



- ∴ **IMPUESTOS** / POLÍTICA FISCAL PARA UN ESTADO INSOLVENTE
- ∴ **PGN** / UNA CLAVE PARA LA REALIZACIÓN DE LOS DERECHOS
- ∴ **FUENTES** / "NAVEGAR" PARA ENTENDER EL PGN EN BOLIVIA

∴ **POLÍTICA FISCAL:**

IMPUESTOS A LOS INGRESOS: UN FÁCIL RECURSO PARA UN ESTADO INSOLVENTE

Los acontecimientos de febrero pasado han iniciado un debate acerca del alarmante déficit en las finanzas públicas. Las diferentes posiciones, sin embargo, se encuentran al margen de consideraciones esenciales referidas a la naturaleza de la política fiscal y de las causas de la extrema vulnerabilidad del erario nacional. En este artículo, pretendemos señalar algunos elementos críticos que pueden permitir una comprensión más adecuada del problema.

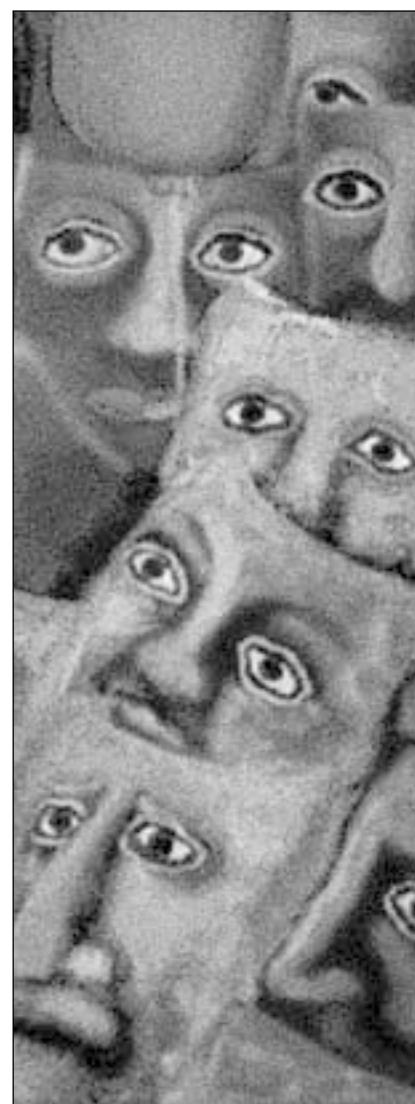
LA VULNERABILIDAD DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

La información estadística nos muestra que las finanzas públicas atraviesan una delicada situación expresada en el creciente déficit global.

Pese a la recuperación de las finanzas públicas por efecto de las medidas de estabilización y, principalmente, por la aplicación de una profunda reforma tributaria el año 1986, el déficit se ha disparado en los últimos años y se muestra en la insuficiencia de los ingresos fiscales para cubrir los gastos requeridos por el Estado, tanto los gastos corrientes o de funcionamien-

to como los gastos de inversión o de capital.

Hasta 1996, etapa previa a la Reforma de Pensiones, la situación estuvo signada por el logro de un superávit corriente -es decir un resultado favorable en la relación entre ingresos corrientes y los gastos de funcionamiento- que alcanzó cifras positivas de casi 5% del PIB. El déficit global, consecuentemente, resultaba hasta 1995 de la insuficiencia de los ingresos del Estado para financiar los gastos de inversión. Para cubrir ese hueco se recurrió al crédito y las donaciones externas, como se hace tradicionalmente (Cuadro 1).



CUADRO Nº 1

DÉFICIT DEL SECTOR PÚBLICO NO-FINANCIERO (Porcentaje PIB)

Periodos	Primer	Segundo	Tercer Periodo				
	Periodo	Periodo	1997	1998	1999	2000	2001
Superávit (Déficit) Corriente	80-86 -3,48	87-96 2,22	2,54	0,98	2,20	1,14	-0,87
Superávit (Déficit) Global	-12,91	-4,52	-3,28	-4,76	-3,86	-3,75	-6,49
Pensiones	-	-	-2,51	-4,01	-4,12	-4,50	-4,83

Fuente: elaboración propia con base en UDAPE, Dossier Estadístico, varios números.

A partir de 1997 la situación empeoró debido a la privatización del sistema de Seguridad Social dictada por los organismos internacionales de financiamiento. Se fue generando un gasto muy alto e inflexible destinado al pago de las jubilaciones de los trabajadores pasivos. Este gasto fue subiendo del 2.5% en 1997 al 4.8% en el 2001 -con relación al PIB- frente a un ingreso por aportes de 1% en 1997, hasta su desaparición en 1998.

Las cifras negativas fueron un buen motivo para que los voceros oficiales sostuviesen que el creciente déficit fiscal de los últimos años, tiene como principal causa la privatización del sistema de Seguridad Social.

Sin embargo, como veremos a continuación, la afirmación de que hubiese existido un supuesto equilibrio previo a ser quebrado por la carga de las jubilaciones no tiene sustento, pues en el seno de la

Pese a la recuperación de la finanzas públicas por efectos de las medidas de estabilización, y la aplicación de una profunda reforma tributaria en 1986, el déficit se ha disparado en los últimos años

propia estructura de las finanzas estatales se produjeron, con anterioridad, cambios profundos que explican la tendencia hacia su cada vez mayor vulnerabilidad.

En los cuadros 2 y 3 hemos resumido la trayectoria de esos cambios. Como puede observarse, desde 1987 -cuando entró en plena ejecución la Reforma Tributaria dispuesta por la Ley 843- se ha producido un trastocamiento en la participación de las distintas fuentes de los ingresos del Sector Público No Financiero (SPNF).

En el periodo previo a la reforma tributaria, 1980 a 1986, los ingresos corrientes provenían mayoritariamente de las ope-

raciones de las empresas estatales en venta de bienes y servicios. En el segundo periodo, 1987 a 1996, se produjo una caída en los ingresos de las operaciones de las empresas del Estado y una elevación paulatina de los ingresos basados en el pago de impuestos.

Finalmente, en el periodo que va desde 1997 hasta hoy, los ingresos operacionales cayeron a una cuarta parte del monto que tuvieron en la primera mitad de los años 80 y los ingresos por impuestos subieron hasta tres veces más el monto del mismo periodo de referencia.

En síntesis, el cambio en las fuentes no significó una mejora en los ingresos por-

Cuadro N° 2

INGRESOS CORRIENTES SPNF (Porcentaje PIB)

Periodos	Primer	Segundo	Tercer
	Periodo	Periodo	Periodo
	80-86	87-96	97-01
Impuestos	5,77	8,83	17,91
Venta de ByS	23,64	16,15	6,91
Suma parcial	29,41	24,97	24,82
Otros Ing. No-tribut.	1,69	3,61	4,99
Suma total	31,10	28,59	29,81

Fuente: elaboración propia con base en UDAPE, Dossier Estadístico, varios números.

Cuadro N° 3

INGRESOS CORRIENTES SPNF (Porcentaje)

Periodos	Primer	Segundo	Tercer
	Periodo	Periodo	Periodo
	80-86	87-96	97-01
Impuestos	17,42	30,88	60,07
Venta de ByS	77,10	56,80	23,19
Suma parcial	94,52	87,68	83,25
Otros Ing. No-tribut.	5,48	12,32	16,75
Suma total	100,00	100,00	100,00

Fuente: elaboración propia con base en UDAPE, Dossier Estadístico, varios números.



Cuadro N° 4

PRESIÓN TRIBUTARIA*
(Porcentaje del PIB)

	87-89	90-91	92-94	95-99	2000-02
Presión Tributaria (%)	5,60	7,24	10,27	12,24	14,18

Fuente: elaboración propia con base en SIN, UDAPE
(*) Calculada como el cociente entre el Monto de impuestos y el valor del PIB del mismo año.

que el aumento de los ingresos a partir de los impuestos no fue suficiente para suplir la caída de los ingresos operacionales que provenían de las empresas públicas que fueron capitalizadas o privatizadas.

PRESIÓN TRIBUTARIA,
COMPOSICIÓN Y
NATURALEZA DE LOS
TRIBUTOS

A estas alturas, es bien sabido que la orientación de toda la política neoliberal impuesta a partir de 1985 ha sido la de favorecer a la iniciativa privada -en contra de los intereses de los trabajadores- y de reducir la participación del Estado en la economía.

La estructura de las finanzas públicas no podía escapar a este imperativo ideológico. Gobiernos sucesivos se esmeraron en favorecer la acumulación capitalista inicialmente con una reorientación de la política tributaria y luego con las privatizaciones. Se aplicaron sucesivas reformas al sistema de impuestos con el objetivo de incrementar la "presión tributaria", una medida que resulta de la relación entre el monto de impuestos y el valor del PIB (Cuadro 4).

Como se observa en el anterior cuadro, la presión tributaria ha ido aumentando desde un 5,6% en el inicio de las políticas de estabilización hasta poco más del 14% en los últimos años. La trayectoria seguida por este indicador está relacionada estrechamente con los cambios discrecionales en las alícuotas de los distintos impuestos y con la introducción o cambio de algunos de ellos.

En 1990 se duplicó la alícuota del Im-

Cuadro N° 5

RECAUDACION RENTA INTERNA
POR TIPO DE IMPUESTO
(Participación porcentual
promedio) *

Impuesto	75-79	80-84
A los ingresos o rentas	66.51	69.44
Al consumo	21.49	21.01
Otros	12.00	9.55
Total	100.00	100.00

Fuente: elaboración propia con base en Torrico, C.
* Una cuantificación del aporte de la Reforma Tributaria al Ingreso Fiscal

puesto a las Transacciones (IT); en 1992 aumentó la alícuota del Impuesto al Valor Agregado (IVA) en 30%; en 1994 aumentó nuevamente la tasa del IT en 50% y se creó el Impuesto Específico a los Hidrocarburos (IEHD) que grava la venta de hidrocarburos en el mercado interno. Desde el 2000 se produjeron continuos incrementos en las alícuotas de los productos gravados por el IEHD.

El aspecto más importante de estas reformas fue el cambio de dirección hacia la preeminencia de los impuestos indirectos -que gravan al consumo- en lugar de los impuestos que gravan los ingresos y las rentas de las personas y empresas. Este viraje modificó completamente la estructura impositiva del país

Cuadro N° 6

RECAUDACION RENTA
INTERNA POR FUENTE
(Participación porcentual promedio)*

Impuesto	1987-1996	1997-2002
A los ingresos o rentas	17.89	16.82
Al consumo	76.58	77.40
Otros	5.53	5.78
Total	100.00	100.00

Fuente: elaboración propia con base en SIN, UDAPE
Nota: (*) Entre 1990 y 2000, la participación de los impuestos incluye las recaudaciones en valores.

(el cuadro 5 ilustra el periodo anterior a las reformas).

Desde 1987 los impuestos directos fueron minoritarios llegando a cubrir sólo el 20% de las recaudaciones, mientras que los impuestos al consumo pasaron a aportar el 75% del total (Cuadro 6).

La reorientación explícita del sistema impositivo se explica por la opción ideológico-política muy clara del neoliberalismo que corresponde de manera nítida a los intereses de los empresarios y del gran capital extranjero.

En esta línea tributaria del modelo neoliberal el proyecto de Presupuesto General de la Nación (PGN) 2003 mantiene y profundiza la tendencia de hacer que los ingresos del Estado dependan cada vez más de

La presión tributaria ha ido aumentando desde un 5,6 % en el inicio de las políticas de estabilización hasta poco más del 14% en los últimos años

Cuadro N° 7

PGN 2003: INGRESOS TRIBUTARIOS POR TIPO DE
IMPUESTO (En bolivianos y porcentajes)

Impuesto	Bs.	Participación %	% PIB
A los ingresos y rentas*	1,358,639,863	17.00	2.32
Al consumo	6,415,865,580	80.30	11.00
Otros	216,085,591	2.70	0.37
Total	7,990,591,034	100.00	13.69

Fuente: Proyecto de PGN 2003
(*) Incluye impuestos municipales

Cuadro N° 8

EVASIÓN DEL IVA: COMPARACIÓN DE DIVERSOS ESTUDIOS

FUENTE	1988	1989	1990	1996(1)
UDAPE	(1990)	42,6	
FMI	(1999)	46,9	43,9	39,4
UDAPE	(1994)	45,6	42,3	37,1

Fuente: UDAPE, Análisis Económico Vol N°9 y FMI Bolivia: Estrategia de Reforma de los Impuestos Internos. FMI, 21 de Enero de 1999
Nota: (1) El dato corresponde al documento del FMI

los impuestos que recaen sobre el consumo de las personas (Cuadro 7). Es precisamente esa orientación regresiva la que se expresó en el «impuestazo» que pretendía gravar los ingresos laborales.

EXENCIONES, PRIVILEGIOS Y EVASIÓN TRIBUTARIA

Juntamente a la reforma tributaria y al cambio de orientación en los impuestos, se fue produciendo el fenómeno incontenible de la evasión impositiva que diversas investigaciones han revelado en el último tiempo (Cuadro 8).

El alto grado de evasión impide aumentar el nivel de las recaudaciones para mantener los gastos del Estado, de manera que las reformas impositivas en ese sentido son totalmente inútiles. Veamos algunos casos.

En el caso del Impuesto al Valor Agregado (IVA) que corresponde al 43% del total de los ingresos tributarios, se puede advertir que la evasión ha permanecido siempre cercana al 40% de las recaudaciones. Para citar sólo un ejemplo, un estudio del FMI¹ reveló que en 1996 varios

sectores evadieron el 80% de sus obligaciones. El Impuesto al Consumo Específico muestra algo similar: elevados niveles de evasión, principalmente en el consumo de bienes suntuarios de personas de altos ingresos (Cuadro 9).

Ante el elevado grado de evasión, el gobierno de Sánchez de Lozada planteó la creación de un impuesto sobre los ingresos, el llamado «impuestazo». Supuestamente, éste iría a cubrir el déficit de las recaudaciones, pero haciendo un cálculo sencillo sobre la base de las propias estimaciones del FMI, resulta que aún sin evasión alguna en este impuesto a los ingresos, las «ganancias» para el Estado no superarían el monto que se podría recuperar bajando la evasión en el pago del IVA en sólo 30%.

Cabe destacar que el crecimiento del llamado "sector informal" - producto de la precarización de las condiciones del mercado de trabajo y de la economía en su conjunto- crea una situación en la que una parte importante de la fuerza de trabajo con muy baja productividad no pue-



da generar excedentes destinados al sostenimiento del Estado.

EL DESTINO DE LOS RECURSOS: SOSTENIMIENTO DEL APARATO BUROCRÁTICO

Para justificar la disminución de la participación estatal en la economía y para sustentar sus políticas económicas, desde el neoliberalismo se argumentó que el Estado debería reducir su tamaño para ocuparse de lo estrictamente necesario en el funcionamiento del libre del mercado. Contrariamente a ese discurso, el Estado aún absorbe gran cantidad de los escasos recursos que se generan en el país aunque esto ya no se explica por las responsabilidades económicas que antes ejercía.

Como se puede ver en el cuadro 10 aunque los gastos fiscales han caído de manera importante luego de la estabilización

Cuadro N° 9

TASAS DE EVASIÓN DEL ICE (Mercado Interno e Importaciones)

Producto	1988	1989	1990	1991	1992
Bs Suntuarios	15,82	51,80	47,47	70,74	69,16
Bs de Lujo	66,30	12,24	32,08	37,11	23,30
Otros bienes	23,91	56,01	24,02	39,21	40,35
Total		48,14	40,51	53,46	50,80

Fuente: UDAPE Análisis Económico Vol N°15
Nota: Evasión ICE = Cociente del monto de evasión entre la recaudación potencial del mercado interno y las importaciones

El alto grado de evasión impide aumentar el nivel de las recaudaciones para mantener los gastos del Estado

El Estado aún absorbe gran cantidad de los escasos recursos que se genera en el país aunque esto ya no se explica por las responsabilidades económicas que antes ejercía

CUADRO N° 10

EGRESOS SPNF
(Porcentajes del PIB promedio anual)

PERIODOS	Primer Periodo 80-86	Segundo Periodo 87-96	Tercer Periodo 97-01
GASTOS CORRIENTES	38,69	24,59	22,76
Remuneraciones	10,99	10,50	10,01
Compra bienes y servicios	13,89	7,58	8,79
Intereses deuda pública	4,78	3,31	1,63
Deuda interna	0,47	0,42	0,46
Deuda externa	4,31	2,90	1,17
Otros gastos corrientes	9,02	3,20	2,33
GASTOS DE CAPITAL	5,74	8,37	7,31
Inversión física	4,81	8,36	7,31
Otros gastos de capital	0,93	0,02	0,00
Total gastos	44,43	32,97	30,07

Fuente: Unidad de Programación Fiscal (UPF).

monetaria, permanecen cercanos a un tercio del PIB nacional.

Los gastos en remuneraciones que constituyen los más fuertes, se mantienen aún después de las reformas en un 10% del PIB, como promedio anual. Esta situación

se entiende por el hecho de que el Estado permanece a cargo de los servicios sociales esenciales como salud y educación, intensivos en trabajo (Cuadro 11).

Pese a la obligación en educación y salud que todavía retiene el Estado, cabe

aclarar que del total de remuneraciones (que incluyen además de los sueldos, las indemnizaciones y el pago de las rentas de los beneméritos) únicamente la mitad se destina al pago de sueldos de los trabajadores de esos sectores estatales aunque en número representen mucho más que el resto de los dependientes del Estado. Esa asimétrica relación se refleja en los bajísimos salarios medios del magisterio y la salud pública.

Otro aspecto destacable es el crecimiento de los recursos destinados a inversión pública o gastos de capital que dieron un salto en el periodo después de la estabilización, aunque cayeron levemente en los últimos cinco años. (Cuadro 11)

Ese comportamiento se observa en la composición interna del gasto que registró la caída en la participación relativa de los gastos corrientes y, por contrapartida, el aumento de la participación de los gastos de capital; los primeros descendieron en 15% del promedio del periodo previo a la estabilización y los segundos se elevaron en un 85%.

La caída de los gastos corrientes ocurrió debido a la reducción del pago de intereses de la deuda pública. No obstante, los gastos en remuneraciones se elevaron en 35% desde el primer periodo (80-86) a la fecha. Esto refuerza la aseveración de que la inflexibilidad del gasto fiscal tiene como uno de sus determinan-

CUADRO N° 11

EGRESOS SPNF
(Estructura porcentual promedio)

PERIODOS	Primer Periodo 80-86	Segundo Periodo 87-96	Tercer Periodo 97-01
GASTOS CORRIENTES	87,02	74,59	75,67
Remuneraciones	24,74	31,92	33,39
Compra bienes y servicios	31,00	22,96	29,13
Intereses deuda pública	11,52	10,03	5,41
Deuda interna	1,04	1,25	1,52
Deuda externa	10,49	8,78	3,89
Otros gastos corrientes	19,76	9,68	7,74
GASTOS DE CAPITAL	12,98	25,41	24,33
Inversión física	10,87	25,36	24,33
Otros gastos de capital	2,11	0,05	0,00
TOTAL GASTOS	100,00	100,00	100,00

Fuente: Unidad de Programación Fiscal (UPF).





tes más importantes, el crecimiento de los gastos en servicios personales de la administración pública.

EL CÍRCULO VICIOSO DEL FINANCIAMIENTO EXTERNO

Por otro lado, persiste el gran peso que significa el pago de la deuda pública. Un círculo vicioso que obliga a contratar nuevos créditos, tanto interna como externamente.

El servicio de la deuda pública, por tanto, aunque ha bajado de manera importante, se mantiene todavía en un nivel tan elevado que, en dos de los tres periodos considerados, es mayor al monto del financiamiento externo del déficit público. Eso quiere decir que los esfuerzos fiscales para cubrir el servicio de la deuda externa -que repercuten en última instancia sobre los contribuyentes-, fueron por varios años mayores que los recursos provenientes del exterior como financiamiento del déficit y que, en un proceso circular, se adicionan nuevamente al saldo de la deuda pública (Cuadro 12).

En el periodo 1980-87 las fuentes externas financiaron el 25% del déficit del Sector Público No Financiero frente a un 75% de las fuentes internas. En el periodo siguiente, 1987-1996, el financiamiento externo constituyó el 74% y en la última etapa estuvo cercano al 60%, ello debido al aumento inusitado de la deuda interna.

Es importante tomar en cuenta que los cambios suscitados en el financiamiento externo por el alivio de la deuda (programa HIPC) restringió las fuentes de finan-

ciamiento externo, por lo que el Estado tuvo que recurrir a préstamos provenientes de fuentes internas que se caracterizan por plazos más cortos y tasas de interés mayores.

LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO EMPRESARIAL Y REPRESIVO

Los puntos de análisis planteados nos muestran que la estructura impositiva en Bolivia tiene una orientación que enfatiza la recaudación políticamente fácil, presionando a los consumidores antes que fiscalizar los ingresos de las empresas.

Cualquier modificación que busque el incremento de los ingresos fiscales debería reconocer la necesidad de esta labor de fiscalización, pero no es así. Más aún, no se puede alentar mejoras en la obtención de ingresos si no se consideran cambios en las disposiciones que permiten la exención impositiva a favor de las ganancias empresariales, alentada tanto por la preferencia por los impuestos al consumo, como por las características de los impuestos a las utilidades y los regímenes en sectores como el de hidrocarburos, minería, agricultura comercial y las exportaciones.

La preferencia por impuestos al consumo y no a los ingresos y rentas empresariales

PERIODOS	Primer Periodo 80-86	Segundo Periodo 87-96	Tercer Periodo 97-01
Desembolsos Servicio deuda pública	4,40	3,87	3,70
Amortización	7,04	4,68	2,91
Intereses	2,26	1,37	1,28
	4,78	3,31	1,63

Fuente: Elaboración propia en base a UDAPE, Dossier Estadístico, varios números

riales tiene el fin de alentar la acumulación de capital por encima del bienestar de la población o de algún interés auténtico de buscar la mejora de las condiciones de vida de la población a través del gasto público. Esa posición liberal parte de la noción de que los impuestos dirigidos a gravar las rentas impactan negativamente sobre la inversión productiva y la posibilidad de mayor actividad económica.

Por ello, el «castigo», dicen, debería dirigirse a los estratos de menores ingresos, pues son ellos los más «ineficientes» y, por tanto, los que no cuentan en el impulso de la inversión y la actividad económica. En realidad, este argumento pretende ocultar la naturaleza de clase de la política fiscal que elude la imposición de tributos a las ganancias empresariales, mientras busca incrementar los beneficios de los capitalistas mediante la «socialización» de una parte del costo de la reproducción de la fuerza de trabajo.

La posibilidad de hallar fuentes adecuadas de financiamiento del Estado reside en la reorientación de la política impositiva, buscando que dicho financiamiento provenga de los sectores y segmentos sociales que se apropian del excedente producido en la economía nacional. En otras palabras, las fuentes genuinas no pueden ser otras que

En la línea del modelo neoliberal el proyecto del PGN 2003 mantiene y profundiza la tendencia de hacer que los ingresos del Estado dependan cada vez más de los impuestos que recaen sobre el consumo de las personas

Cuadro 13

**CUADRO DEL GASTO PÚBLICO
CORRIENTE EN SALUD Y
EDUCACIÓN**

(Porcentaje del PIB promedio anual)

PERIODOS	Primer Periodo 80-86	Segundo Periodo 87-96	Tercer Periodo 97-01
Salud	0,97	1,90	2,98
Educación	4,59	3,66	5,19
Social *	6,05	6,25	12,24

(*) Incluye: Salud, Educación, San. Básico, Vivienda, Empleo y Otros.

Fuente: UDAPSO, UPF, VIPFE

Cuadro 14

**CUADRO DE DIFERENCIA
ENTRE IMPUESTOS
RECAUDADOS
Y GASTO SOCIAL CORRIENTE**

(Porcentajes del PIB)

PERIODOS	Primer Periodo 80-86	Segundo Periodo 87-96	Tercer Periodo 97-01
Gasto social	6.05	6.25	12.24
Impuestos consumo	1.21	6.70	13.9

Fuente: UDAPSO, SIN y UDAPE.

las relacionadas con la extracción de excedentes económicos o plusvalía: las ganancias empresariales de los sectores de hidrocarburos, servicios financieros o exportaciones.

Asimismo, la exigencia estatal a los ciudadanos para que contribuyan al sostenimiento del fisco se traduce en la clara evidencia de que los recursos recaudados -principalmente a través de impuestos que afectan a su consumo- están destinados a un creciente gasto del funcionamiento del aparato burocrático del Estado (remuneraciones y compras corrientes) en niveles exageradamente altos.

Esta medida perpetúa la dependencia estatal del financiamiento externo para financiar la inversión pública y alienta cuestionamientos sobre la legitimidad de las políticas fiscales que exigen cada vez más de los ciudadanos contribuyentes. Los argumentos sobre la supuesta naturaleza redistributiva del gasto público, principal-

mente por medio de los servicios sociales esenciales -política denominada «contra la pobreza»- son insostenibles ante la evidencia de que lo que es sustraído de los ingresos de la gente supera ampliamente los gastos sociales del Estado.

Por todo lo anotado, se puede concluir que es la propia orientación de las políticas de ajuste la responsable principal de la vulnerabilidad creciente del erario nacional porque ha acabado entregando el patrimonio público a manos del capital transnacional, destruyendo la capacidad del Estado para orientar el desarrollo nacional. En lugar de eso, tenemos hoy a un Estado experto en la administración de los intereses empresariales y en la represión de la protesta social.

NOTAS

¹ FMI, Bolivia: Estrategia de Reforma de los Impuestos Internos, enero de 1999.

**EL SUPUESTO CARÁCTER
REDISTRIBUTIVO DEL GASTO**

Se sostiene desde el oficialismo que los niveles de gasto fiscal -y por tanto los tributos pagados- se justifican porque se debe cubrir la provisión de servicios sociales esenciales. Para evaluar este aserto, veamos el comportamiento de dicho gasto.

En efecto, el cuadro N° 13 muestra un importante crecimiento de los gastos sociales corrientes que se elevaron en aproximadamente 102% respecto de su nivel en el periodo previo a la estabilización. De manera individual, los gastos para educación subieron en 13% y los de salud en 107%. Aquí caben dos puntualizaciones que nos permitirán verificar si estos cambios en la composición del gasto corriente se pueden considerar o no una "redistribución progresiva".

Primero, en los dos periodos posteriores a la estabilización y a las reformas estructurales (87-96 y 97-2001), los impuestos al consumo recaudados han sido mayores que los gastos sociales totales. Eso significa que los ciudadanos aportaron más de lo que recibieron como servicios esenciales (Cuadro 14).

Si los gastos fiscales no representan beneficios directos para los ciudadanos, no existiría una redistribución efectiva de ingresos a favor de los ciudadanos de menores ingresos que contribuyen a ellos vía los impuestos al consumo.

La preferencia por impuestos al consumo y no a los ingresos y rentas empresariales tiene el fin de alentar la acumulación de capital por encima del bienestar de la población





∴ SOBRE SOCIEDAD CIVIL Y PRESUPUESTOS

PGN: UNA CLAVE PARA LA REALIZACIÓN DE LOS DERECHOS

En los últimos años, se ha producido a nivel global una rica confluencia de trabajos en pro de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), que generó la comprensión de que la realización de los DESC pasa —necesariamente— por el gasto público.

La actitud de reivindicar los derechos implica exigir, monitorear e incidir en los presupuestos generales de las naciones. Jim Shultz, uno de los protagonistas de esta confluencia, describe este novedoso proceso de esta manera:

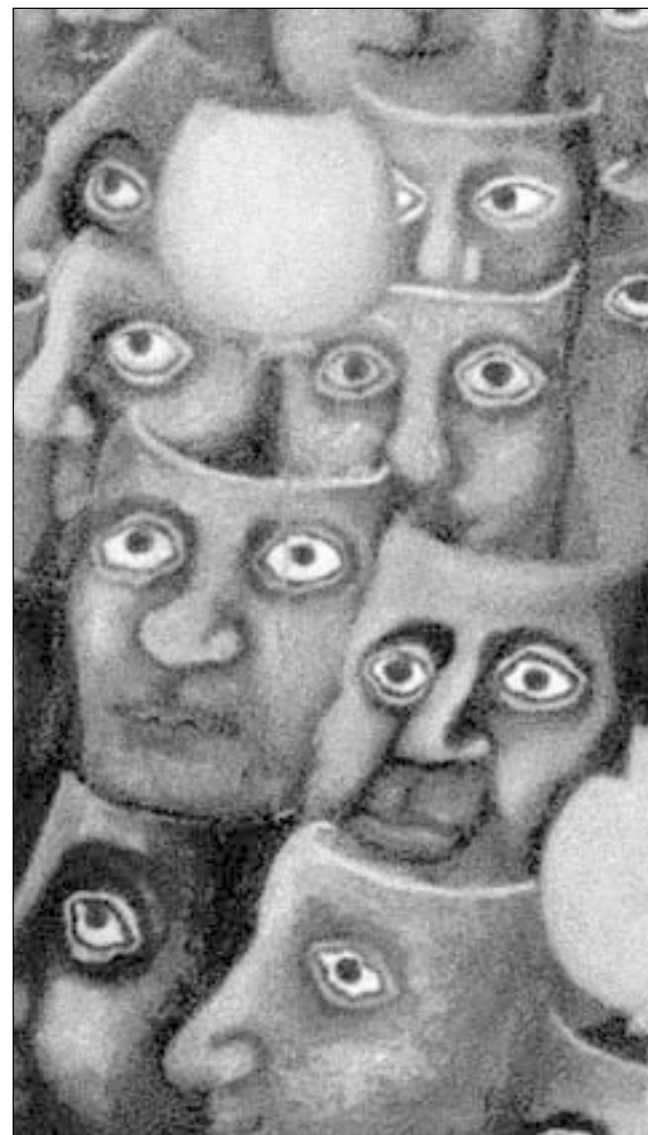
“Los DESC son obligaciones legales de los gobiernos, establecidas en una variedad de acuerdos sobre derechos humanos. Los presupuestos son mecanismos para la asignación de recursos públicos y, consecuentemente, son instrumentos clave para el cumplimiento de estos derechos.

El cumplimiento de estas obligaciones por parte del gobierno requiere tres componentes principales: Primero, los gobiernos deben respetar estos derechos, por ejemplo, al no obstaculizar físicamente envíos de comida a lugares donde se necesita alimento. Segundo, los gobiernos deben proteger estos derechos, particularmente en contra de la violación por parte de actores no estatales, como las corporaciones. Tercero, los gobiernos tienen la obligación de cumplir estos derechos, principalmente por medio de la asignación de los recursos públicos necesarios para proveer-

los, pero también estableciendo los mecanismos legales necesarios para su cumplimiento.

[E]n el curso de la década pasada ha surgido un nuevo movimiento ciudadano a nivel mundial (tanto en países en desarrollo como en países ricos), de grupos de la sociedad civil dedicados a abrir el proceso de presupuesto público y llevar las decisiones presupuestales a la luz pública. [Existe] un amplio espectro de actividades fundamentales para ese trabajo —análisis, vinculación con medios de comunicación, incidencia, movilización ciudadana, así como entrenamiento y educación al público para desmitificar y traducir los presupuestos—.

En última instancia, el objetivo del trabajo de la sociedad civil en materia de presupuestos es extraer, de un sinfín de páginas con cifras comúnmente indescifrables, la verdadera historia detrás de los números. Cuando se hace bien, el esfuerzo ciudadano en materia presupuestal disipa la complejidad para revelar las decisiones que

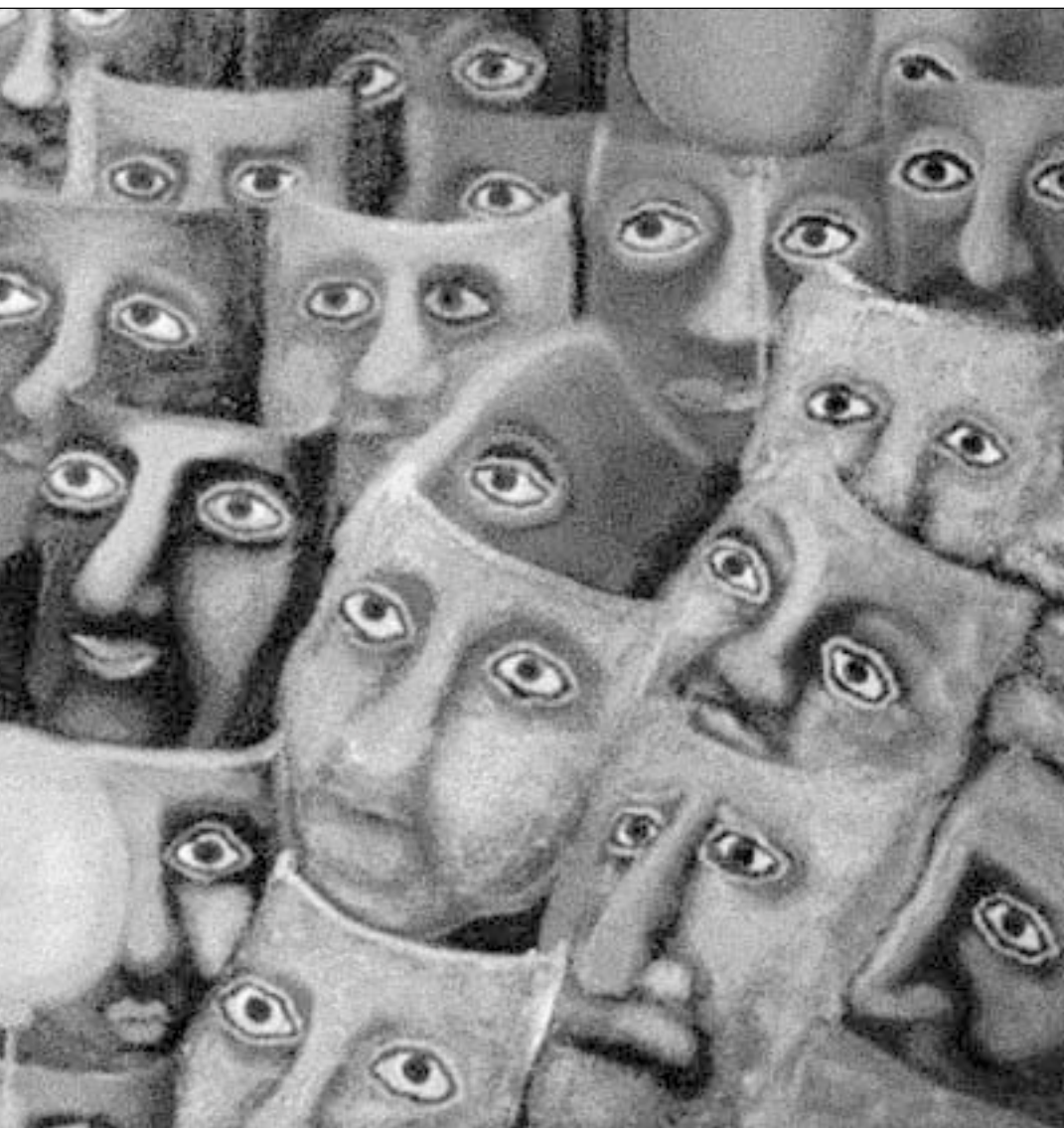


reflejan las prioridades del gobierno... Hacer que esas decisiones sean visibles abre nuevas posibilidades para que la ciudadanía se involucre en ellas”.¹

Con esa convicción, en todos los continentes del mundo ya abundan ejemplos de este trabajo de conquista de derechos por medio de la incidencia en los presupuestos. En Bolivia existen múltiples expresiones de esta preocupación y confluencia:

- La propuesta del “Estado Mayor del Pue-

La actitud de reivindicar los derechos implica exigir, monitorear e incidir en los presupuestos generales de las naciones



La exigencia estatal a los ciudadanos para que contribuyan al sostenimiento del fisco se traduce en la clara evidencia de que los recursos recaudados están destinados a un creciente gasto del funcionamiento del aparato burocrático del Estado

blo" sobre el PGN, presentado en enero de 2003.

- Los avances de la Coordinadora de la Mujer en investigar e incidir sobre presupuestos, como paso necesario hacia la conquista de los derechos de las mujeres;
- La reciente publicación del libro de Roberto Fernández FMI, *Banco Mundial y Estado neocolonial* (La Paz: Plural, 2003), donde el autor hace una importante lectura sobre cómo un poder supranacional se plasma en los presupuestos de Bolivia;
- Los análisis del Instituto de Formación Femenina Integral (IFFI) sobre presupuestos públicos sensibles al género.
- Una creciente preocupación por el tema de presupuestos en las organizaciones defensoras de los derechos humanos y de promoción campesina, reflejado por ejemplo en el observatorio de políticas rurales de CEDLA.
http://www.cedla.org/documentos_de_trabajo_inv_pag2.html
- El continuo trabajo del Programa de Control Ciudadano en el CEDLA www.cedla.org

A nivel global esta confluencia ha encontrado un punto de articulación en el Proyecto Internacional sobre Presupuestos. En su página web:

<http://www.internationalbudget.org/se> encuentra una enorme riqueza de herramientas y experiencias prácticas. Ahí se puede encontrar la Guía Ciudadana para el trabajo presupuestario en <http://www.internationalbudget.org/spanishguide.pdf>.

Para mayores informaciones de actividades en Bolivia, comunicarse con pcc@cedla.org.

NOTAS

¹ Jim Shultz, 2002.

"Promesas por cumplir: el presupuesto público como herramienta para promover los derechos económicos, sociales y culturales." México DF: Fundar y Fundación Ford, p. 7-8 y 31.

•• Cifras

UN REGISTRO PARA PENSAR LOS PRESUPUESTOS

- 250,000,000** valor en dólares de los "gastos reservados" (de uso discrecional) de los sucesivos gobiernos entre 1990 y 2002.¹
- 2.3** años de inversión pública en educación que los "gastos reservados" pagarían en los niveles de ejecución del 2002.²
- 11%** servicio de la deuda externa en relación a los ingresos totales del Estado (Sector Público No Financiero) en 1992 cuando se produjo uno de los peores momentos de la "crisis de la deuda"; el saldo de la deuda llegó a más de 4.6 veces las exportaciones.³
- 20%** servicio de la deuda externa en relación a los ingresos totales del Estado (Sector Público No Financiero) el 2002 cuando oficialmente la deuda se hizo "sostenible" por medio de varias rondas de "alivio".⁴
- 22,000** dólares promedio de ayuda a la producción, directa o indirecta, que recibe un agricultor del Estado en EEUU, cada año.⁵
- 772** dólares promedio ayuda a la producción, directa o indirecta, que recibe un agricultor del Estado en México, cada año.⁶
- 43** dólares promedio de ayuda a la producción, directa o indirecta, que recibe un agricultor en Bolivia cada año.⁷
- 15** años como máximo para que los agricultores bolivianos puedan reconvertirse antes de que entre en plena vigencia las liberalizaciones en el ALCA.
- 4,000,000** monto en dólares propuesto en el presupuesto de EEUU para Financiamiento Militar Extranjero (FMF) a Bolivia correspondiente al año fiscal 2004.⁸
- 100%** porcentaje de aumento del Financiamiento Militar Extranjero (FMF) de EEUU a Bolivia para en el año fiscal 2004, en relación al año fiscal 2003.⁹
- 4,100,000** monto en dólares de la reducción de financiamiento de EEUU a Bolivia en el programa "Sobrevivencia y Salud Infantil (CSH)" propuesto para el año fiscal 2004.¹⁰
- 5.64 trillones** *superávit* presupuestario de EEUU para el periodo 2002 a 2011, estimado en 2001 cuando George Bush asumió la presidencia.¹¹
- 2.12 trillones** *déficit* presupuestario de EEUU para el periodo 2002 a 2011, estimado en 2003 luego de dos rondas de recortes presupuestarios y dos invasiones (Afganistán e Irak).¹²
- 24%** porcentaje de *superávit* presupuestario de EEUU que se consumió en nuevas asignaciones militares.¹³
- 58%** porcentaje de *superávit* presupuestario de EEUU que se consumió con la reducción de impuestos.¹⁴
- 33%** porcentaje de la reducción tributaria que favoreció al 1% más rico de EEUU.¹⁵
- 31,688** años que viviría una persona si su vida durara un trillón de segundos.

NOTAS

¹ Victor Orduna, "Los afortunados beneficiarios de la partida '2620'", Pulso (La Paz), 29 de mayo de 2003, p. 11.

² Elaboración CEDLA, en base a datos del Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo, <http://www.vipfe.gov.bo/>.

³ Elaboración CEDLA, en base a datos del Banco Central de Bolivia, Boletín del Sector Externo varios números, en <http://www.bcb.gov.bo>.

⁴ Elaboración CEDLA, en base a datos del Banco Central de Bolivia, Boletín del Sector Externo varios números, en <http://www.bcb.gov.bo>.

⁵ Ginger Thompson, 2002, "NAFTA to Open Floodgates, Engulfing Rural Mexico", New York Times, 19 de diciembre de 2002.

⁶ Ginger Thompson, 2002, "NAFTA to Open Floodgates, Engulfing Rural Mexico", New York Times, 19 de diciembre de 2002.

⁷ Juan Villaroel, "La inversión pública para el sector agropecuario, año 2003." CEDLA, manuscrito, junio de 2003.

⁸ Departamento de Estado, asignaciones para seguridad en el hemisferio occidental, PGN 2004, en: <http://www.state.gov/documents/organization/17790.pdf>.

⁹ Departamento de Estado, asignaciones para seguridad en el hemisferio occidental, PGN 2004, en: <http://www.state.gov/documents/organization/17790.pdf>.

¹⁰ Departamento de Estado, asignaciones para seguridad en el hemisferio occidental, PGN 2004, en: <http://www.state.gov/documents/organization/17790.pdf>.

¹¹ Congressional Budget Office, enero de 2001, enero de 2003, y marzo de 2003, www.cbo.gov.

¹² Congressional Budget Office, enero de 2001, enero de 2003, y marzo de 2003, www.cbo.gov.

¹³ John Miller, 2003, Red Ink, Blue Bloods, and Bad Policy. Dollars and Sense, mayo-junio 2003, p. 29.

¹⁴ John Miller, 2003, Red Ink, Blue Bloods, and Bad Policy. Dollars and Sense, mayo-junio 2003, p. 29.

¹⁵ John Miller, 2003, Red Ink, Blue Bloods, and Bad Policy. Dollars and Sense, mayo-junio 2003, p. 29.

EDITORIAL

El PGN en el debate público

Los hechos del 12 y 13 de febrero han vuelto a mover los cimientos de la política económica aplicada en Bolivia hace por lo menos 18 años. De forma dramática colocaron el tema del Presupuesto General de la Nación (PGN) en la discusión pública, esta vez con muertos y heridos para el registro histórico de una nación en quiebra por la irresponsabilidad de organismos como el FMI y de gobiernos como el de Gonzalo Sánchez de Lozada.

Pocos meses después de febrero, el semanario *Pulso* reveló con lujo de detalles el uso discrecional de los llamados "gastos reservados", una partida incluida en el PGN. Lamentamos que abrir discusiones tan básicas para el ejercicio democrático requieran sacrificios tan altos o gimnasias investigativas tan complejas, pero nos parezcan pasos alentadores hacia la conquista de un derecho ciudadano básico: conocer a dónde va la plata de la "cosa pública".

Y es que el PGN tal vez sea el instrumento público más político de la actualidad, en el mejor sentido de la palabra. Estudiarlo nos permite ver con qué lógica y a favor —y en contra— de quienes se maneja el Estado.

Porque en el PGN se plasman los valores, orientaciones y decisiones básicas sobre el destino de los recursos públicos. No son decisiones inocentes ni al azar. Su composición refleja si los derechos básicos políticos, sociales y económicos de la ciudadanía se van a realizar o no.

En ese sentido, no basta con anunciar derechos; hay que forjarlos, protegerlos y apoyar su realización materialmente. Esta es la importancia de intervenir en las decisiones que hacen al PGN.

Incidir sobre el PGN, entonces, es una forma básica de participación de la sociedad o dicho de otra manera, la "participación" ciudadana divorciada del PGN es como un ejercicio sin contenido.

Para contribuir a la apertura de ese oxidado candado, en este número del Boletín del Programa de Control Ciudadano presentamos contenidos iniciales destinados a aportar a los esfuerzos ciudadanos de incidencia sobre los presupuestos.

Carlos Arze, investigador del Centro para el Estudio del Desarrollo Laboral y Agrario, presenta una visión fresca y crítica del cambio en la arquitectura fiscal del Estado en las últimas décadas, mostrando claramente cómo se han creado nuevos ganadores y perdedores dentro del modelo neoliberal.

Luego, exponemos una nota sobre el origen de movimientos por presupuestos transparentes y justos en diferentes países; y para terminar, entregamos dos guías prácticas para entender el PGN: una contiene claves para navegar en los recovecos externos e internos del PGN y la otra, es una especie de Registro de Cifras en temas presupuestarios que vale la pena conocer.

...no basta con anunciar derechos; hay que forjarlos, protegerlos y apoyar su realización materialmente. Esta es la importancia de intervenir en las decisiones que hacen al PGN. Incidir sobre el PGN, entonces, es una forma básica de participación de la sociedad o dicho de otra manera, la "participación" ciudadana divorciada del PGN es como un ejercicio sin contenido.



control ciudadano

EDICIÓN: CLAUDIA ESPINOZA
ELABORACIÓN: CARLOS ARZE / JUAN LUIS ESPADA / TOM KRUSE
DISEÑO: SALINASANCHEZ



TELF.: 591 (02) 2412429. FAX.: 591 02 2414625.
CASILLA 8630 LA PAZ, BOLIVIA
CEDLA@CAOBA.ENTELNET.BO -
WWW.CEDLA.ORG
CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL
DESARROLLO LABORAL Y AGRARIO

• Fuentes

“NAVEGAR” PARA ENTENDER LOS PGN EN BOLIVIA

Entrar al mundo de los PGN implica saber navegar las páginas web del Fondo Monetario y el Banco Mundial, y dominar el inglés. Los límites y parámetros reales del PGN —y por ende del Estado boliviano— se pueden leer claramente en dos documentos: primero, la Carta de Intenciones que el Ministro de Hacienda y el Presidente del Banco Central escriben periódicamente al Fondo Monetario indicando las tareas que —en materia económica y de administración pública— realizarán en el año; segundo, la Revisión del Gasto Público (*Public Expenditure Review*) del Banco Mundial que, abrogando el rol del Congreso, “sugiere” en detalle copioso cómo el Estado debería conseguir y gastar sus fondos. La última revisión se hizo en 1999 y este año se vuelve a hacer.

- Para las *Cartas de Intenciones al FMI*, ver:

<http://www.imf.org/external/np/loi/2003/bol/01/index.html>

- Para la última *Revisión del Gasto Público* del Banco Mundial, ver:

<http://wbln0018.worldbank.org/LAC/lacinfoclient.nsf/09ed46854cf6e89f0852567fd00703451OpenDocument>

Además, el Estado boliviano pone a disposición del público algo de información económica dispersa y al parecer diseñada para desanimar a la gente interesada. Son particularmente débiles las páginas web del Congreso y de la Contaduría General del Estado. Abajo una breve lista:

- En la *página web del Ministerio de Hacienda* en

<http://www.hacienda.gov.bo>

se expone información sobre la programación del Presupuesto General de la Nación 2003. Para años anteriores se debe acceder mediante el link “SIGMA”; que también se encuentra en la página de inicio del Ministerio de Hacienda o directamente en

<http://www.sigma.gov.bo/>

Otra información sobre presupuestos (normas, directrices, recaudación tributaria, etc.) puede ser consultada en la web del Ministerio de Hacienda mediante los links a los Viceministerios.

- La *Unidad de Programación Fiscal* dependiente del Ministerio de Hacienda compila información sobre ejecución del Presupuesto General de la Nación (flujos de caja) en sus distintos niveles; lamentablemente no tiene página web y hay que visitarlos en la Av. 16 de julio N°1616 o llamar al 231-0680 ó 231-0989.

- La *Contaduría General del Estado* realiza seguimiento a ejecución del Presupuesto General de la Nación, pero no dispone de página web. Esta en dirección, tel.

- El *Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo*, dependiente del Ministerio de Hacienda, difunde información sobre programación y ejecución del Programa de Inversión Pública en

<http://www.vipfe.gov.bo/>

- El *Servicio Impuestos Nacionales* entre sus diversos objetivos difunde información sobre recaudación tributaria en

<http://www.impuestos.gov.bo/mision.html>

- La *Unidad de Análisis de Política Económica* (UDAPE) difunde información económica y social a partir de su Dossier Estadístico habilitado en su página web

<http://www.udape.gov.bo>

- El *Congreso de la Nación* tiene una página web que permite obtener información histórica sobre leyes promulgadas en

<http://www.congreso.gov.bo/indice.asp>

Pero, extrañamente, dada su responsabilidad fiscalizadora, no dispone de información sobre ejecución presupuestaria.

- El *Banco Central de Bolivia* también ofrece información sobre las Operaciones Consolidadas del Sector Público (ejecución presupuestaria). En su página se difunde un resumen mensual de ejecución del flujo de caja del Sector Público No Financiero.

<http://www.bcb.gov.bo>

- A nivel municipal es muy difícil seguir la ejecución de los presupuestos municipales vía página web.

