativos y buscando desplazar al sector privado, formular las perspectivas sobre el final del modelo económico no es tan complicado.

Ningún modelo económico es cien por ciento correcto o erróneo. Todos tienen aspectos positivos y también negativos. Algunos son económicamente consistentes y otros inconsistentes. Otros son consistentes políticamente, pero no son sostenibles económicamente.

### **III. El tratamiento legislativo del presupuesto público**

El Presupuesto General de la Nación (PGN) elaborado y presentado por el Poder Ejecutivo anualmente al H. Congreso Nacional actualmente denominado Asamblea Legislativa Plurinacional debe ser tratado en las dos cámaras y aprobado por Ley de la República, excepto que transcurra sesenta días y no suceda, entonces constitucionalmente se aprueba tal como fue presentado, sin ninguna modificación.

Un aspecto importante a notar es que el presupuesto público, durante las gestiones 2007-2010, no ha sido debatido y aprobado en sesión del Congreso Nacional. Una característica importante que debe tener una herramienta de asignación de recursos es la transparencia que permita legitimar los objetivos del gasto público. Sucede que la anterior Constitución y la actual prevén un término de plazo, vencido el cual y sin haberse discutido el Presupuesto, por defecto asume rango de Ley. Entre el año 2007 y el 2010, todos los presupuestos han entrado en vigencia sin que se discuta su

---

<sup>4</sup> Ricardo consideró que no habría plena equivalencia, mientras que el enfoque moderno de expectativas racionales tienden a sostener lo contrario.

contenido e implicancias en ninguna área, sea social o productiva. Entonces, la solución ha sido presentar el presupuesto y hacer uso de la mayoría, para evitar que sea incorporado en la agenda parlamentaria su debate. Así, por defecto quedó aprobado una vez vencido el plazo de 60 días.

En consecuencia, con este tipo de resultado no existe espacio, para que un representante nacional atienda los requerimientos de sus representados con relación a programas y proyectos de inversión que son demandados por las regiones y las instituciones públicas, que no lograron ser atendidos por el órgano rector del sistema presupuestario.

Durante el período de la actual administración gubernamental, los presupuestos proyectados y presentados al H. Congreso Nacional de las gestiones fiscales 2007, 2008, 2009 y 2010, fueron realizados calculando casi con precisión para que transcurran los sesenta días que tienen para su discusión y sean aprobados constitucionalmente, que significa que los representantes nacionales, en forma particular los que conforman la oposición no puedan introducir modificaciones en el presupuesto (ver cuadro 3).

CUADRO Nº 3										
APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN										
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
El Honorable Congreso Nacional ha aprobado el PGN en calidad de ley	SI	SI	SI	SI	NO	SI	NO	NO	NO	NO
Ley No.	2158	2331	2449	2627	--	3302	--	--	--	--
Fecha de aprobación	13-dic-00	08-feb-02	03-abr-03	30-dic-03	--	16-dic-05	--	--	--	--

FUENTE: Elaboración propia en base a información del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (anteriormente Ministerio de Hacienda).

Durante la gestión fiscal se realizan modificaciones de modo que el presupuesto vigente, que es el que tiene valor, es la suma del original más los cambios realizados en el transcurso de su ejecución. Es casi una costumbre que cada año se apruebe un presupuesto adicional y, alguna vez, ha sucedido que se ha admitido hasta un segundo adicional. La regla general es que, el presupuesto adicional es aprobado casi al finalizar la gestión presupuestaria. Por lo tanto, lo único que hace el H. Congreso Nacional, es formalizar gastos ya ejecutados por las instituciones públicas.

Durante el período 2006-2009 el porcentaje de ejecución presupuestaria del gasto respecto al programado en promedio fue 89.95 por ciento, siendo la más baja la gestión 2009 de 76.7 por ciento. Los ingresos ejecutados respecto al formulado en promedio fue 103.53 por ciento, encontrándose por debajo del promedio el de la gestión 2009. Los excedentes de ingresos ejecutados fueron acumulados en depósitos fiscales en promedio anual Bs 3.491,25 millones (ver cuadro 4).

**CUADRO Nº 4**  
**CUADRO COMPARATIVO DE PROGRAMACIÓN Y EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DEL FLUJO FINANCIERO DEL SPNF**  
(A diciembre del año indicado)

DETALLE	Presupuesto programado <sup>1</sup> (Millones de Bolivianos)				Ejecución <sup>2</sup> (Millones de Bolivianos)				Ejecución (Porcentajes)			
	2006	2007	2008	2009	2006	2007	2008	2009 <sup>(e)</sup>	2006	2007	2008	2009 <sup>(e)</sup>
<b>INGRESOS TOTALES<sup>3, 4</sup></b>	<b>26.256</b>	<b>33.966</b>	<b>39.329</b>	<b>49.374</b>	<b>30.805</b>	<b>34.131</b>	<b>45.496</b>	<b>39.818</b>	<b>117,3</b>	<b>100,5</b>	<b>115,7</b>	<b>80,6</b>
INGRESOS CORRIENTES	24.440	31.817	28.119	38.747	28.381	32.052	38.020	37.392	116,1	100,7	135,2	96,5
Ingresos tributarios	17.340	22.680	18.801	24.726	25.524	28.659	34.414	33.663	147,2	126,4	183,0	136,1
Ingresos no tributarios	7.100	9.137	9.318	14.021	2.857	3.393	3.606	3.729	40,2	37,1	38,7	26,6
SALDO EMPRESAS PÚBLICAS	27	239	8.479	8.927	732	385	5.970	1.189	2.732,2	161,0	70,4	13,3
TRANSFERENCIAS Y DONACIONES	541	475	1.078	765	1.692	1.695	1.505	1.237	312,5	357,0	139,6	161,7
OTROS INGRESOS	1.247	1.436	1.653	935	(0)	(1)	1	0	(0,0)	(0,0)	0,1	0,0
<b>EGRESOS TOTALES<sup>6</sup></b>	<b>29.439</b>	<b>36.969</b>	<b>44.007</b>	<b>51.928</b>	<b>27.372</b>	<b>33.635</b>	<b>43.626</b>	<b>39.826</b>	<b>93,0</b>	<b>91,0</b>	<b>99,1</b>	<b>76,7</b>
EGRESOS CORRIENTES	22.244	24.819	33.861	34.000	18.000	21.462	29.274	27.765	80,9	86,5	86,5	81,7
Sueldos y salarios	8.025	10.846	11.240	13.068	7.230	9.431	10.521	11.944	90,1	87,0	93,6	91,4
Adquisición de bienes y servicios	4.272	4.046	4.897	5.818	1.649	2.031	2.680	2.972	38,6	50,2	54,7	51,1
Interés deuda interna	1.211	1.243	1.765	1.609	1.358	1.749	1.681	1.936	112,1	140,7	95,2	120,3
Interés deuda externa	1.047	1.090	1.130	973	960	867	706	608	91,7	79,6	62,5	62,5
Transferencias corrientes	4.065	3.753	948	3.169	1.396	2.132	7.717	5.810	34,3	56,8	813,9	183,3
Otros gastos corrientes <sup>5</sup>	3.624	3.841	13.881	9.363	5.407	5.252	5.969	4.495	149,2	136,7	43,0	48,0
EGRESOS DE CAPITAL	7.194	12.150	10.146	17.928	9.372	12.173	14.352	12.061	130,3	100,2	141,5	67,3
<b>SUP(DÉF) GLOBAL</b>	<b>(3.183)</b>	<b>(3.003)</b>	<b>(4.678)</b>	<b>(2.554)</b>	<b>3.433</b>	<b>496</b>	<b>1.870</b>	<b>(8)</b>	<b>(107,9)</b>	<b>(16,5)</b>	<b>(40,0)</b>	<b>0,3</b>
<b>FINANCIAMIENTO TOTAL</b>	<b>3.183</b>	<b>3.003</b>	<b>4.678</b>	<b>2.554</b>	<b>(4.101)</b>	<b>(1.793)</b>	<b>(3.327)</b>	<b>(118)</b>	<b>(128,8)</b>	<b>(59,7)</b>	<b>(71,1)</b>	<b>(4,6)</b>
CRÉDITO EXTERNO NETO	1.971	837	1.201	2.195	370	1.063	1.612	1.581	18,8	127,0	134,2	72,0
CRÉDITO INTERNO NETO	1.212	2.166	3.477	358	(4.471)	(2.856)	(4.938)	(1.700)	(368,9)	(131,8)	(142,0)	(474,5)

FUENTE: elaboración propia en base a información del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (antes Ministerio de Hacienda) y FMI: *Consulta del artículo IV con Bolivia*. Reporte No. 10/27, enero 20

1 En base a información del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Las cifras fueron ajustadas para poder compararlas con las cifras del FMI.

2 En base a cifras del FMI. *Consulta del artículo IV con Bolivia* reporte No. 10/27, enero 2010. Las cifras fueron ajustadas para poder compararlas con las cifras del PGN.

3: Los ingresos presupuestados difieren del PGN, por que de los ingresos de operaciones se restaron los gastos de operaciones, con lo cual, quedó el saldo de las empresas públicas

4: Los ingresos ejecutados difieren de las cifras del FMI por que no incluye el saldo de operaciones del BCB.

5: Incluye costos de la nacionalización, registrado por el FMI.

6: Los egresos presupuestados difieren del PGN por que no incluye gastos de operación de las empresas públicas.

e: estimación FMI

El presupuesto público muestra que continúa la política de expansión del gasto en sueldos y salarios. El Tesoro General de la Nación programó continuar la asignación de recursos a las empresas públicas creadas en 2008 y asignar recursos para los dos procesos electorales del 2009 y uno del 2010. La empresa pública YPFB según ley de presupuesto 2009 se faculta una inversión de US\$ 1,000 millones, que sería financiada con créditos del BCB. En la norma presupuestaria 2010 nuevamente se aprueba un monto de US\$ 1,000 millones de crédito interno para financiar al sector productivo estatal.

#### IV. Las variables macropresupuestarias

El PGN de 2009, para su elaboración consideró un precio base del petróleo de US\$ 73.5/barril, mayor en US\$ 7.5 respecto al utilizado en el PGN de 2008 que fue US\$ 66/barril (Ecuador fijo en US\$ 80/barril y Venezuela US\$ 60/barril, para elaborar sus presupuestos respectivamente).

Las variables macroeconómicas programadas para el 2010 utilizadas en el PGN fueron: 4.5 por ciento de crecimiento del PIB, 4.5 por ciento de tasa de inflación, déficit fiscal de 4.9 por ciento respecto al PIB y manteniendo fijo un 5 por ciento de eficiencia administrativa en recaudaciones en impuesto internos y también en la aduana nacional, desde el 2006. Para el cálculo de ingresos, utilizaron un precio base del petróleo de US\$ 61.3/barril, menor en US\$ 12.2 respecto al utilizado en el PGN de 2009 (En Venezuela se calculo el presupuesto público considerando US\$ 40.0 el Barril de petróleo y en Ecuador fijo en US\$ 65.9 el barril de petróleo). Respecto a precios de los minerales y otros no se cuenta con información pública (ver cuadro 5).



**CUADRO Nº 5**  
**VARIABLES MACROECONÓMICAS PROGRAMADAS**  
(Años, 2006 - 2009)

DESCRIPCION	PRESUPUESTO				
	2006	2007	2008	2009	2010
Tasa de crecimiento del PIB (%)	4,1	5,0	5,7	5,8	4,5
Tipo de cambio compra (promedio) Bs.	8,1	8,0	7,6	7,1	7,0
Tipo de cambio venta (promedio) Bs.	8,1	8,1	7,7	7,0	7,1
Tasa de inflación (promedio) (%)	3,4	3,7	7,1	10,6	4,5
PIB nominal en millones de Bs.	85.029,0	87.854,0	112.919,0	138.556,0	128.780,0
Eficiencia Servicio de Impuestos Internos (%)	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0
Eficiencia de Aduana Nacional (%)	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0
Superávit fiscal respecto al PIB (%)	3,7	3,4	4,1	1,8	4,9
Salario mínimo nacional (Bs.)	440,0	525,0	578,0	647,0	679,4

FUENTE: Elaboración propia en base a información del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (anteriormente Ministerio de Hacienda).

Con relación a la información sobre la ejecución presupuestaria de las entidades que conforman el sector público, el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, a través de la Dirección de Estadísticas fiscales territoriales (antes fue la Unidad de Programación Fiscal (UPF), mensualmente, obtiene datos y publicaba mediante su sitio Web. Lamentablemente, durante la gestión 2009 hasta la actualidad en que se procesa el presente informe no fue posible acceder a los datos.

## V. La ley de presupuesto general del Estado 2010

La ley de Presupuesto General del Estado 2010 (PGE) aprueba Bs 141.579.99 millones, cifra menor en Bs 1.616.9 millones a la aprobada la gestión 2009, que significa una disminución de 1.1 por ciento. Por otra parte, la normativa presupuestaria vigente el 2010 contempla varios aspectos novedosos respecto a las anteriores, que cambia completamente los sistemas de administración financiera establecida mediante ley 1178 desde 1990. El artículo 10 determina que los órganos Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Electoral y las instituciones de Control y Defensa legal del Estado deben presentar sus estados financieros hasta el 31 de marzo del año siguiente impostergablemente. Es decir, se determinaría que cada una de las entidades serían entes contables y sustituiría al ente contable Administración Central, vigente hasta el 2008.

Otro artículo, el 28 incisos b) y d) determina la reversión de aquellos recursos no utilizados durante un cuatrimestre que son de fuente de financiamiento el Tesoro General de la Nación, para su utilización en el programa "Bolivia Cambia". Generalmente, las entidades utilizan sus partidas de gasto sujeto a las disponibilidades del flujo de caja del TGN. Mediante el artículo 41 determina la otorgación de crédito interno hasta US\$ 1.000.0 millones a las empresas públicas estratégicas en condiciones concesionales, para financiar proyectos de inversión productiva. También se autoriza la transferencia de recursos a organizaciones económicas, territoriales y naturales. Por otra parte, se aprueba varias acciones a realizar entre el Ministerio de Economía y finanzas Públicas con el Banco Central referido a la conversión de deuda, transferencia de los rendimientos de las reservas internacionales, para el pago del bono Juana Azurduy de Padilla. Lo que llama la atención es que dispone la derogación del artículo 48 de la ley de presupuesto de 2009, debido a que la periodicidad de la ley de presupuesto es de un año y no de carácter permanente.

En otro frente, es importante anotar que el salario mínimo nacional subió a Bs. 679.35, y que el incremento salarial, para el sector público y privado será aprobado el 1º de mayo de la presente gestión con carácter retroactivo desde enero. En el PGE 2010 se programó el incremento salarial, para el órgano ejecutivo un monto de Bs 372.8 millones que significa una drástica disminución de 59.9 por ciento respecto al 2009. Para la administración pública el monto programado, para el aumento salarial es Bs 490.1 millones que representa una caída drástica de 47.4 por ciento respecto al 2009.

La estructura de ingresos públicos el 2010 en cada uno de sus componentes de ingresos de operación, venta de bienes y servicios e ingresos tributarios disminuye respecto al 2009, excepto el financiamiento interno. Por el lado de la estructura de gasto público aumenta los gastos en sueldos y jornales y aplicaciones financieras (ver cuadro 6).

CUADRO Nº 6  
PROGRAMACIÓN DEL PRESUPUESTO - FLUJO FINANCIERO DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO

DETALLE	Valor (Millones de Bolivianos)						Estructura porcentual (Porcentajes)		Tasa de crecimiento (Porcentajes)	
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2009	2010	2009	2010
<b>INGRESOS TOTALES</b>	<b>24.541</b>	<b>30.736</b>	<b>41.909</b>	<b>61.168</b>	<b>77.648</b>	<b>70.746</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>26,9</b>	<b>(8,9)</b>
INGRESOS CORRIENTES	23.336	28.947	39.998	58.437	75.947	68.597	97,8	97,0	30,0	(9,7)
Ingresos de operación	1.269	4.506	8.181	30.318	37.200	29.668	47,9	41,9	22,7	(20,2)
Ingresos tributarios	11.676	17.340	22.680	18.801	24.726	22.570	31,8	31,9	31,5	(8,7)
Regalías	2.446	2.175	3.713	680	625	579	0,8	0,8	(8,1)	(7,3)
Transferencias corrientes	98	111	232	705	228	243	0,3	0,3	(67,6)	6,5
Otros ingresos corrientes	7.848	4.814	5.192	7.933	13.168	15.537	17,0	22,0	66,0	18,0
INGRESOS DE CAPITAL	1.205	1.789	1.910	2.731	1.700	2.149	2,2	3,0	(37,7)	26,4
<b>EGRESOS TOTALES</b>	<b>28.442</b>	<b>33.918</b>	<b>44.912</b>	<b>65.846</b>	<b>80.201</b>	<b>76.993</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>21,8</b>	<b>(4,0)</b>
EGRESOS CORRIENTES	21.919	26.724	32.761	55.699	62.273	59.106	77,6	76,8	11,8	(5,1)
Sueldos y salarios	7.507	8.253	11.147	11.891	14.167	15.719	17,7	20,4	19,1	11,0
Bienes y servicios	4.439	8.460	11.674	26.029	32.929	27.815	41,1	36,1	26,5	(15,5)
Intereses y comis. deuda externa	928	1.047	1.090	1.130	973	767	1,2	1,0	(13,9)	(21,2)
Intereses y comis. deuda interna	1.284	1.211	1.243	1.765	1.609	1.817	2,0	2,4	(8,8)	12,9
Prestaciones de la seguridad social	3.378	3.347	3.511	3.932	4.613	4.910	5,8	6,4	17,3	6,4
Transferencias corrientes	4.182	4.065	3.753	948	3.169	2.925	4,0	3,8	234,2	(7,7)
Otros egresos corrientes	202	341	343	10.003	4.813	5.153	6,0	6,7	(51,9)	7,1
EGRESOS DE CAPITAL	6.523	7.194	12.150	10.146	17.928	17.888	22,4	23,2	76,7	(0,2)
<b>SUPERÁVIT / DÉFICIT</b>	<b>(3.902)</b>	<b>(3.183)</b>	<b>(3.003)</b>	<b>(4.678)</b>	<b>(2.554)</b>	<b>(6.247)</b>	<b>n.a.</b>	<b>n.a.</b>	<b>(45,4)</b>	<b>144,6</b>
<b>FINANCIAMIENTO NETO</b>	<b>3.902</b>	<b>3.183</b>	<b>3.003</b>	<b>4.678</b>	<b>2.554</b>	<b>6.247</b>	<b>n.a.</b>	<b>n.a.</b>	<b>(45,4)</b>	<b>144,6</b>
Externo	1.468	1.971	837	1.201	2.195	4.893	86,0	78,3	82,8	122,9
Interno	2.434	1.212	2.166	3.477	358	1.354	14,0	21,7	(89,7)	278,0

FUENTE: elaboración propia en base a información del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (anteriormente Ministerio de Hacienda).

Los ingresos por el IDH programados para las prefecturas departamentales, municipalidades y universidades, considerando un precio promedio del petróleo de US\$ 61.3 el barril alcanzan Bs. 2.188.8 millones cifra menor en 34.6 por ciento respecto al 2009. Respecto a los ingresos por coparticipación tributaria también registra una disminución de 17.7 por ciento respecto al 2009. Esta situación expresa la alta vulnerabilidad del balance fiscal a los cambios en el precio del gas natural.

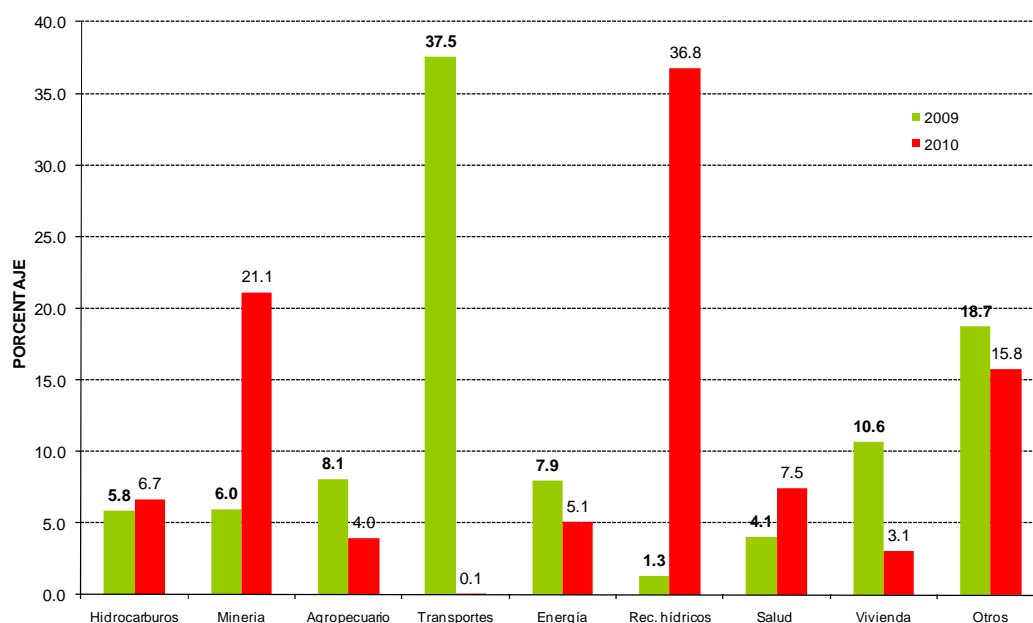
El Tesoro General de la Nación (TGN) continuará subvencionando los combustibles líquidos con notas de crédito fiscal (NOCRES). En el caso del diesel la importación se debe a que el país tiene déficit de este carburante, debido a que el petróleo producido internamente es liviano. La internación de gasolina y GLP se presentó recién los últimos dos años, a consecuencia a la baja en la producción interna de hidrocarburos, por falta de inversión en el sector petrolero y por la baja demanda en los mercados de exportación (Brasil y Argentina). La subvención en el caso del diesel y GLP se ha debido a que se compra a precios internacionales y lo vende en el mercado interno a

precios congelados. El GLP es comercializado localmente incluso a un precio que está por debajo del costo de producción de las refinerías nacionalizadas.

El PGE registra que los recursos para el pago de la renta dignidad 2010 son de los ingresos del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) por la venta de gas natural, de los dividendos de las empresas capitalizadas que quedan y otros, no así de las transferencias directas del TGN.

El presupuesto de inversión pública 2010 alcanza Bs 12.646 millones, menor en Bs 254 millones respecto al 2009 que representa una disminución de 1.9 por ciento. La principal característica del programa de inversión pública es un mayor crecimiento y participación en la asignación presupuestaria del sector productivo de 47.6 por ciento respecto al 2009, básicamente minería e hidrocarburos en menor intensidad. Por el contrario los sectores de infraestructura y sociales disminuyen significativamente y caen en su participación en la estructura del gasto. Esta situación significa que se posterga la política social y de crear las condiciones favorables para las actividades productivas no tradicionales destinadas al consumo interno y comercio exterior (ver gráfico 1).

**GRÁFICO 1**  
**PRESUPUESTO DE INVERSIÓN PÚBLICA, 2009-2010**  
(en porcentaje)



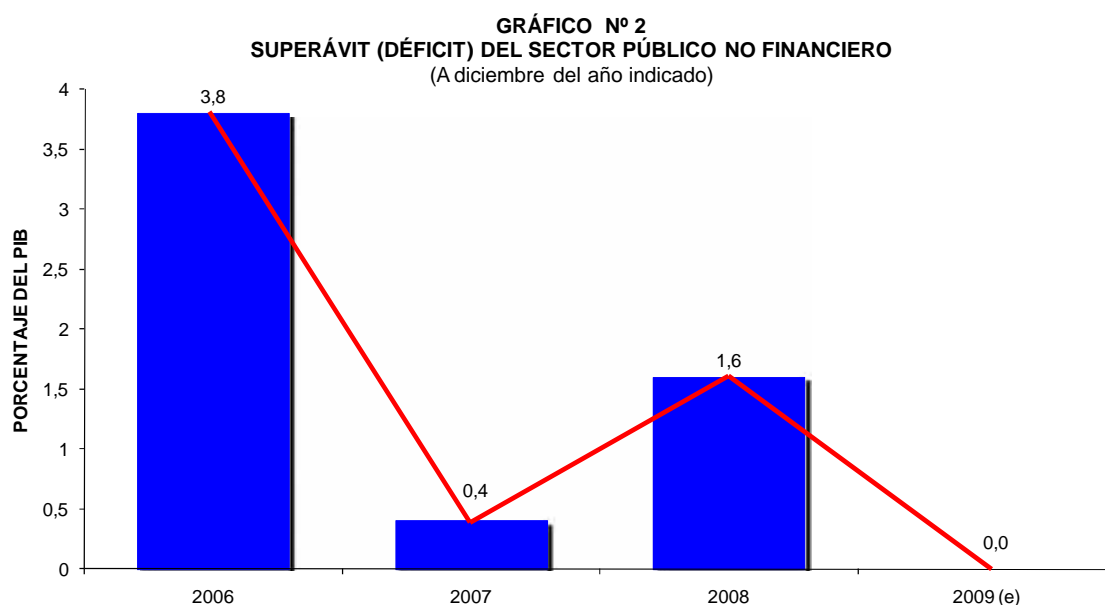
La ley de PGE 2010 introduce modificaciones en los sistemas de administración financiera vigentes desde 1990, que requieren un análisis más detallado. Continúa la tendencia de expansión del gasto a pesar de la declinación de los ingresos, sustituido por la utilización de financiamiento interno. Finalmente, se modifica el nivel, tendencia y estructura del gasto en inversión pública otorgando prioridad al sector productivo, específicamente al sector minero e hidrocarburos en menor intensidad, a costa de una disminución significativa en el nivel, tendencia y estructura de los sectores de infraestructura y sociales.

## VI. Los balances fiscales del sector público no financiero (SPNF)

El objetivo es integrar aspectos fundamentales dentro de un marco conceptual de fácil referencia sobre los saldos fiscales en términos de ratios; es decir observaremos la evolución del sector público utilizando ratios y en base a estos se extraerá conclusiones. Un ratio fundamental que se utilizará es: superávit(déficit) del sector público no financiero respecto al producto interno bruto, que indistintamente se mencionara como superávit(déficit).

A la fecha de elaboración de este informe, no se tuvo acceso a datos oficiales actualizados al 31 de diciembre de 2009, del flujo del SPNF. Para fines de análisis del sector fiscal se recurrió al informe del FMI 2010, de enero 2010: "IMF Country Report N° 10/27 Bolivia: 2009 artículo IV consulta".

Se observa que durante el 2009 tanto los ingresos y gastos totales respecto al PIB disminuyeron 5.3 y 3.8 puntos porcentuales respectivamente, con relación a la gestión precedente. Bolivia es afectada por la coyuntura externa negativa de baja de los precios de exportación que se refleja en una disminución de los ingresos totales del Sector Público No Financiero (SPNF) y en menor magnitud una reducción de la expansión del gasto fiscal, respecto al 2008. Si bien en el SPNF se registro superávits durante el período 2006-2008 por la bonanza externa y la acumulación de depósitos del SPNF, lo interesante del 2009 es que se registra un cambio en el nivel, estructura y tendencia de las finanzas públicas, porque se registra un balance global nulo, es decir un equilibrio (ver gráfico 2).



FUENTE: elaboración propia en base a cifras del FMI. Consulta del artículo IV con Bolivia. Reporte No. 10/27, enero 2010  
e: estimado

El equilibrio presupuestario de cada gestión es conveniente, sin embargo es más importante mantener el equilibrio intertemporal, es decir que déficit transitorios deben ser compensados después con superávit sustanciales. Por otra parte, el superávit significa que existen recursos financieros inmovilizados por disposiciones de carácter presupuestario que generan la acumulación de los depósitos en cuentas de las prefecturas departamentales y municipalidades.

Los ingresos totales del SPNF en 2009 alcanzaron 32.4 por ciento del PIB, respecto a 2008 significando una disminución de 5.3 puntos porcentuales, la más baja del período 2006-2009. Los ingresos corrientes respecto al PIB fueron de 30.4 por ciento,

registrándose una disminución de 1.1 puntos porcentuales respecto a la gestión precedente, similar a la caída de los ingresos tributarios que también disminuyeron en 1.1 puntos porcentuales respecto a 2008 (ver cuadro 7).

**CUADRO Nº 7**  
**FLUJO FINANCIERO DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO**  
(Como porcentaje del PIB)

<b>CUENTAS</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009<sup>(e)</sup></b>
<b>INGRESOS TOTALES<sup>1</sup></b>	<b>33,6</b>	<b>33,1</b>	<b>37,7</b>	<b>32,4</b>
INGRESOS CORRIENTES	30,9	31,1	31,5	30,4
Ingresos tributarios	27,8	27,8	28,5	27,4
IDH y regalías	9,4	9,0	8,5	8,6
Otros ingresos tributarios	18,4	18,8	20,0	18,8
Impuestos directos	4,7	3,8	4,5	4,6
Impuestos indirectos	13,6	15,0	15,5	14,3
Ingresos no tributarios	3,1	3,3	3,0	3,0
SALDO EMPRESAS PÚBLICAS	0,8	0,4	4,9	1,0
TRANSFERENCIAS Y DONACIONES	1,8	1,6	1,2	1,0
<b>EGRESOS TOTALES<sup>2</sup></b>	<b>29,8</b>	<b>32,6</b>	<b>36,2</b>	<b>32,4</b>
EGRESOS CORRIENTES	19,6	20,8	24,3	22,6
Sueldos y salarios	7,9	9,2	8,7	9,7
Adquisición de bienes y servicios	1,8	2,0	2,2	2,4
Interés deuda interna	1,5	1,7	1,4	1,6
Interés deuda externa	1,0	0,8	0,6	0,5
Transferencias corrientes	1,5	2,1	6,4	4,7
Del cual: Subsidio combustible	1,2	0,7	3,5	1,9
Programas sociales	,,,	0,7	2,3	2,2
Gastos corrientes pensiones	3,6	3,4	3,1	3,5
Otros gastos corrientes	2,3	1,7	1,8	0,1
EGRESOS DE CAPITAL	10,2	11,8	11,9	9,8
<b>SUP(DÉF) GLOBAL</b>	<b>3,8</b>	<b>0,4</b>	<b>1,6</b>	<b>0,0</b>
<b>FINANCIAMIENTO TOTAL</b>	<b>(3,8)</b>	<b>(0,4)</b>	<b>(1,6)</b>	<b>0,0</b>
CRÉDITO EXTERNO NETO	0,4	1,0	1,3	1,3
Desembolsos	2,9	3,2	3,5	3,1
Amortizaciones	(2,5)	(2,1)	(2,1)	(1,8)
Otros	(0,1)	(0,1)	0,0	0,0
CRÉDITO INTERNO NETO	(4,9)	(2,8)	(4,1)	(1,4)
Banco Central	(6,2)	(3,0)	(5,0)	(2,6)
Fondos de pensiones	1,3	0,7	0,0	1,0
Otros	0,0	(0,5)	0,9	0,2
CRÉDITO BCB <sup>3</sup>	0,7	1,4	1,2	0,1

FUENTE: elaboración propia en base a cifras del FMI. Consulta del artículo IV con Bolivia. Reporte No. 10/27, enero 2010

1: Los ingresos difieren de las cifras del FMI por que no incluye el saldo de operaciones del BCB.

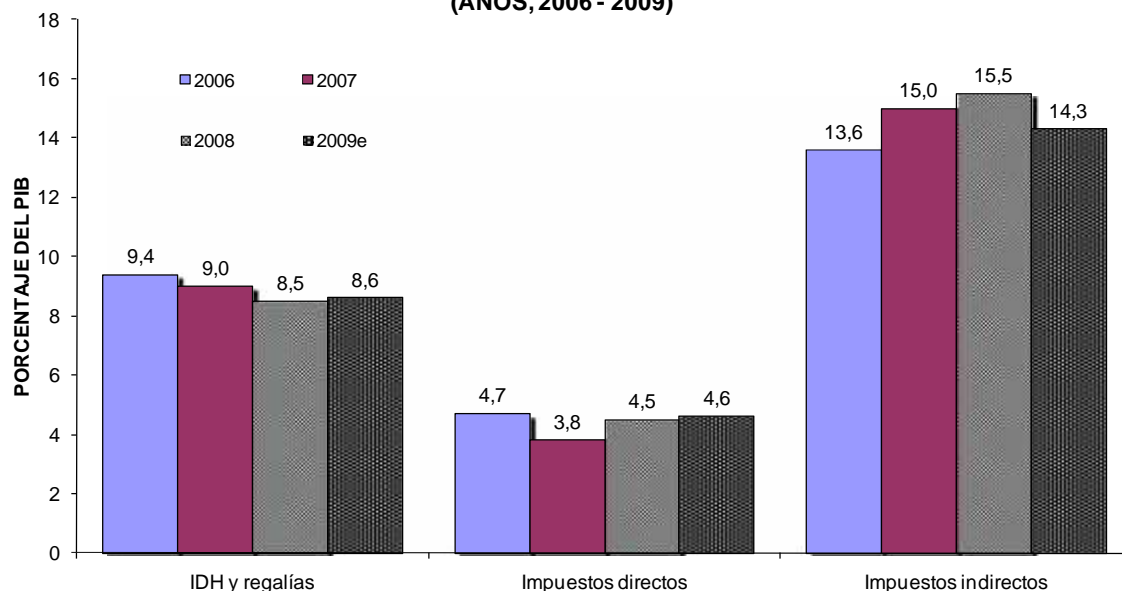
2: Los gastos difieren de las cifras del FMI por que incluye costos de nacionalización.

3: Es el financiamiento que debió haber sido asignado al BCB, pero como se restó el saldo del BCB, también se restó su financiamiento.

e: estimado

Con relación, al impuesto directo sobre hidrocarburos (IDH) y regalías, registrados en el SPNF, en 2009 llegaron al 8.6 por ciento del PIB, cifra mayor en 0.1 puntos porcentuales en relación a 2008 (ver gráfico 3).

**GRÁFICO N°3  
INGRESOS EJECUTADOS DEL SECTOR PÚBLICO  
(AÑOS, 2006 - 2009)**



FUENTE: elaboración propia en base a cifras del FMI. *Consulta del artículo IV con Bolivia*. Reporte No. 10/27, enero 2010.  
e: estimado

La política fiscal fue pro-cíclica durante el período 2006-2009. El sentido común y la experiencia internacional recomiendan que la política fiscal debe ser contra-cíclica, estabilizadora, esto es: expansiva cuando hay indicios de recesión y contractiva cuando la expansión empieza a atentar contra el equilibrio externo, o cuando aparece presiones inflacionarias, o para generar los fondos públicos necesarios para la etapa de la depresión.

La política fiscal es la más política de las políticas macroeconómicas. Involucra la capacidad de disciplinarse ante necesidades múltiples y numerosos beneficiarios y grupos de interés frente a recursos públicos limitados. La política fiscal es tal vez el mejor exponente de la capacidad de gobernabilidad del sistema económico social. Solo con muy buenas instituciones y reglas del juego transparentes la política fiscal se convierte en un instrumento de política macroeconómica. De lo contrario no es posible contar con la política fiscal como instrumento macro.

La capacidad de la política fiscal para hacer política contra-cíclica se define en los momentos de expansión y bonanza, en los momentos altos del ciclo. Si en la bonanza se ha reducido la deuda, los momentos de estrechez se enfrentaran con menos gastos por el servicio de la deuda.

La contrapartida del déficit es el endeudamiento. Ante esta situación la política fiscal cuenta con un control centralizado del endeudamiento de las entidades públicas mediante la Ley N° 1178 Sistemas de Administración y control Gubernamentales, que

señala que es el Ministerio de Hacienda, actualmente denominado Ministerio de Economía y Finanzas Públicas quien autoriza iniciar el proceso de endeudamiento. En cambio la contrapartida del superávit fiscal es el ahorro financiero del sector público que permite financiar los gastos de capital y la acumulación de depósitos fiscales establecidos anualmente mediante la aprobación del presupuesto público.

**CUADRO Nº 8**  
**FLUJO FINANCIERO DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO**  
(A diciembre del año indicado)

DETALLE	Valor (Millones de Bolivianos)			Estructura porcentual (Porcentajes)		Tasa de crecimiento (Porcentajes)	
	2007	2008	2009 <sup>(e)</sup>	2008	2009 <sup>(e)</sup>	2008	2009 <sup>(e)</sup>
<b>INGRESOS TOTALES</b>	<b>34.131</b>	<b>45.496</b>	<b>39.818</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>33,3</b>	<b>(12,5)</b>
EGRESOS CORRIENTES	32.052	38.020	37.392	83,6	93,9	18,6	(1,7)
Ingresos tributarios	28.659	34.414	33.663	75,6	84,5	20,1	(2,2)
IDH y regalías	9.266	10.249	10.524	22,5	26,4	10,6	2,7
Otros ingresos tributarios	19.393	24.165	23.139	53,1	58,1	24,6	(4,2)
Impuestos directos	3.901	5.414	5.607	11,9	14,1	38,8	3,6
Impuestos indirectos	15.492	18.751	17.532	41,2	44,0	21,0	(6,5)
Ingresos no tributarios	3.393	3.606	3.729	7,9	9,4	6,3	3,4
SALDO EMPRESAS PÚBLICAS	385	5.970	1.189	13,1	3,0	1.452,6	(80,1)
TRANSFERENCIAS Y DONACIONES	1.695	1.505	1.237	3,3	3,1	(11,2)	(17,8)
<b>EGRESOS TOTALES</b>	<b>33.635</b>	<b>43.626</b>	<b>39.826</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>29,7</b>	<b>(8,7)</b>
EGRESOS CORRIENTES	21.462	29.274	27.765	67,1	69,7	36,4	(5,2)
Sueldos y salarios	9.431	10.521	11.944	24,1	30,0	11,6	13,5
Adquisición de bienes y servicios	2.031	2.680	2.972	6,1	7,5	32,0	10,9
Interés deuda interna	1.749	1.681	1.936	3,9	4,9	(3,9)	15,2
Interés deuda externa	867	706	608	1,6	1,5	(18,6)	(13,9)
Transferencias corrientes	2.132	7.717	5.810	17,7	14,6	262,0	(24,7)
Del cual: Subsidio combustible	688	4.264	2.309	9,8	5,8	519,8	(45,8)
Programas sociales	671	2.732	2.667	6,3	6,7	307,2	(2,4)
Gastos corrientes pensiones	3.487	3.800	4.359	8,7	10,9	9,0	14,7
Otros gastos corrientes	1.765	2.169	136	5,0	0,3	22,9	(93,7)
EGRESOS DE CAPITAL	12.173	14.352	12.061	32,9	30,3	17,9	(16,0)
<b>SUP(DÉF) GLOBAL</b>	<b>496</b>	<b>1.870</b>	<b>(8)</b>	<b>n.a.</b>	<b>n.a.</b>	<b>85,6</b>	<b>(96,5)</b>
<b>FINANCIAMIENTO TOTAL</b>	<b>(496)</b>	<b>(1.870)</b>	<b>8</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>85,6</b>	<b>(96,5)</b>
CRÉDITO EXTERNO NETO	1.063	1.612	1.581	(59,3)	(48,5)	51,6	(1,9)
Desembolsos	3.268	4.232	3.776	(182,3)	(127,2)	29,5	(10,8)
Amortizaciones	(2.130)	(2.571)	(2.194)	118,8	77,3	20,7	(14,7)
Otros	(75)	(50)	0	4,2	1,5	(33,3)	(100,0)
CRÉDITO INTERNO NETO	(2.856)	(4.938)	(1.700)	159,3	148,4	72,9	(65,6)
Banco Central	(3.081)	(6.052)	(3.229)	171,8	181,9	96,4	(46,6)
Fondos de pensiones	741	0	1.255	(41,3)	0,0	(100,0)	n.a.
Otros	(516)	1.114	274	28,8	(33,5)	(315,9)	(75,4)
CRÉDITO BCB <sup>3</sup>	1.297	1.456	127	(261,5)	(77,9)	12,3	(91,3)

FUENTE: elaboración propia en base a cifras del FMI. *Consulta del artículo IV con Bolivia*. Reporte No. 10/27, enero 2010.

1: Los ingresos difieren de las cifras del FMI por que no incluye el saldo de operaciones del BCB.

2: Los gastos difieren de las cifras del FMI por que incluye costos de nacionalización.

3: Es el financiamiento que debió haber sido asignado al BCB, pero como se restó el saldo del BCB, también se restó su financiamiento.

e: estimación FMI

Los egresos totales del SPNF en 2009 disminuyeron en 3.8 puntos porcentuales del PIB, respecto a 2008, siendo la primera vez en el período 2006-2009, pero aún mantiene un nivel similar al 2007. En valores absolutos disminuyeron en Bs. 3,800.0 millones

que es la primera vez desde 2006. Del total de egresos, el 69.7 por ciento correspondió a gastos corrientes y el 30.7 por ciento a gastos de capital.

Los egresos corrientes pasaron de 24.3 por ciento del PIB en 2008 a 22.6 por ciento del PIB en 2009. El gasto en los servicios personales aumento de 8.7 por ciento del PIB en 2008 a 9.7 por ciento del PIB en 2009. En valores absolutos, subió en Bs. 1,423.0 millones.

La adquisición de bienes y servicios, el pago por intereses de la deuda interna y los gastos corrientes de pensiones aumentaron en tasas de crecimiento de dos dígitos respecto al 2008. El resto de los gastos corrientes registraron tasas negativas. Los egresos de capital disminuyeron en 2.1 puntos porcentuales del PIB de 2008 a 2009, por la baja ejecución presupuestaria de la inversión pública, situación que además es de carácter estrictamente financiero, porque no se cuenta con información sobre avance físico ni de la calidad de la inversión pública.

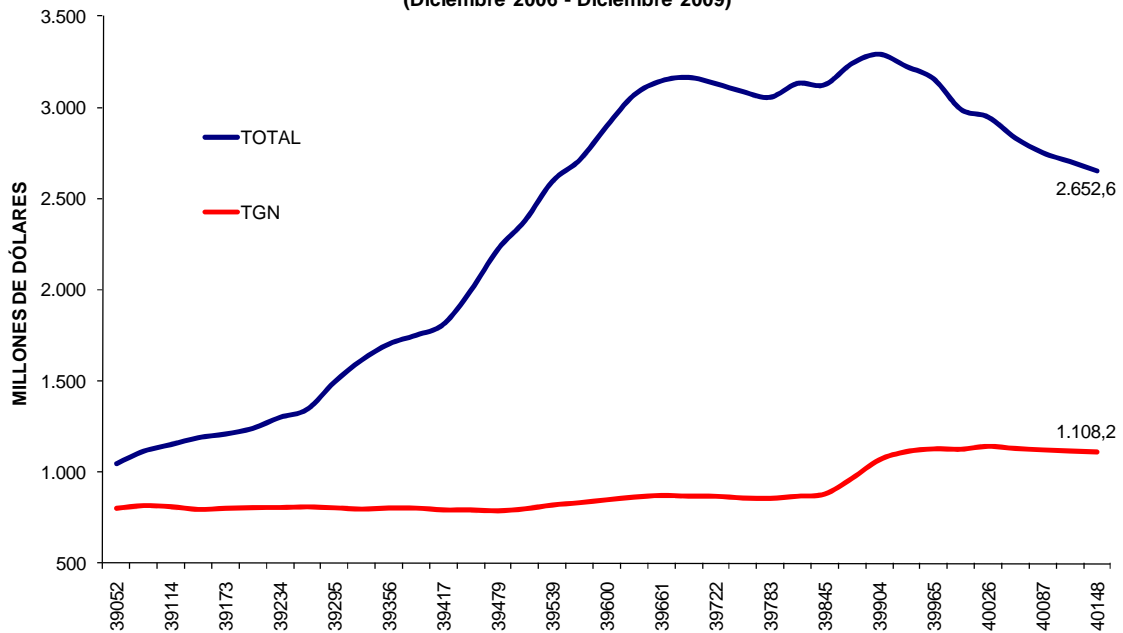
El balance de financiamiento que son las cifras registradas debajo de la línea, es decir el desglose de las cuentas, muestran que el crédito externo utilizado fue positivo, en un 1.3 por ciento del PIB, similar a la gestión precedente. El crédito interno neto, por cuarto periodo a diferencia de años anteriores, muestra un saldo negativo igual al 1.4 por ciento del PIB, sin embargo, mucho menor en términos de valor absoluto que se debe principalmente, a la acumulación de depósitos en el BCB por parte de las prefecturas y municipios, de manera que estos recursos actuaron como un mecanismo de absorción de liquidez.

El TGN dispuso la emisión de los valores fiscales, a pesar del superávit fiscal del sector público no financiero, es decir el Estado se prestó dinero del público, por problemas de liquidez. Por lo tanto, los superávit globales no contribuyeron a disminuir la deuda pública interna, por el contrario, ésta ha aumentado.

Durante el 2009 el TGN emitió bonos, según lo establecido en la ley de pensiones, para su compra por parte de las administradoras de fondos de pensiones (ver gráfico 4).



**GRÁFICO N° 4**  
**OPERACIONES DE MERCADO ABIERTO TOTAL Y DEL TESORO GENERAL DE LA NACIÓN**  
**(Diciembre 2006 - Diciembre 2009)**



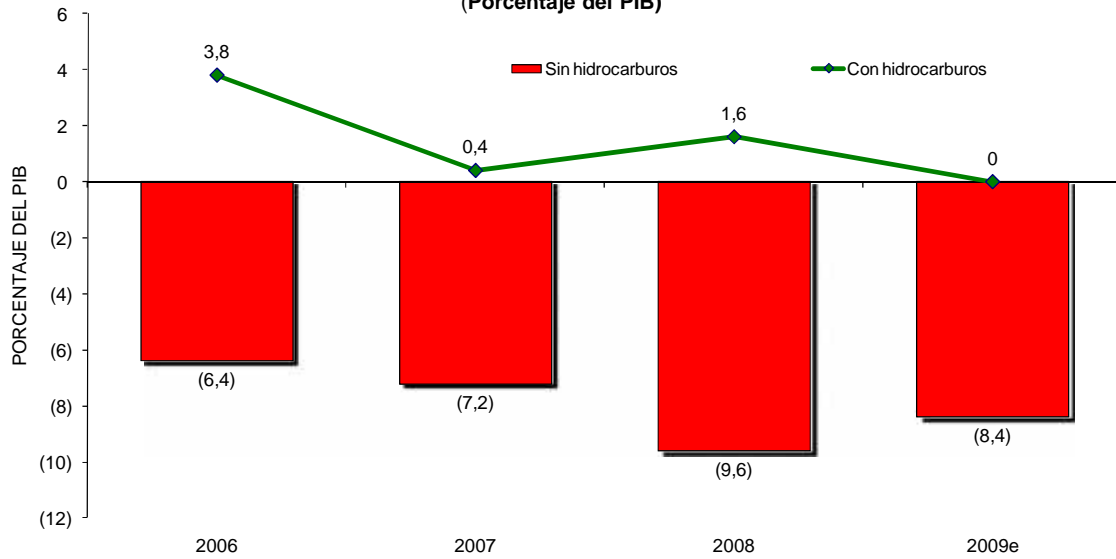
FUENTE: elaboración propia en base a cifras del Banco Central de Bolivia ([www.bcb.gob.bo](http://www.bcb.gob.bo)).

El SPNF registró superávits durante el período 2006-2008 por la bonanza externa y la acumulación de depósitos por las entidades públicas a nivel nacional y subnacional, lo interesante del 2009 es que se registra un cambio en el nivel, estructura y tendencia de las finanzas públicas, porque se registra un balance global nulo, es decir un equilibrio.

## VII. La dependencia de las finanzas públicas a los ingresos de los hidrocarburos

El análisis de las cifras de los ingresos fiscales en el período 2006-2009, permite concluir que una elevada vulnerabilidad de las finanzas públicas por la alta dependencia a la exportación de un solo producto, el gas natural y a dos mercados Brasil y Argentina, además sujeto a la volatilidad de su precio. Por otra parte, estos recursos son asignados a gastos recurrentes e inflexibles a la baja, porque se destina a programas sociales y transferencias no condicionadas. Si no se contaría con estos ingresos de hidrocarburos, no sería factible y sostenible en el tiempo mantener la expansión del gasto público, porque registrarían elevados niveles de déficit fiscal respecto al PIB (ver gráfico 5).

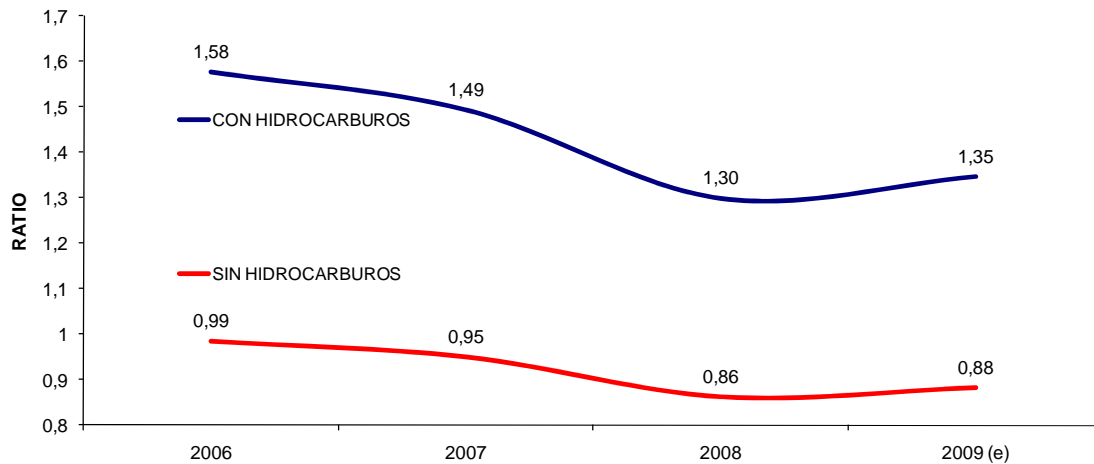
**GRÁFICO Nº 5  
SUPERÁVIT/DÉFICIT FISCAL CON Y SIN HIDROCARBUROS  
(Porcentaje del PIB)**



FUENTE: elaboración propia en base a cifras del FMI. Consulta del artículo IV con Bolivia. Reporte No. 10/27, enero 2010.  
e: estimado

Un indicador de ingresos fiscales referido al ratio de los ingresos corrientes del SPNF respecto al gasto corriente que financia, es decir, si se tiene ahorro o desahorro público, al 2009 el resultado es de excedente. Si a este mismo indicador, se descuenta los provenientes de hidrocarburos, los resultados obtenidos son desahorro público, es decir, no se lograría cubrir los gastos corrientes, lo que permite demostrar la peligrosa vulnerabilidad de las finanzas públicas de Bolivia (ver gráfico 6).

**GRÁFICO Nº 6  
INGRESOS CORRIENTES DEL SPNF / GASTOS CORRIENTES DEL SPNF  
(A diciembre del año indicado)**



FUENTE: elaboración propia en base a cifras del FMI. Consulta del artículo IV con Bolivia. Reporte No. 10/27, enero 2010.  
e: estimado

## **VIII. Conclusiones**

La política fiscal fue pro-cíclica durante el período 2006-2009, es decir la economía boliviana registro tasas de crecimiento y simultáneamente se expandió el gasto público.

El periodo reciente de abundancia fiscal ha sido atípico a la realidad permanente de las finanzas públicas en Bolivia, debido a la elevación espectacular de precios del gas natural y de los minerales que permitió resultados de superávit fiscal durante el período 2006-2009.

Para el 2009 sería de un equilibrio presupuestario, siempre y cuando, no se modifiquen sustantivamente las cuentas de deuda flotante, saldos bancarios, certificados de crédito fiscal, incorporación de cuentas fiscales de entidades que no se programo inicialmente en el presupuesto y otros aspectos que puedan afectar el resultado fiscal. Es decir, la medición cuantitativa del déficit fiscal varía según los conceptos que se utilizan, por ejemplo, valores de efectivo o devengados, nivel de agregación sector público, sector público no financiero, sector público financiero, balances fiscales anuales o intertemporales.

La actual dependencia de la venta del gas y minerales (recursos no renovables), permite señalar que las diferentes generaciones deben ser tratadas en forma idéntica en términos de bienestar económico. Por lo tanto, es recomendable convertir una parte de la generación de ingresos en activos productivos que posteriormente se transfiera a generaciones futuras.

La política fiscal óptima consiste en el uso de los superávit fiscales en pagar la deuda pública. Esta regla de oro no fue utilizada durante el período fiscal 2006 – 2009, sino al contrario a pesar de los superávit fiscales del SPNF se comenzó a ingresar en el sendero del endeudamiento público.

Los registros de superávits fiscal que en promedio fue de 1.93 por ciento respecto al PIB durante el período 2006-2008 debido a la bonanza externa y la acumulación de depósitos por las entidades públicas a nivel nacional y subnacional, el 2009 es interesante porque se registra un cambio en el nivel, estructura y tendencia de las finanzas públicas, debido al resultado de un balance global nulo, es decir un equilibrio entre ingresos y gastos totales.

Finalmente, el superávit fiscal no garantiza per se el crecimiento económico; para que la economía crezca se necesitan inversiones y estas reglas claras y seguridad jurídica, además, es necesario no sólo que las cuentas públicas estén equilibradas, sino también que el monto y la calidad del gasto público sean adecuados.

## Bibliografía

1. **BANCO CENTRAL DE BOLIVIA.** *Gerencia de Estudios Económicos. Boletín Estadístico. Diciembre de 2008. La Paz - Bolivia.*
2. **BANCO CENTRAL DE BOLIVIA.** *Gerencia de Estudios Económicos. Boletín Del Sector Externo . Diciembre de 2008. La Paz - Bolivia.*
3. **COLMES MALCOLM** *Presupuesto por Resultados. Revista Internacional de Presupuestos Públicos, año XXIII, Marzo-Abril 1996 N° 30.*
4. **DORNBUSCH, Rudiger. EDWARDS, Sebastian.** (1990). "La Macroeconomía del Populismo en America Latina", en *Trimestre Económico. No 225. Enero-Marzo 1990. Págs: 121-162. Fondo de Cultura Económica.*
5. **DORNBUSCH, Rudiger. FISCHER, Stanley.**(1992)."**Macroeconomía**". Editorial Mc.Graw Hill. Distrito Federal - México. Quinta Edición. Págs: 201-205.
6. **FUNDACION MILENIO,** *Informe de Milenio sobre la economía, 1º semestre 2009, agosto 2009, N° 27.*
7. **GACETA OFICIAL,** *Constitución Política del Estado, febrero 2010. La Paz – Bolivia.*
8. **GACETA OFICIAL,** *GACETA OFICIAL, Ley No 1178 de Administración y Control Gubernamentales – 20/7/90.*
9. **MARCEL MARIO,** *Los caminos de la gobernabilidad fiscal en América Latina. ASIP, Año XXV, julio-agosto 1998 N° 37.*
10. **MEMORIAS. BANCO CENTRAL DE BOLIVIA.** *La Paz - Bolivia. Años 2006, 2007, 2008.*
11. **MINISTERIO DE HACIENDA,** *Resolución Ministerial N° 704 “Reglamento de las normas básicas que regirán los procesos de elaboración, presentación, ejecución y evaluación de los presupuestos del sector público. 22 de junio de 1989.*
12. **MOLINA DIAZ GERMAN,** *El ajuste estructural de la economía boliviana y el proceso de reforma presupuestaria. Ponencia presentada a la reunión anual de la Asociación Interamericana e Ibérica de Presupuesto Público, mayo de 1992.*
13. **MOLINA DIAZ GERMAN,** *Una propuesta de Clasificadores Presupuestarios y Estructura de Presentación del Proyecto de Presupuesto de la Gestión del 2000. La Paz, 12 de febrero de 1999, Ministerio de Hacienda, Viceministerio de Presupuesto y Contaduría, mimeografiado.*
14. **MOLINA DIAZ GERMAN,** *El marco normativo y conceptual del sistema presupuestario de Bolivia. La Paz, 19 de abril de 1999, Ministerio de Hacienda, Viceministerio de Presupuesto y Contaduría, mimeografiado.*

15. **MOLINA DIAZ GERMAN**, *La experiencia de Bolivia en el Presupuesto por Programas*, La Paz 12 de julio de 1999, Viceministerio de Presupuesto y contaduría. Documento presentado al XXVI Seminario Internacional de Presupuesto Público celebrado en la República de Panamá
16. **MOLINA DIAZ GERMAN**, *La gestión por resultados, asignación racional de recursos, la técnica del presupuesto en base cero y el presupuesto público para la gestión fiscal del 2000*. La Paz, 5 de noviembre de 1999, Documento preparado para el Seminario interno del Ministerio de Hacienda, La Paz 15 y 16 de noviembre de 1999.
17. **MOLINA DIAZ GERMAN**, *El diseño de políticas públicas en Bolivia: Algunas consideraciones al respecto*. documento presentado en la I Conferencia Internacional sobre Los Poderes Ejecutivo y Legislativo respecto al tratamiento sobre los Sistemas de Administración Financiera, organizado por la Fundación Alemana para el Desarrollo – Asociación Internacional de Presupuesto Público – Ministerio de Hacienda de la República del Perú, realizado en la ciudad de Lima- Perú, 3 al 8 de diciembre de 2001.
18. **MOLINA DIAZ GERMAN**, *Análisis comparativo de los sistemas de presupuesto de los países latinoamericanos*. Documento mimeografiado presentado en el V Curso de Presupuesto, Contabilidad y Control del Gasto Público, Instituto de Estudios Fiscales Ministerio de Hacienda de España, realizado en la ciudad de Madrid- España, período 29 de octubre al 30 de noviembre de 2001.
19. **MOLINA DIAZ GERMAN**, *Alternativas de Financiamiento para la Infraestructura*. Documento mimeografiado presentado en el XXIX Seminario Internacional de Presupuesto Público realizado en la ciudad de México, período 10 al 14 de junio de 2002.
20. **MOLINA DIAZ GERMAN**, *El sistema Presupuestario Boliviano 1960-2003 y el Presupuesto Plurianual*, documento mimeografiado, Ministerio de Hacienda, La Paz, 28 de mayo de 2003.
21. **MOLINA DIAZ GERMAN**, *Vinculación Plan de Gobierno y Presupuesto en Bolivia*, documento mimeografiado, Ministerio de Hacienda, La Paz, diciembre de 2003.
22. **MOLINA DIAZ GERMAN**, *El Sistema de Contabilidad de Bolivia*, documento presentado en el Foro Iberoamericano de Contabilidad, Bariloche Argentina, La Paz diciembre 2004.
23. **MOLINA DIAZ GERMAN**, *La Hacienda Pública de Bolivia*, Revista Temas en la Crisis, La Paz 14 de febrero de 2005.
24. **MOLINA DIAZ GERMAN**, *Evaluación de los Sistemas Integrados de Administración Financiera en Bolivia*, documento mimeografiado presentado en el XXXIII Seminario Internacional de Presupuesto Público realizado en la República de Paraguay, Ciudad de Asunción Asociación Paraguaya de Presupuesto Público y Ministerio de Hacienda , abril de 2006.
25. **MOLINA DIAZ GERMAN**, *La relación entre los poderes ejecutivo y legislativo en el tratamiento del presupuesto público: el caso de Bolivia*, documento presentado en el XXXIV Seminario Internacional de Presupuesto Público

*realizado en la República de Panamá, ciudad de Panamá, Asociación Panameña de Presupuesto Público, Ministerio de Hacienda y ASIP, abril de 2007.*

**26. SACHS, D. Jeffrey. LARRAIN, B. Felipe.** (1994). "**Macroeconomía en la Economía Global**". Editorial Prentice Hall Hispanoamerica S.A. Impreso en Mexico. Primera Edición en español. 1994.

**27. TANZI VITO Y ZEE HOWELL H.** *Política fiscal y crecimiento a largo plazo.* ASIP, Año XXV, noviembre-diciembre 1998 N° 38.

## ANEXO A

### PROCESO PRESUPUESTARIO DE BOLIVIA

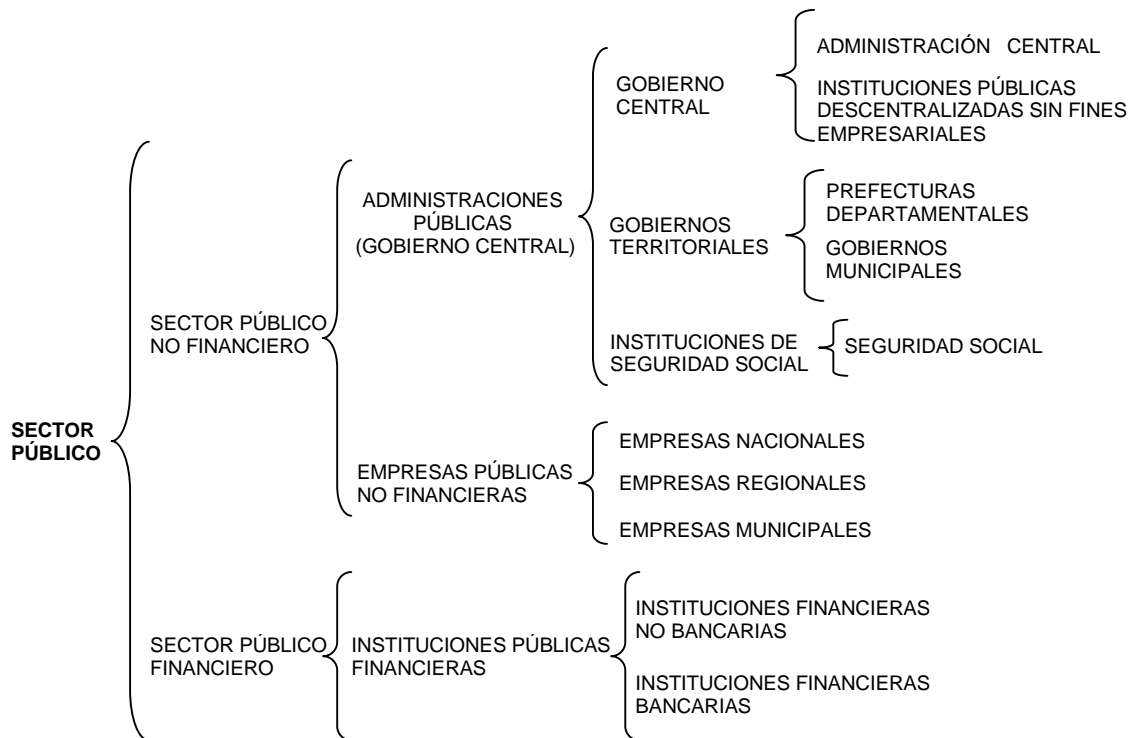
ETAPA	FECHA	AMBITO INSTITUCIONAL
Formulación	agosto-octubre	Poder Ejecutivo
Discusión y Aprobación	noviembre-diciembre	Poder Legislativo
Ejecución sector público	1ºenero-31diciembre	Poder Ejecutivo y resto
Control y evaluación sector público	Trimestral	Poder Ejecutivo y resto
Cierre sector público	31diciembre	Poder Ejecutivo y resto

---

*Fuente: Elaboración propia según normas legales y conceptuales sobre el sistema de presupuesto*

## ANEXO B

### ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DEL SECTOR PÚBLICO BOLIVIANO





## ANEXO C

# PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION

## LA RELACION ENTRE EJECUTIVO Y LEGISLATIVO

