

Jaime Dunn De Avila

Master en Administración de Empresas graduado con honores del Programa de Maestría para el Desarrollo de la Universidad Católica Boliviana y el Harvard Institute of International Development. Graduado en Relaciones Internacionales de Colgate University. Fue Operador Bursátil de la Bolsa de Nueva York. Co-autor de la Ley del Mercado de Valores de Bolivia. Fue vicepresidente de Mabon Securities, banco de inversión con sede en Nueva York, EE.UU. Fue Consultor del Departamento de Estado de los EE.UU. Fue Asesor Presidencial para la reforma del Mercado de Valores de República Dominicana. Autor de la nueva Ley y nuevos reglamentos del Mercado de Valores de República Dominicana. Consultor en Mercado de Valores de la Corporación Andina de Fomento.

Modelo Económico Social Comunitario Productivo: Diagnóstico de un Modelo Agotado

Por Jaime Dunn De Avila

Modelo Económico Social Comunitario Productivo: Diagnóstico de un Modelo Agotado

Abstract

Cuando nace el llamado Modelo Económico Social Comunitario Productivo (MESCP) el año 2004, establece un modelo basado en el aprovechamiento de los recursos naturales y del excedente económico de los sectores estratégicos para su redistribución logrando la reducción de la desigualdad social y la pobreza. Los sectores estratégicos alcanzan a las empresas estratégicas del Estado, con mayor presencia en las industrias de los hidrocarburos y la minería entre otros. Es decir, enfatizando sectores tradicionales que caracterizan a Bolivia como país exportador de materias primas.

Para funcionar el MESCP requiere capturar esos excedentes y trasladarlos hacia otros sectores, incluyendo a otras empresas estatales no necesariamente estratégicas, y a la población a través de los programas sociales basado en la entrega de bonos y subsidios. Todo con el Estado al centro como el articulador de la captura y distribución de los excedentes, jugando una función de planificador, empresario, inversionista, regulador, benefactor, promotor y banquero.

El MESCP coincide con el año 2005 cuando se promulga la nueva Ley de Hidrocarburos No. 3058 que crea el IDH y, por lo tanto, una redistribución importante de los ingresos por la renta petrolera. Esto también coincide con los beneficios de la notable condonación de la deuda externa de Bolivia realizada en esa época.

Para garantizar su funcionamiento, el modelo debe apropiarse de las fuentes generadoras de excedentes. Por lo tanto, la nacionalización de las empresas extranjeras, el control y la propiedad de los recursos naturales combinados con el alto precio de las materias primas, son fundamentales para su funcionamiento.

Ya con la bonanza de ingresos causada por el superciclo del precio de las materias primas, el Presidente Evo Morales llegó al gobierno el 2006 con un modelo económico perfecto para cosechar todo lo sembrado en años anteriores. El MESCP ya parte del programa de gobierno de Morales, es el instrumento perfecto para aprovechar la coyuntura.

Mientras los ingresos públicos se incrementaban rápidamente con la captura de excedentes apoyados en el alto precio de las materias primas, también se incrementaban los ingresos de los gobiernos regionales, municipios, universidades y otros más que reciben los recursos para, juntamente con el gobierno central, embarcarse en el programa de consumo y gasto público más grande de la historia de Bolivia. Siendo justamente el consumo y el gasto los elementos que impulsan la demanda interna y el crecimiento económico del país.

Pero el año 2014 la bonanza termina. Los precios de las materias primas colapsaron y el modelo empezó a perder su fuente de ingresos principal. Ya no había la misma cantidad de excedentes para distribuir. Pero los gastos y el consumo no podían disminuirse. Los bonos sociales y el acceso a grandes obras por las regiones son casi derechos adquiridos. Los gastos y el consumo no podían parar y se debían encontrar nuevas fuentes de financiamiento, pues los gastos ya eran mayores a los ingresos. El modelo técnicamente expiraba.

En consecuencia, desde el año 2014 cuando apareció el primer desbalance presupuestario reflejado en un déficit fiscal, se acentuó la actividad de endeudamiento. Como todo déficit fiscal debe financiarse, la deuda externa e interna rempazan los excedentes que en su momento hacían funcionar el MESCP.

Habiendo cosechado en vez de sembrar, y siendo la deuda pública la única fuente de recursos posible, debido a la baja en la calificación de riesgo del país y el fracaso de venta de bonos soberanos, para continuar con el MESCP ya expirado, se optó por lo más fácil: deuda interna.

Con el modelo aún vigente y el gobierno en su empecinamiento en continuarlo sin cambio alguno, excepto en incrementar la deuda pública, presiona peligrosamente las cuentas fiscales.

I. El Modelo Económico Social Comunitario Productivo

Pensemos que un modelo económico no es más que un programa establecido por un gobierno para establecer el funcionamiento de la actividad económica de un país, basado en un conjunto de supuestos sobre la inversión, el ahorro, la producción, la distribución de excedentes, el gasto público, el consumo y el intercambio interno y externo de bienes y servicios.

Aunque a lo largo de la historia económica nacional y mundial se han implantado supuestos “modelos”, lo cierto es que existen únicamente tres modelos: el **capitalista**, basado en la propiedad privada, donde las fuerzas del libre mercado asignan los recursos, el capital genera riqueza y se promueve la competencia en beneficio de la sociedad. El modelo económico **socialista**, antagónico al capitalista y dominado por la propiedad pública sobre la privada, con la planificación centralizada de la economía y promoviendo el reparto de la riqueza en el marco de “la justicia social”. Finalmente, el modelo de **economía mixta**, que sería simplemente el que absorbe ambos modelos anteriores, con un Estado más vigilante para corregir fallas de mercado.

En Bolivia la Constitución Política del Estado del 2009 reconoce, respeta y protege la iniciativa privada. Nos presenta una estructura y organización económica del Estado basada en la pluralidad económica, representada en una organización económica comuni-

taria, estatal, privada y social cooperativa, conducente a la redistribución de la riqueza a través de políticas sociales. Todo esto con el Estado como el actor principal de la economía, con atribuciones que van desde la planificación, la regulación y la intervención directa en la economía a través de subsidios, impuestos y otros, como mecanismos para regular y compensar las mencionadas fallas del mercado.¹

Dicho todo lo anterior, el MESCP del 2004, implantado en Bolivia desde el año 2006 y ratificado en la nueva Constitución del 2009, es un supuesto cuarto modelo económico que corrige los errores de lo que denomina el capitalismo neoliberal y propone su antítesis, en respuesta a ese capitalismo cuya decadencia mundial se manifiesta en sus crisis energética, financiera, climática, alimenticia y ortodoxia macroeconómica fallida. Sin embargo, por más que desborda en arrogancia, el MESCP no es más que un plan en el marco de una economía de modelo mixto, en transición a un modelo de socialismo pleno.

Adicionalmente el MESCP, al estar sustentado en supuestos, adolece de todos los problemas y defectos de cualquier plan o modelo económico. No puede predecir con exactitud sus resultados y las variables sociales y económicas producto de la realidad pueden ser diferentes a lo esperado. Es más, no solo que termina riñéndose con la Constitución en varios aspectos sino que, como explicaremos en detalle más adelante, por estar sustentado en aprovechar los excedentes producidos por el alto precio de las materias primas, está ya agotado. Pero en su empecinamiento por sobrevivir, se torna en improvisado, inconsistente, contradictorio a muchos de sus lineamientos originales además de potencialmente peligroso para la estabilidad económica del país.

1 Constitución Política del Estado del 7 de febrero del 2009: Art. 311 **numerales I, 1; Art. 312 numeral II; Art. 316; Art. 317, y Art. 318.**

Orígenes y Funcionamiento del MESCP

El MESCP tiene sus orígenes a finales de los años noventa, en la llamada era neoliberal en plena capitalización de las empresas estatales, de la mano de un grupo de socialistas exmilitantes del PS-1 denominados “duendes”, del cual formó parte Luis Arce Catacora, actual presidente y exministro de Economía y Finanzas Públicas de Bolivia (2006-2017 y el 2019), junto a Carlos Villegas a la cabeza del CIDES-UMSA y otros, quienes redactaron el MESCP en el marco del programa de Gobierno del Movimiento al Socialismo (MAS) el año 2005² como la alternativa al neoliberalismo dependiente del ahorro externo para la inversión, el endeudamiento y el déficit fiscal. El MESCP propone la generación de recursos internos para la inversión, bajar el endeudamiento y lograr el superávit fiscal.³

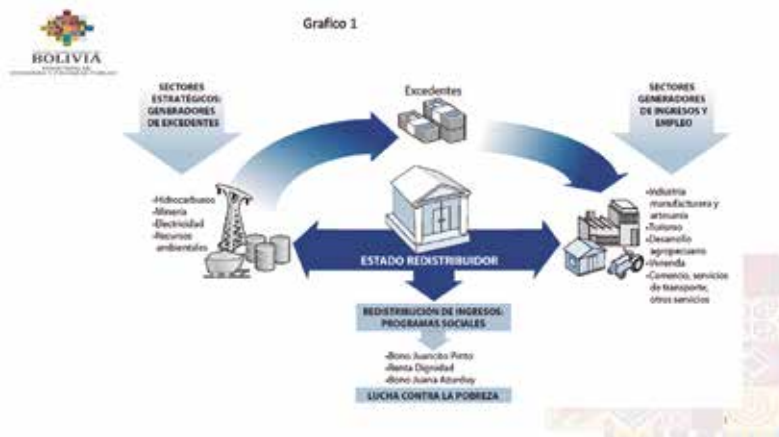
El MESCP establece dos sectores para su funcionamiento: el sector estratégico que genera excedentes y el sector generador de ingresos y empleo. A su vez, el primero agrupa a cuatro sectores estratégicos para que generen excedentes económicos: la industria de los hidrocarburos, la minería, la electricidad y los recursos ambientales. Es decir, se basa en explotar viejos y conocidos sectores tradicionales como los hidrocarburos y la minería, que históricamente han formado parte de la condición de Bolivia como país primario exportador.

En el otro extremo se encontrarían los sectores generadores de ingreso y empleo, relacionados con la industria manufacturera y artesanía, el turismo, el desarrollo agropecuario, la construcción de viviendas, el comercio y otros. Posteriormente, en el Plan de Desarrollo Nacional 2006-2011 se adicionó la industrialización de los recursos naturales a través de los proyectos de la planta de amoníaco y urea y la separadora de líquidos para emancipar a Bolivia de su dependencia de las exportaciones de materias primas, para moverse del modelo primario exportador a la industrialización de los recursos naturales.

2 ARCE CATACORA, Luis Alberto: “El Nuevo Modelo Económico, Social, Comunitario y Productivo”. *Economía Plural*, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Año 1, Nº 1, Septiembre de 2011.

3 *Ibidem*.

Gráfico N° 1
Esquema operativo del Modelo Económico Social
Comunitario Productivo



Fuente: MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS: *Economía Plural*. Año 1, N° 1, Septiembre de 2011 y MINISTRO DE PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO: *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2011*. La Paz, junio de 2006.

Como se aprecia en el Gráfico N° 1, para funcionar el MESCP requiere capturar los excedentes producidos por los sectores de minería, hidrocarburos y otros, para trasladarlos hacia los sectores generadores de ingreso y empleo, y a la población a través de los programas sociales basado en los bonos Juancito Pinto, Juan Azurduy y la Renta Dignidad principalmente. A esto se suman las subvenciones y subsidios a los carburantes, servicios básicos y alimentos.

En el MESCP el Estado es el actor central, captador y redistribuidor de excedentes. No solo corrige las fallas producidas por el mercado, sino que lo reemplaza por considerarse el mejor y más eficiente administrador de los recursos en la economía. Por lo tanto, el Estado lo es todo y debe intervenir en la economía a través de sus siete facetas: planificador, empresario, inversionista, regulador, benefactor, promotor y banquero.

Eso explica la animadversión del gobierno hacia los sectores empresariales, la industria exportadora, la inversión nacional y extranjera y cualquier sugerencia de liberalizar la economía.

Un análisis detallado del MESCP, nos muestra que este modelo, para garantizar su funcionamiento, debe apropiarse de las fuentes generadoras de excedentes. Por lo tanto, la nacionalización y control de los recursos naturales acompañados por un alto precio de las materias primas son fundamentales para proveerle del oxígeno necesario.

II. El auge de los ingresos. Los astros se alinean a favor del nuevo modelo

Por efectos de la alta demanda de materias primas de China e India y la recuperación económica de los EE.UU. y Japón, en la primera mitad de los años 2000 se produjo un rápido incremento en los precios de la energía, los productos agrícolas y los minerales. El *S&P GSCI Commodity Index*⁴ compuesto de rendimientos de 24 materias primas, y con una exposición mayor al sector energético, entre enero 2002 y el año 2006 se incrementó en el 154 % (Gráfico N° 2).

Es decir, durante los cuatro años previos al ascenso del gobierno del Presidente Evo Morales, los precios internacionales de las materias primas estaban en ascenso. Cuando el MESCP fue redactado por los “duendes”, de manera deliberada lo vincularon a la situación excepcional de precios que se tenía en ese momento en el mundo. Que el MESCP coincidiera con el auge de los precios internacionales de las materias primas, no es mera casualidad.

4 El *S&P GSCI Commodity Index* es un índice del sector de las materias primas que representa una inversión no apalancada y de solo largo plazo en futuros que está ampliamente diversificada en todo el espectro de las materias primas. <https://tradingeconomics.com/commodity/gsci>.

Gráfico N° 2
S&P GSCI Commodity Index



Fuente: S&P GSCI Commodity Index, Trading Economics.

Gráfico N° 3
Exportaciones de Gas Natural
(a Junio 2020) (Millones de Tn y de USD)



Fuente: IBCE: "Bolivia: Exportaciones de gas natural". CIFRAS Boletín Electrónico Bimensual N° 902. Bolivia, 17 de Agosto de 2020.

Como se aprecia en el Gráfico N° 3, el ascenso mundial del precio de las materias primas favoreció a la balanza comercial de Bolivia por las exportaciones de gas natural, que en el periodo 2006-2014 se incrementaron en el 266 %.

A esto se suma el hecho de que, en mayo del 2005, después del referéndum del año 2004 y antes de la ascensión de Evo Morales a la presidencia, se aprobó la nueva Ley de Hidrocarburos N° 3058 que estableció el Impuesto Especial a los Hidrocarburos (IDH) del 32 % y el 18 % de regalías sobre la producción de hidrocarburos en el país. Es decir, se incrementó la renta hidrocarburífera para el Estado en un 50 % de la producción de petróleo, gas natural y GLP comercializado, tanto en el mercado interno como externo.⁵

La distribución del IDH se realiza a los departamentos productores (Tarija, Chuquisaca, Santa Cruz y Cochabamba) y a los departamentos no productores (La Paz, Oruro, Potosí, Beni y Pando). Se creó el Fondo de Compensación para La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, para que sea distribuido entre los municipios (80 %) y universidades (20 %) de estos tres departamentos, de acuerdo con el número de habitantes censados. También con el IDH se financia el Fondo Indígena para financiar proyectos de desarrollo productivo y social y el TGN, el cual también es coparticipado por las Fuerzas Armadas, Policía Nacional, Fondo de Redes y otros. Desde el 2018, el IDH también financia a la Renta Dignidad.

Como resultado, a partir del año 2005 la renta petrolera de Bolivia se incrementó de manera inédita. De solo USD 331 millones el 2004 a USD 671 millones el 2005.

El año siguiente a la promulgación de la nueva Ley de Hidrocarburos N° 3058, mediante el Decreto Supremo N° 28701, de 1° de mayo de 2006, ya con Evo Morales presidente, se estableció la nacionalización de los hidrocarburos. El Estado tomó el control y la dirección de la producción, transporte, refinación, almacenaje, distribución, comercialización e industrialización de hidrocarburos en el país,

5 El régimen fiscal aplicado al *upstream*, a partir de la gestión 2005, es el siguiente: Regalía departamental: el 11 %; Regalía nacional compensatoria: el 1 %; Participación TGN: el 6 %, e Impuesto Directo a los Hidrocarburos: el 32 %.

estableciendo la firma de nuevos contratos con las empresas petroleras. En el periodo de ajuste de contratos y a manera de presión, los campos cuya producción era mayor a 100 millones de pies cúbicos diarios, quedaban obligados al pago de 82% a favor del Estado (18% de regalías y participaciones, 32% de Impuesto Directo a los Hidrocarburos [IDH], y 32% a través de una participación adicional para YPFB), restando el 18% para cubrir costos de operación, amortización de inversiones y utilidades por parte de las empresas petroleras.

El Decreto de Nacionalización también alcanzó al Fondo de Capitalización Colectiva donde los ciudadanos bolivianos tenían a su favor las acciones de las empresas petroleras capitalizadas Chaco S.A., Andina S.A. y Transredes S.A., que quedaron automáticamente nacionalizadas, a título gratuito, a favor de YPFB. Es decir, las acciones de los ciudadanos bolivianos también fueron nacionalizadas.

Con todo eso, YPFB quedó a cargo de la operación de todas las actividades de la cadena de hidrocarburos y el Estado boliviano como dueño absoluto de una abultada renta petrolera que se incrementó de USD 674 millones el año 2005 a más de USD 5.400 millones el año 2014.

El incremento de los precios de las materias primas antes del gobierno de Evo Morales (2006) y la nueva Ley de Hidrocarburos (2005), alinearon los astros a favor del MESCP, complementándose muy bien con las nacionalizaciones de las empresas estratégicas y las acciones en el Fondo de Capitalización Colectiva, que tenían los bolivianos en las empresas petroleras.

La paradoja de la abundancia

Se podría creer que ser un país con tantos recursos naturales para explotar es una bendición. Pero las evidencias empírica e histórica han demostrado que los países o regiones en desarrollo con abundantes recursos naturales no renovables, especialmente minerales y combustibles, se desarrollan menos o más lentamente que aquellos con menos recursos naturales. A esto se conoce como la “maldición de los recursos” o la “paradoja de la abundancia”.

La hipótesis es que la disminución de la competitividad causada por la apreciación del tipo de cambio real cuando los ingresos provenientes de estos recursos ingresan en la economía (enfermedad holandesa),⁶ la alta volatilidad de los precios de las materias primas, la independencia de los mismos y, por ende, la incertidumbre presupuestaria por el lado de los ingresos públicos, sumado a la mala gestión de los recursos que hace el gobierno y sumado a la falta de institucionalidad y credibilidad de las instituciones públicas débiles, poco eficientes y con personal no capacitado con altos niveles de corrupción, hacen que los países en desarrollo no puedan efectivamente aprovechar la explotación de recursos naturales para su desarrollo económico y social.

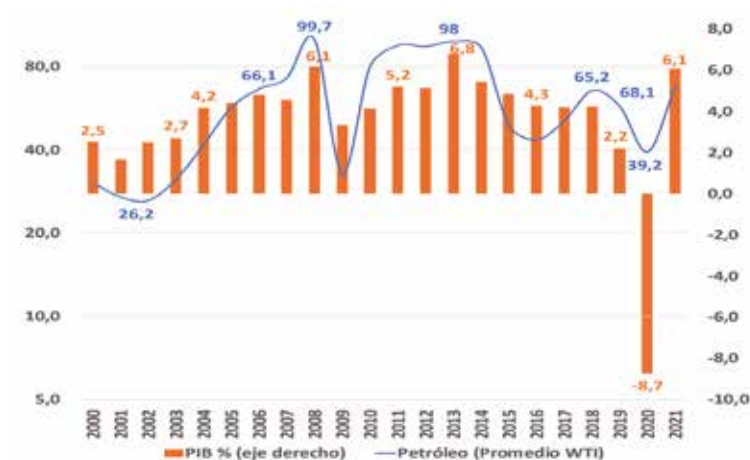
Cuando aplicamos en Bolivia la hipótesis de la paradoja de la abundancia, hay un encaje casi automático. Hoy en día vemos Bolivia con políticas públicas deterioradas y con una endeble estabilidad política y social, con un tipo de cambio real apreciado, dificultades para cerrar sus gastos presupuestarios inflexibles reflejados en nueve años de amplios déficits fiscales y comerciales, crecimiento vinculado netamente a los niveles de exportación y con prácticas rentistas y altos niveles de corrupción por parte de quienes están más cerca del poder político.

En el caso de Bolivia, la dependencia de los precios de las materias primas, especialmente del petróleo (WTI),⁷ y la renta hidrocarbúrica se hace muy notoria, especialmente en el crecimiento del país y los presupuestos de ingresos anuales de las Gobernaciones (Gráfico N° 5).

6 El llamado *mal holandés* o *enfermedad holandesa* se refiere a que, por efecto de los altos ingresos de divisas extranjeras a la economía como consecuencia de las masivas exportaciones, generalmente de recursos naturales, resultan en la apreciación de la moneda local en términos reales. Es decir, aumenta la demanda de moneda local y esta se encarece en relación con otras. Esto encarece las exportaciones del resto de las industrias no relacionadas con esa masiva exportación de recursos naturales, causándoles una severa pérdida de competitividad, incrementando las importaciones en desmedro del comercio nacional e impactando negativamente el mercado laboral.

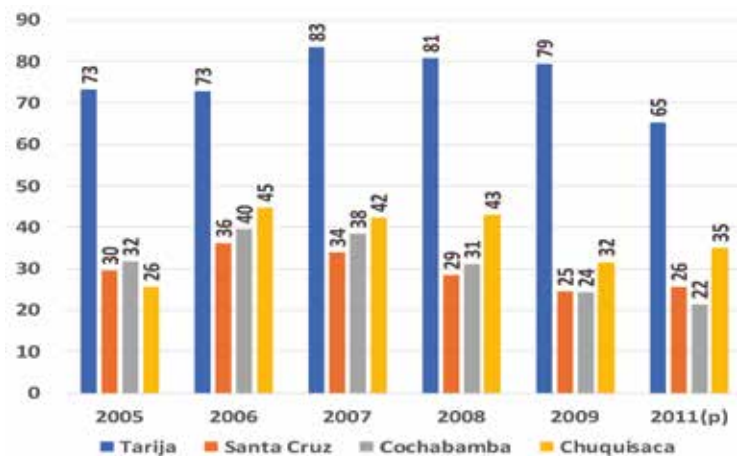
7 *West Texas Intermediate* (WTI) o crudo EE. UU., cuyo precio se cotiza en USD/barril.

Gráfico N° 4
Precio promedio del petróleo (WTI)
y crecimiento PIB real (%)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de INE

Gráfico N° 5
Peso de la Renta Hidrocarburífera en el Presupuesto de Ingreso de las
Gobernaciones (En %)



Fuente: Elaboración propia con base en ESPADA V., Juan Luis: *Financiamiento y Gasto de las Gobernaciones: Autonomía sin reforma*. CEDLA, La Paz, 2011.

El crecimiento del país medido por el PIB creció aceleradamente entre el 2001 y el 2013, exceptuando el año 2008 por la crisis inmobiliaria en EE.UU. Entre el 2013 y el 2020 fue notable la volatilidad y la tendencia a la baja del crecimiento cuando el precio WTI anual promedio descendió de cerca de USD 100 el 2013 a USD 39 el 2020 (año de pandemia). Nótese que el crecimiento más alto del PIB se dio cuando el precio estaba más cerca de USD 100 por barril (Gráfico N° 4).

En cuanto a la dependencia de la renta hidrocarburífera, en el periodo del 2005 al 2011, el Presupuesto General de Tarija llegó a depender entre el 65,3 % y el 83,4 % de los hidrocarburos, seguido por Chuquisaca entre el 25,7% y el 43,1 % y Santa Cruz y Cochabamba entre el 21,0 % y el 39,5 %. Esta alta dependencia de la renta hidrocarburífera no solo de las Gobernaciones sino del mismo TGN, los municipios y las universidades les causó severos desbalances presupuestarios aún vigentes hoy.

III. Caída de los precios de los recursos naturales y de los ingresos fiscales

El *GSCI Commodity Index* de estar en los 4.725 puntos el 1° de mayo de 2014, colapsó a 1.804 puntos el 1 de febrero de 2016. En ese mismo periodo, el precio del petróleo WTI cayó de USD 99,69 a USD 31,62. Una caída de más del 68 % (Gráfico N° 2).

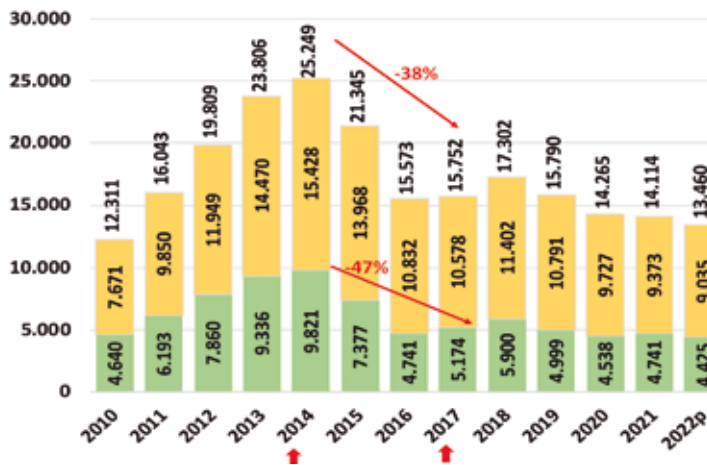
Después de que la Renta Petrolera se había incrementado en el 272 % entre los años 2006 y 2014, tuvo una caída del 65 % entre el 2014 y el año 2017 (Gráfico N° 6). Como resultado, los ingresos por IDH y regalías para Gobernaciones cayeron en un 47 % y para los Gobiernos Municipales en un 38 %. (Gráfico N° 7).

Gráfico N° 6
Renta Petrolera (Millones de USD)



Fuente: MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO: *Plan de Desarrollo Económico y Social 2021-2025*. La Paz, 2021.

Gráfico N° 7
Ingresos IDH y Regalías a Gobiernos Municipales y Departamentales (Millones de Bs) incluye GAIOC y GAR



Fuente: Elaboración propia con base en FUNDACIÓN JUBILEO: *Gobiernos subnacionales minimizan la inversión*. Reporte de Coyuntura N° 46, 25 de Agosto de 2022.

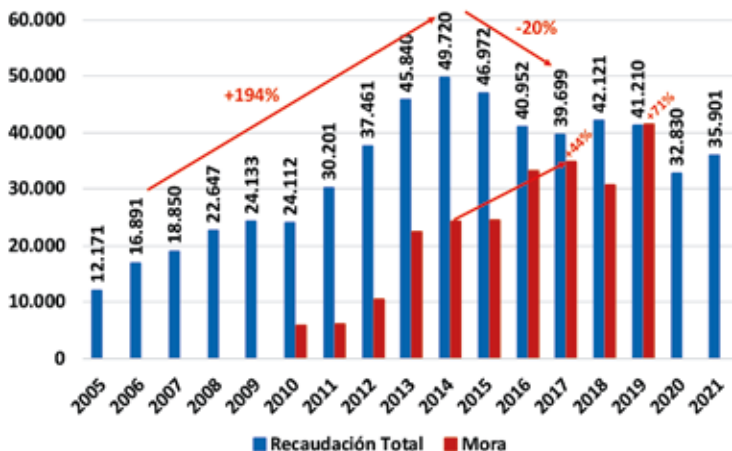
Esto causó severos desbalances presupuestarios en las economías regionales. Por ejemplo, el departamento de Tarija, cuyo PIB per cápita llegó a USD 5.621 en promedio en el período 2006-2019 y duplicó el promedio de Bolivia que se situó en USD 2.564, entre el 2014 y 2021 cayó en un 48 %, por efecto de que los ingresos de IDH y las regalías hidrocarburíferas en ese periodo cayeron en un 66 % y un 85 %, respectivamente. Tarija entró en una severa recesión y entre el 2014 y el 2020 su producto interno bruto es negativo en un promedio del -5,57 % anual.⁸

De igual manera, la desaceleración económica, traducida en menos consumo y menos gasto público, repercutió sostenidamente en las recaudaciones tributarias del Estado. Como se aprecia en el Gráfico N° 8, después de la espectacular subida de las recaudaciones de impuestos internos del 194 % entre el año 2006 y el 2014, tuvo una caída del 20 % entre el 2014 y el año 2017. Adicionalmente, como si fuera poco, la mora tributaria se incrementó el 44 % en el mismo periodo, hasta alcanzar el 71 % el 2019. Nótese que ese año la mora fue ligeramente superior a los Bs41.210 millones recaudados.

Con todo lo analizado hasta este punto, la evidencia sobre la dependencia del MESCP del alto precio de los recursos naturales es contundente. Lo cierto es que el MESCP nació el año 2005 con una fecha de expiración coincidente con el punto de inflexión a la baja sostenida del precio internacional de los recursos naturales. Ese año fue el 2014.

8 ROMERO TORREJÓN, Luis Fernando: "Radiografía de la Economía Tarijeña: 2014-2021". Foro, Tarija, 18 de julio del 2022.

Gráfico N° 8
 Recaudación Total Gestionada por el SIN
 (millones de Bs)



Nota: Incluye Mercado Interno, ITF, IEHD e IDH.

Fuente: Elaboración propia con base en SERVICIO DE IMPUESTOS NACIONALES: *Memoria Anual 2021*. La Paz, 2022 y CASTELLÓN, Orlando et al.: *Modernización y Simplificación del Sistema Tributarios: La Reforma Necesaria*. Fundación Milenio, La Paz, 2021.

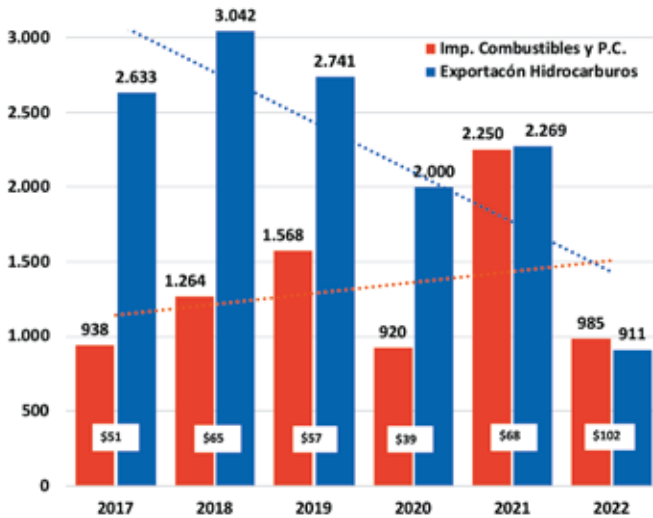
Bolivia ya no es un país hidrocarburífero

Un país se considera exportador neto de algún bien o servicio, cuando el monto exportado es mayor al importado. Es decir, puede seguir produciendo, pero si el balance comercial de lo producido es negativo, claramente ha perdido su cualidad de exportador neto.

Bolivia produce trigo, maíz y hortalizas, por ejemplo. Pero al no ser su producción suficiente para satisfacer la demanda interna y exportar, no es un país exportador neto de esos productos. Bolivia produce cerca del 40 % de las 800 mil toneladas de trigo que se necesitan cada año, debiendo importar anualmente (legal o ilegalmente) la diferencia, al igual que la harina. Lo mismo sucede con la papa, el maíz, cebolla, tomates y muchas frutas como la manzana.

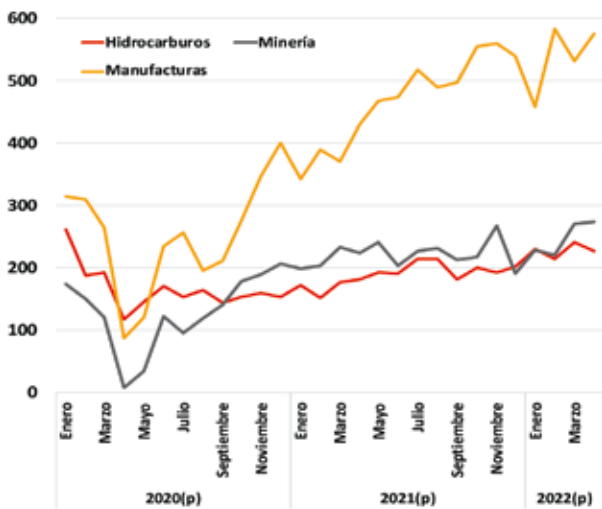
En el caso del gas natural, principal producto hidrocarburífero de Bolivia, después de un superávit por la exportación a la Argentina y el Brasil, en el primer cuatrimestre de este año, por primera vez en 20 años, se ha registrado un balance comercial negativo con este producto. Bolivia ha exportado USD 911 millones y ha importado USD 985 millones, dejando un saldo comercial negativo de USD 74 millones.

Gráfico N° 9
Importación de Combustibles,
Exportación de Hidrocarburos y
Precio Promedio WTI
 (En millones de USD. Datos a Abril 2022)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del INE.
 Nota: Las importaciones incluyen lubricantes y productos conexos.

Gráfico N° 10
Principales Exportaciones
(En millones de USD)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del INE.

Hasta abril de este año también vemos otros aspectos llamativos en nuestra balanza comercial. Las manufacturas, en las cuales se incluyen exportaciones de oro metálico, ya llevan dos años continuos como el principal producto exportador. A diciembre del 2021, las exportaciones de oro metálico fueron de USD 2.554 millones comparado con los USD 2.249 millones de gas natural. A la fecha, Bolivia ya no es un país hidrocarburífero. Produce hidrocarburos sin abastecerse a sí mismo ni al total de sus exportaciones. Las exportaciones a Brasil se han tenido que disminuir de 30 a 20 MMm³/d para poder transferir más gas a la Argentina, porque ellos nos pagan un poco más.

La realidad es muy cruda. Bolivia tiene un problema serio de oferta de gas natural. No está en condiciones de atender de manera simultánea los montos máximos de exportación a la Argentina y el Brasil y al mercado interno. Con la incapacidad de suscribir nuevos

contratos, la ilusión de Bolivia como país energético en el corazón de América del Sur ha terminado.

No se cosecha lo que no se siembra

Existe la idea errónea de que la nacionalización de los hidrocarburos fue el mecanismo por el cual se logró volver a Bolivia una potencia gasífera. Pero la verdad es que los hidrocarburos, al igual que el trigo, se siembra primero y después se cosecha. Se siembra a través de la prospección de pozos, certificación de reservas, normativa idónea y, por supuesto, con una fuerte inversión en exploración hidrocarburífera. La exploración es la semilla que se siembra y la explotación es la cosecha que se disfruta.

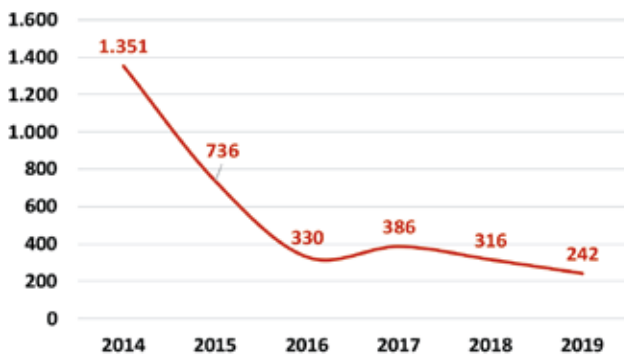
En Bolivia, gran parte de la siembra se realizó antes del Gobierno de Evo Morales el año 2006. Entre los años 1973–1996 se descubrieron la mayor cantidad de campos en el país, muchos de los cuales todavía están en plena producción. Se perforaron 116 estructuras nuevas, a razón de 5 pozos por año, mientras que entre 2006 y 2014 se perforaron 3 pozos de estructuras nuevas, es decir 0,38 pozos por año. En cuanto a pozos de exploración terminados, se registran 68 en el periodo de 2000 al 2005 y únicamente 18 del 2006 al 2011 (Ver Gráfico N° 14), con una tendencia declinante hasta la fecha.

En mayo del 2005, después del referéndum del año 2004, se aprobó la nueva Ley de Hidrocarburos N° 3058 que estableció el Impuesto Especial a los Hidrocarburos del 32 % y el 18 % de regalías sobre la producción. Después, mediante el Decreto Supremo N° 28701 de 1° de mayo de 2006, se estableció la nacionalización de los hidrocarburos y se entró en un periodo intenso de cosecha.

El 2014 se destinaron USD 209 millones para exploración (siembra) y USD 1.021 millones para explotación (cosecha). La inversión extranjera directa en hidrocarburos cayó de USD 1.351 millones el año 2014 a USD 242 millones el 2019, monto por el cual se mantienen a la fecha (Gráfico N° 11). Nuestras reservas de gas cayeron de 28,7 TCF el 2003 a 8,9 TCF el 2015; y los volúmenes de producción de gas cayeron de 60,38 MMm³/d el 2014 a 44,9 MMm³/d el 2021,

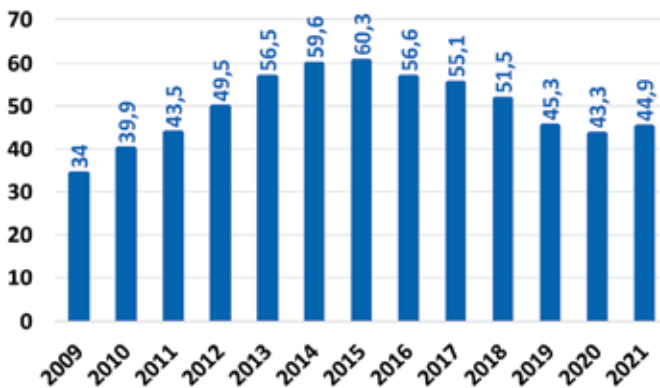
mientras que la producción de petróleo bajó de 51,0 mil Bpd a 31,3 mil Bpd en el mismo periodo.

Gráfico N° 11
Inversión Extranjera Directa en Hidrocarburos
(En millones de USD)



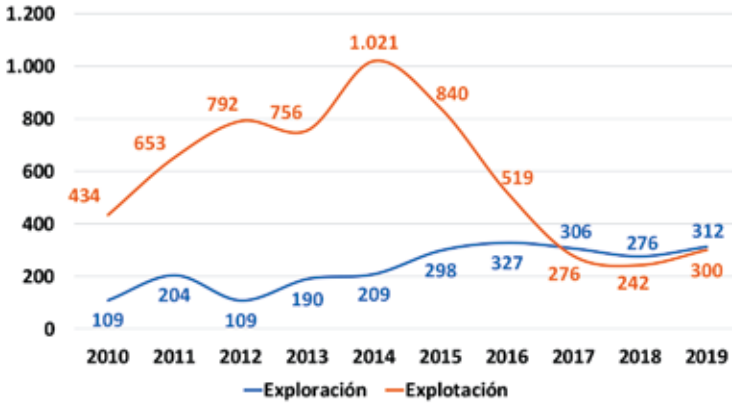
Fuente: Elaboración propia en base a datos del BCB y FUNDACIÓN MILENIO: *Informe de Milenio sobre la Economía de Bolivia, Julio del 2020, No. 42, 4 Septiembre 2020.*

Gráfico N° 12
Producción promedio diaria de Gas Natural
(Millones de metros cúbicos por día MMm3/d)



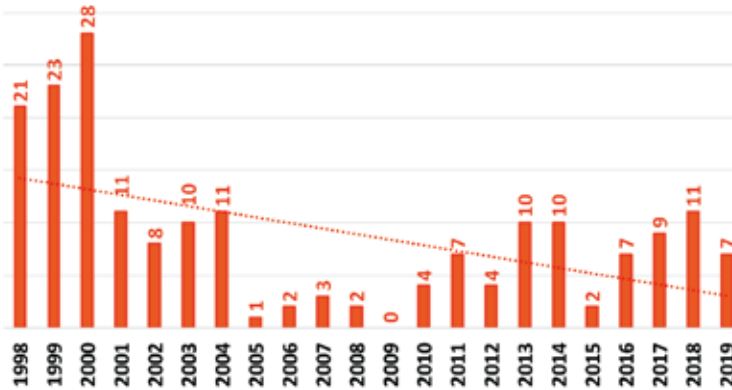
Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Estrategia Boliviana de Hidrocarburos y Reportes de Producción del Ministerio de Hidrocarburos.

Gráfico N° 13
Inversiones en Exploración y Explotación
(En millones de USD)



Fuente: Elaboración propia sobre la base del Ministerio de Hidrocarburos y Energía e YPFB.

Gráfico N° 14
Pozos Exploratorios Terminados por Año



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de MEFP, YPFB, ANH y datos de la Fundación Jubileo.

Consecuentemente, las exportaciones de gas natural que llegaron a la cifra récord de USD 6.113 millones el 2013, para el 2016 se redujeron a USD 2.049 millones y la balanza comercial hidrocarburífera, que fue positiva en USD 5.380 millones el 2014, para abril de este año es negativa. Claramente, hoy en Bolivia los hidrocarburos tienen prácticamente las mismas características que el trigo, la papa o la cebolla: Todas sin producción suficiente y algunos fuertemente subsidiados.

Una de las causas principales de que YPFB no haya aumentado las reservas y tampoco haya hecho nuevos descubrimientos obedece a los regímenes de consumir todos los beneficios del gas natural rápidamente. Es decir, dedicarle más a la explotación que a la exploración, pues la primera trae inmensos réditos políticos.

Adicionalmente, el sistema de impuestos y regalías considerados de los más altos; la mala administración de YPFB con exploraciones fallidas y costosas; y un marco legal desordenado, son las causas principales de la crisis hidrocarburífera del país. La producción de gas ha bajado desde 2015 y, si se sigue en esta tendencia, en 2030 Bolivia ya no podrá exportar gas a Brasil o Argentina, sus principales clientes, porque ya no habrá volúmenes de excedentes para vender.⁹

La triste realidad es que Bolivia ya no es un país hidrocarburífero. Por la falta de políticas hidrocarburíferas idóneas y por haber priorizado la cosecha antes de la siembra, con la exportación de gas natural ahora deficitaria más la subvención a la gasolina y el diésel.

IV. Políticas sociales

El MESCP tiene un importante contenido de transferencias condicionadas en efectivo a los adultos mayores, personas con discapacidad, niños en edad escolar y mujeres embarazadas. Según el Presupuesto General del Estado (PGE) para el 2022, la Renta Dignidad, que es un pago mensual y vitalicio que favorece aproximadamente a 1,2

9 MEDINACELI MONRROY, Mauricio y VELÁZQUEZ BILBAO LA VIEJA, Marcelo G.: "Precios y subsidios a los hidrocarburos en Bolivia 1986-2025". *Energy for Sustainable Development*, 9 de mayo de 2022 y s/a: "Presidente de YPFB destaca logros, pero enfrenta multa y caída de producción". *El Diario*, 13 de noviembre del 2021.

millones de personas mayores de 60 años, tendrá un costo anual de Bs5.834 millones.

Gráfico N° 15
Beneficiarios del Pago de Transferencias
Condicionadas y Renta Dignidad en Efectivo
(En número de personas y porcentaje de la población total)



Fuente: MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO: *Plan de Desarrollo Económico Social 2021–2025*. s / f.

Gráfico N° 16.
Políticas Sociales



Fuente: MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS: *Proyecto Presupuesto General del Estado Gestión 2022*. La Paz, noviembre 2021.

El Bono Juancito Pinto, que es entregado a aproximadamente 2,4 millones de estudiantes de los niveles primario y secundario y de Centros de Educación Especial, tendrá un costo de Bs479 millones. El Bono Juana Azurduy, que llega a más de 220 mil personas entre mujeres embarazadas y niños menores de 2 años, costará Bs166 millones, lo cual es complementado con el Subsidio Universal Prenatal por la Vida dirigido a mujeres gestantes por Bs163 millones. Adicionalmente, el bono mensual para personas con discapacidad el año 2022 tendrá un costo de Bs157 millones.

El Estado, como agente redistribuidor de los excedentes, se encarga de la entrega periódica de bonos poniendo una fuerte presión sobre las finanzas públicas. En términos agregados, estas transferencias alcanzan a más del 30 % de la población boliviana anualmente a un costo total de Bs6.800 millones aproximadamente.

Es incuestionable el impacto positivo de estas políticas sociales en la población más vulnerable. Pero el tema es su sostenibilidad en el tiempo considerando que la fuente de financiamiento para estos bonos sociales son principalmente las utilidades de las empresas públicas, el TGN, los ingresos de IDH y los rendimientos de las reservas internacionales netas (RIN) administradas por el Banco Central de Bolivia (BCB). Todos estos han estado en constante disminución desde el año 2014 y, por su característica de ser un tema de mucha presión social al considerarse derechos adquiridos por los beneficiarios, no dan opción de suspenderse o disminuirse.

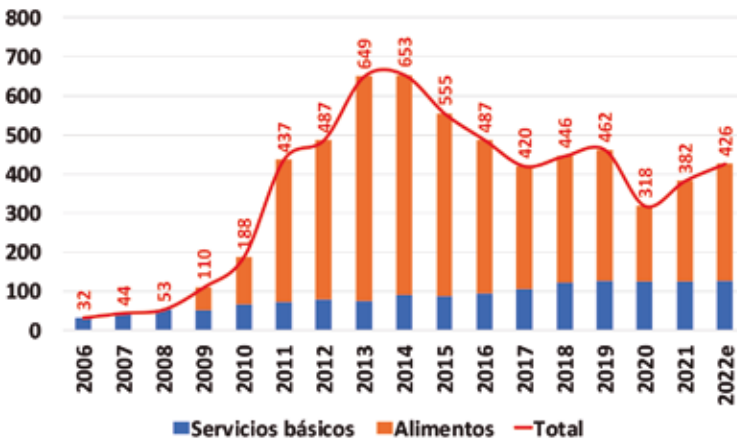
Subsidios y subvenciones

En el marco del MESCP existe un esquema de subsidios y subvenciones en las tarifas de los hidrocarburos, alimentos y servicios básicos que, combinado con una política de congelamiento de precios, llamado “precio justo”, permite a la población acceder a la energía y los alimentos a precios económicos, al mismo tiempo de mantener la inflación baja, es decir reprimida artificialmente.

El problema radica en que el aumento de los subsidios y subvenciones desde el año 2006 ha sido muy significativo, especialmente el

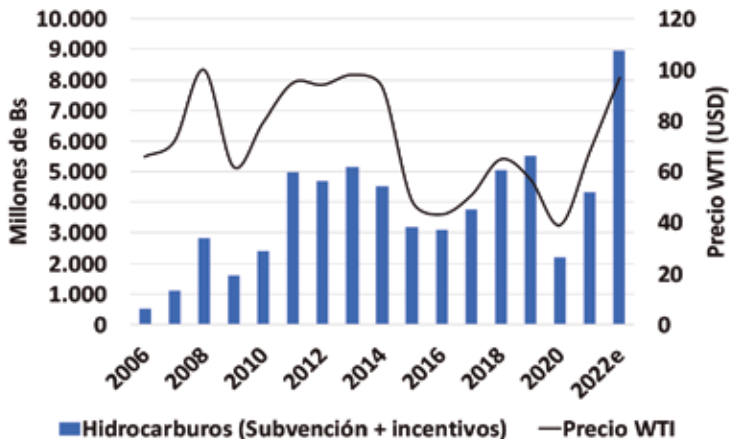
de hidrocarburos e incentivos. El subsidio a los alimentos y servicios básicos subió de Bs32 millones a Bs614 millones el 2014, mientras que la subvención e incentivo a los hidrocarburos se incrementó de Bs512 a Bs4.532 el 2014 y se estima alcance los Bs9.000 millones el 2022. Estos subsidios y subvenciones son un constante estrés en las finanzas públicas del Estado, significando en promedio más del 2,0 % del PIB y cerca del 5,0% de sus ingresos anuales, desde el 2006 a la fecha.

Gráfico N° 17
Subsidios a alimentos y Servicios Básicos
(En Millones de Bs)



Fuente: Elaboración propia con datos de ANH, YPF, Ministerio de Hidrocarburos y Energía (MHE), EMAPA, Insumos Bolivia y Realidad Económica, PARADA RIVERO, José Luis: Foro “Realidad Económica y Desafíos para el Futuro”. Fundación Jubileo, La Paz, 21 de Enero de 2020 y PGE 2020 y 2021. Datos estimados para el 2021 y 2022 para alimentos y servicios básicos son estimados propios del autor. Datos 2021 y 2022 de subvención e Incentivos a los Hidrocarburos provienen de MEDINACELI MONRROY, Mauricio y VELÁZQUEZ BILBAO LA VIEJA, Marcelo G.: “Precios y subsidios a los hidrocarburos en Bolivia 1986-2025”. *Energy for Sustainable Development*, 9 de mayo de 2022.

Gráfico N° 18
 Subvención e Incentivo a los Hidrocarburos y Precio del Petróleo (WTI)



Fuente: Elaboración propia con datos de ANH, YPF, Ministerio de Hidrocarburos y Energía (MHE), EMAPA, Insumos Bolivia y Realidad Económica, PARADA RIVERO, José Luis: Foro “Realidad Económica y Desafíos para el Futuro”. Fundación Jubileo, La Paz, 21 de Enero de 2020 y PGE 2020 y 2021. Datos estimados para el 2021 y 2022 para alimentos y servicios básicos son estimados propios del autor. Datos 2021 y 2022 de subvención e Incentivos a los Hidrocarburos provienen de MEDINACELI MONRROY, Mauricio y VELÁZQUEZ BILBAO LA VIEJA, Marcelo G.: “Precios y subsidios a los hidrocarburos en Bolivia 1986-2025”. *Energy for Sustainable Development*, 9 de mayo de 2022.

Para el año 2022 se ha presupuestado un total de Bs5.088 millones en subvención para los hidrocarburos (Bs4.794,6 millones), alimentos (Bs168,1 millones) y servicios básicos (Bs125,6 millones) pero debemos notar que, para este año, la subvención a los hidrocarburos se ha calculado a un precio del crudo de USD 50,47 por barril (WTI). Solo tomando en cuenta la importación directa y los incentivos a los productores, se tiene un efecto negativo del 3,5 % del PIB, es decir, casi la mitad del déficit fiscal mayor al 8 % para el 2022.

Pero el precio promedio del petróleo (WTI) del primer semestre del 2022 ha sido de USD 101,59 por barril. Por esa razón, se estima que la subvención e incentivos a los hidrocarburos este año 2022 será de Bs8.971 millones, es decir un 1.650 % más que en el año

2006, y tendrá un impacto aún más profundo en el déficit fiscal para este año.

Siendo la subvención a los hidrocarburos la más importante en magnitud, es fundamental entender que el costo de la subvención no es simplemente la diferencia entre el precio de la importación directa de gasolinas, diésel oil y GLP a precios altos para su posterior venta a precios bajos en el mercado interno. En realidad, en Bolivia la subvención también se da a los líquidos importados, así como al gas natural producido internamente que no es exportado.

Entonces la cuantificación correcta de la subvención a los hidrocarburos y sus efectos globales en la economía nacional, no es solo ese cálculo diferencial del precio de importar y revender líquidos en el país, sino que se deben tomar en cuenta otros aspectos como ser: el costo de oportunidad de vender la producción del gas natural al mercado interno a un precio más bajo en lugar de su exportación a un precio más alto; la no actualización de los márgenes de la cadena de valor de los derivados del petróleo; la pérdida fiscal por el IVA no recaudado por vender a precios inferiores a los internacionales, y el incentivo entregado a los operadores de los campos en Bolivia para compensarlos por los precios bajos, lo cual en realidad es un subsidio a los productores. De tomarse en cuenta todos esos factores, para el año 2022 se estima que la subvención total sería de Bs29.278 millones.¹⁰

Efecto nocivo de la subvención de hidrocarburos

Es indudable que las subvenciones y subsidios más el congelamiento de precios, tiene un impacto importante de ayuda a la economía familiar. Es más, la ayuda siempre será mayor si el precio es más cercano a cero, al mismo tiempo de generar un apoyo popular importante. Por eso estas medidas fácilmente tienden a ser más políticas que económicas, permitiendo al gobierno de turno capitalizar a su favor

10 MEDINACELI MONRROY, Mauricio y VELÁZQUEZ BILBAO LA VIEJA, Marcelo G.: *Op. cit.*

esa aprobación popular. Buen gobierno es el que otorga subsidios y subvenciones, mal gobierno es el que los quita.

Históricamente estas medidas han sido utilizadas de manera temporal por muchos gobiernos para ayudar a las familias de manera coyuntural ante las crisis económicas coyunturales. Se lo hizo en los años setenta y también ahora por recomendación de organismos internacionales, esto se repite ahora ante la subida repentina del precio de la energía y alimentos por el conflicto entre Rusia y Ucrania.

Pero desde el punto de vista económico, a mediano y largo plazo, estas políticas tienen efectos nocivos en las industrias subsidiadas, las arcas del Estado, la deuda pública, la correcta asignación de precios, la inversión y el medio ambiente.

Por ejemplo, en Bolivia la subvención a los hidrocarburos, sumada a la inadecuada estructura tributaria y la inseguridad jurídica de ese sector, ha sido un fuerte desincentivador de la inversión en exploración de nuevos campos. El simple hecho de que el precio del barril de petróleo en el mercado internacional esté sobre los USD 100 el barril y en el mercado interno deba comercializarse a USD 27,11, es suficiente para espantar cualquier inversión seria.

Para Bolivia esto es muy complejo por las características livianas de su petróleo que no provee de suficiente condensado (liquido asociado al gas natural) para la producción de gasolina y diésel. Entonces, el desincentivo a la exploración de nuevos campos de condensado no solo ha tenido el efecto que los campos hidrocarbúricos del país estén en franca declinación y disminuyan el nivel de reservas sino que, también, ha obligado al país a incrementar la importación de diésel y gasolina en montos mayores cada año.

Ese desincentivo y los desequilibrios en la industria hidrocarbúrica boliviana, se dan por los bajos precios de los carburantes pagados por los consumidores finales que no se relacionan con los precios, los riesgos y los costos reales de las actividades de exploración y explotación de las empresas productoras, a las cuales entonces hay que, irónicamente, darles incentivos (es decir también hay que subsidiarlas) para compensarlas por esos riesgos.

Como si fuera poco, el parque automotor en Bolivia se ha incrementado de cerca de 600 mil vehículos el 2006 a más de 2,0 millones el 2021. Considerando que cerca del 90 % de los automotores son particulares, podemos asumir que el bajo precio de los carburantes ha generado también una alta demanda por automóviles, haciendo que la subvención haya creado un incentivo perverso para gastar combustible y tener más de un automóvil en las familias más pudientes. Aspecto que lleva a pensar que la subvención no siempre ayuda a los más necesitados.

En cuanto al gas natural subvencionado, los problemas son muy grandes. Se dice que el mercado interno es prioritario como apoyo a las industrias locales. Pero en la realidad se ha restringido la generación de nuevas industrias y la ampliación de existentes ya que el gas natural no es suficiente para abastecerlas y se debe limitar el consumo doméstico para cumplir con las cuotas de exportación. Localmente el gas natural se vende en promedio a USD 1,4 el mpc cuando si se exportase su precio sería cercano a USD 10 el mpc. Claramente, el consumo de gas natural en el mercado local tiene un alto costo de oportunidad para el país creando una mala asignación de precios y costos en toda la industria local.

Adicionalmente, los precios subvencionados de los líquidos y del gas natural desplazan la utilización de otras fuentes de energía renovable más ecológicas que, al no ser subvencionadas ni subsidiadas, simplemente no pueden competir con el gas natural, perpetuándose así la dependencia del país a las energías fósiles.

V. Balance fiscal deficitario

El Balance Global del Sistema Público No Financiero (SPNF)¹¹ es un dato que nos ayuda a analizar el desempeño de las finanzas

11 El Sector Público No Financiero (SPNF) está compuesto por el gobierno general y por las empresas públicas. El gobierno general por su parte comprende al gobierno central, los gobiernos departamentales, los gobiernos autónomos municipales y la seguridad social. El gobierno central comprende al Tesoro General de la Nación (TGN), la Administradora Boliviana de Carreteras (ABC), el Fondo de Desarrollo Regional (FNDR) y las universidades estatales, entre otros.

públicas, mostrándonos el resultado total de la suma de todos los ingresos y egresos que el Estado ha tenido a lo largo de una gestión, pudiendo ser positivo (superávit) o negativo (déficit).

Como ya podemos suponer, el balance fiscal del país es muy dependiente del precio del petróleo. En los Gráficos 19 (a) y 19 (b) podemos observar que los ingresos del SPNF suben del 39 % al 48 % del PIB entre el año 2006 y el 2013, produciendo una seguidilla de superávits fiscales. Nótese que en ese mismo periodo el precio del barril de petróleo (WTI) se incrementó de USD 40 el año 2004 a USD 65 el año 2006 hasta un promedio de USD 98 el año 2013.

Con el colapso del precio del petróleo de USD 93 a USD 39 entre el año 2014 y 2020, los ingresos del Estado cayeron y empezaron a bajar gradualmente del 51 % al 34 % del PIB entre el 2014 y el 2020, mientras que el gasto público, de la cúspide máxima del 55 % del PIB el año 2014, también bajó al 47 % del PIB el año 2020, pero en menor proporción que los ingresos,

Gráfico N° 19 (a)
Ingresos y Egresos del SPNF
(Como porcentaje del PIB)

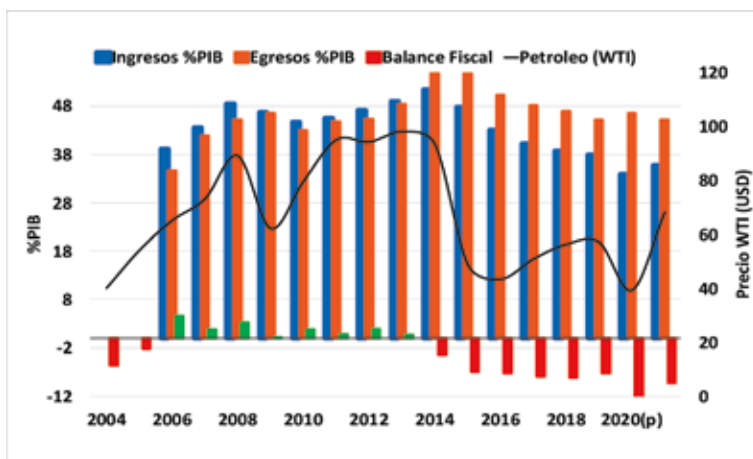
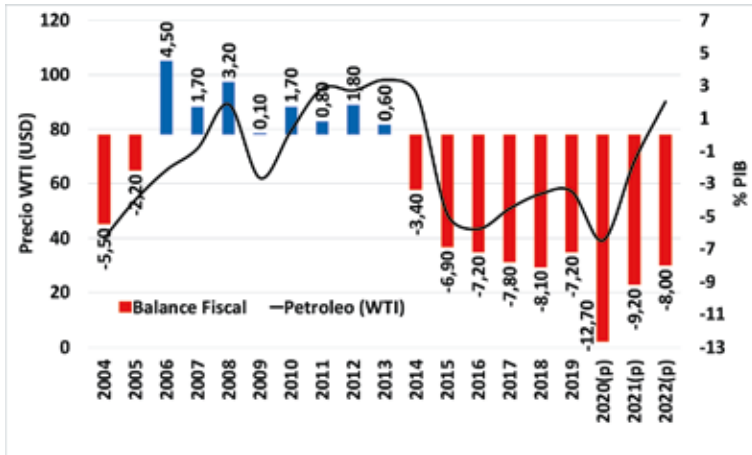


Gráfico N° 19 (b)
Balance fiscal del SPNF
(Como porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia con datos de MEFP, BCB y MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS: *Memoria de la Economía Boliviana 2020*. MEFP, La Paz, abril 2021. Elaboración propia sobre la base de datos del MEFP.

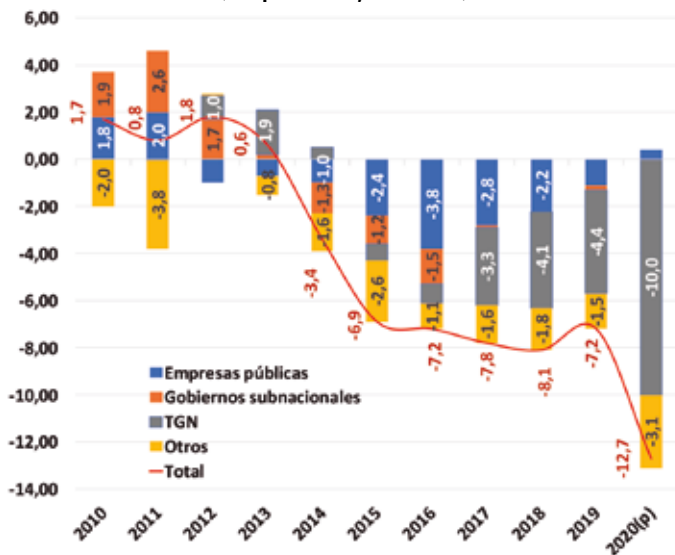
Luego, entre los años 2016 y 2019, se aprecia un incremento del precio del barril de petróleo (WTI) pero los ingresos fiscales no se incrementaron. Esto producto de las pérdidas de reservas y la consecuente disminución de importantes volúmenes de exportación de gas natural, aspecto que sigue a la fecha. Por lo tanto, con la fuerte diferencia entre ingresos menguantes y gasto público se registran continuos déficits fiscales que perduran hasta el día de hoy.

Gasto de las empresas públicas

En el siguiente Gráfico N° 20 se muestra el impacto de las instituciones públicas sobre el déficit fiscal. Como se observa, entre el 2015 y el 2018 la mayor parte del déficit está explicado por las empresas públicas con una incidencia de 3,8 puntos porcentuales. Mientras que es notable que los gobiernos subnacionales muestran niveles

mucho menores de déficit hasta un máximo del 1,5 puntos porcentuales el 2016 y prácticamente de cero del 2018 al 2020. Queda claro que las regiones han sido mucho más responsables fiscalmente que el gobierno central, habiendo ajustado sus gastos a los menores ingresos por IDH y regalías resultantes de los menores ingresos de exportación de hidrocarburos.

Gráfico N° 20
Descomposición del Resultado Fiscal por institución
(En porcentaje del PIB).



Fuente: Elaboración propia con datos de VICEMINISTERIO DEL TESORO Y CRÉDITO PÚBLICO: *Informe Fiscal Primer Semestre 2021. Boletín Económico Año 8 N° 25, 2021.*

En cuanto al balance financiero, las empresas públicas han presentado resultados globales deficitarios importantes entre el año 2012 y el 2019, alcanzando al 3,8 % del PIB el 2016 (Gráfico N° 20). Al observar que los resultados también están correlacionados al precio internacional del petróleo (WTI), se evidencia que la participación

de YPFB en el universo de las empresas públicas es preponderante, siendo los ingresos por la venta de hidrocarburos una variable importante de los ingresos operativos globales.

Por otro lado, las empresas públicas también han ejecutado importantes montos en inversiones (gastos de capital). En el Gráfico N° 21 se puede ver que las principales ejecutoras del gasto de capital son ENDE y YPFB, en ese orden. Valga la aclaración que muchas de esas inversiones se ha financiado con deuda externa y deuda interna del BCB. Además, estos gastos de capital han implicado un aumento importante de las importaciones, presionando negativamente la balanza comercial, lo que ha significado importantes pérdidas de las RIN.

Gráfico N° 21
Gasto de Capital de las Empresas Públicas,
(En millones de Bs)



Fuente: VICEMINISTERIO DEL TESORO Y CRÉDITO PÚBLICO: *Informe Fiscal Primer Semestre 2021. Boletín Económico Año 8 N° 25, 2021.*

Pero el tema central es que estos millonarios gastos de capital no necesariamente obedecen a una lógica financiera o han tenido el impacto deseado. Por ejemplo, desde el año 2010 al primer semestre del 2021, se han invertido el equivalente de USD 11.200 millones, de los cuales para YPF han sido USD 3.700 millones, sin que esta empresa haya podido incrementar las reservas de gas natural para la exportación y consumo interno del país. Por su lado, ENDE ha invertido USD 3.500 millones, incluyendo varios proyectos de generación termoeléctrica que requieren gas natural, cuando el país se está quedando sin reservas de gas natural.

Gastos corrientes

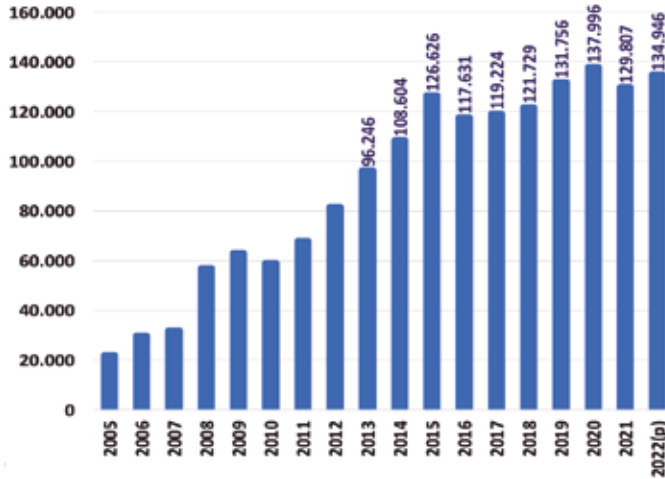
Los gastos del sector público se pueden clasificar en las asignaciones para proyectos de inversión pública y en gastos corrientes. La inversión pública comprende el uso de recursos públicos para incrementar el capital físico y humano, traducido en proyectos de inversión en obras tales como carreteras, colegios, hospitales que aumentan la capacidad productiva y el desarrollo del país.

Por otro lado, los gastos corrientes comprenden los gastos de consumo del gobierno y los necesarios para las funciones administrativas, en sueldos, bienes y servicios, servicios básicos, material de oficina y otros.

Una condición deseable es que los escasos recursos del Estado se destinen más a la inversión pública y menos a los gastos corrientes del aparato Estatal. Pero, aunque el MESCP hace un esfuerzo por cumplir con esto, las cifras nos muestran que la ejecución de los gastos corrientes es desequilibradamente mucho mayor a la inversión pública. Por ejemplo, para el PGE 2022 el gasto corriente presupuestado es de Bs134.946 millones y la inversión pública es de Bs34.403 millones (Gráficos N° 22 y N° 23). Solo los sueldos y salarios son de Bs45.235 millones (Gráfico N° 24).

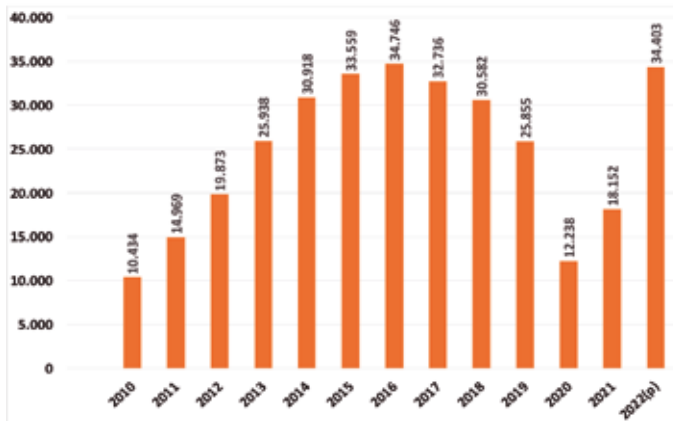
Estos aspectos han llevado a que el gasto corriente sea uno de los elementos más grandes del gasto público, abarcando el 57,4 % de todo el PGE 2022, superando por mucho a la inversión pública.

Gráfico N° 22
Presupuesto consolidado de gastos corrientes
(En millones de Bs)



Fuente: Elaboración propia con datos del PGE 2022 y FUNDACIÓN JUBILEO: *Las finanzas públicas en constante deterioro*. Reporte de Coyuntura N° 42, La Paz, Abril 2021.

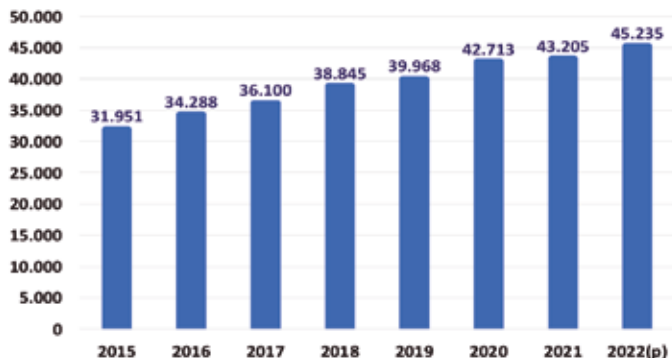
Gráfico N° 23
Inversión pública
(En millones de Bs)



Fuente: Elaboración propia con datos del MEFP.

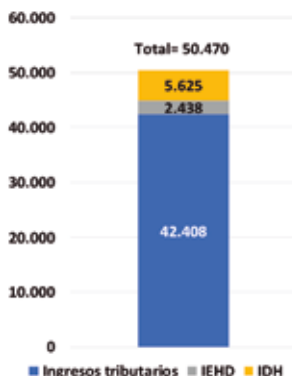
Para el 2022 se ha presupuestado gastar en sueldos y salarios Bs45.235 millones, cuando los ingresos tributarios programados (sin IEHD ni IDH) son de solo Bs42.408 millones (Gráficos 24 y 25). Es decir, los sueldos y salarios son más de 7 veces el IDH y 1,23 veces lo destinado a la inversión pública de Bs34.203 millones.

Gráfico N° 24
Presupuesto de Sueldos y salarios
 (En millones de Bs)



Fuente: Elaboración propia con datos del PGE 2022 y FUNDACIÓN JUBILEO: *Las finanzas públicas en constante deterioro*. Reporte de Coyuntura N° 42, La Paz, Abril 2021.

Gráfico N° 25
Ingresos tributarios en PGE 2022
 (En millones de Bs)



Fuente: Elaboración propia con datos del PGE 2022.

Siendo que el Impuesto a las Grandes Fortunas (IGF) ha recaudado Bs240 millones el año 2021, éste apenas alcanza para pagar dos días de los Bs123 millones de sueldos y salarios diarios que significa la planilla de empleados del Estado de más de 527 mil empleados públicos, de los cuales unos 36 mil son de las empresas estatales y crece cerca del 10 % al año.

Según declaraciones públicas de los mismos miembros del Movimiento al Socialismo (MAS), es un requisito indispensable ser del partido político afín al gobierno para poder ser empleado público. De ser así y dada la cantidad de recursos involucrados, podemos decir que el Estado no solo es el empleador más grande de los simpatizantes de un partido político, sino que también les otorga para su manejo el presupuesto de gasto público más grande de la historia.

Cambio de prioridades en los gobiernos subnacionales

Si hacemos un análisis retrospectivo de la inversión pública y los gastos administrativos en las entidades del Estado, nos encontramos con una reducción constante de los niveles de inversión por parte de los gobiernos subnacionales, es decir los Gobiernos Departamentales y los Municipales, que ante la disminución de los ingresos de la renta petrolera, han mantenido altos niveles de gasto corriente, el cual ha sido ascendente desde el año 2012 (Ver Gráficos N° 26 y N° 27).

Gráfico N° 26
Evolución del presupuesto de Gastos por Tipo de Gasto Gobiernos Departamentales
(En porcentajes)

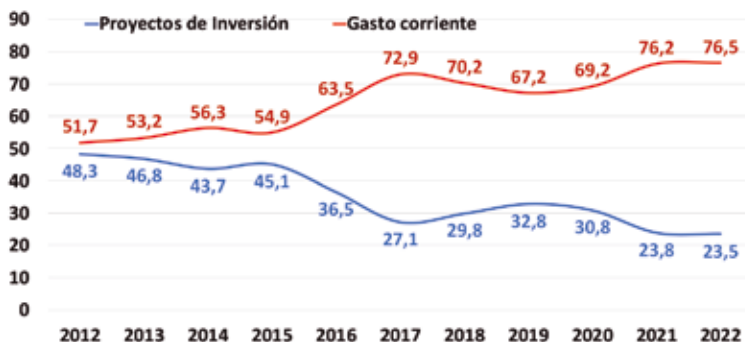
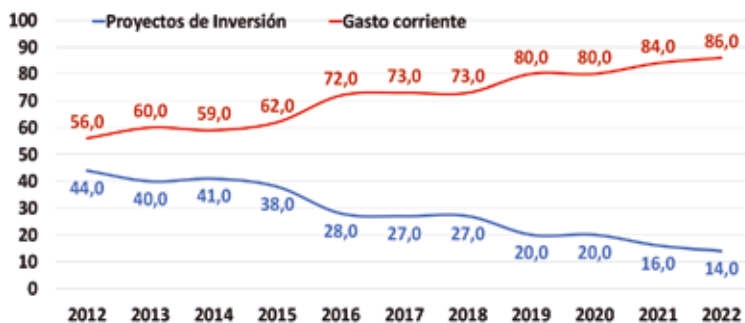


Gráfico N° 27
Evolución del presupuesto de Gastos por Tipo de Gasto Gobiernos Municipales
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con datos de FUNDACIÓN JUBILEO: *Gobiernos Subnacionales Minimizan la Inversión*, Reporte de Coyuntura N° 46, Agosto 2022.

Lo que sucede es que en el tiempo y ante la falta de ingresos, con el MESCP se han flexibilizado normativamente las restricciones

presupuestarias que, desde la época de la Participación Popular, la Descentralización Administrativa (1994) y la Ley Marco de Autonomías (2010), obligaban a que la inversión pública fuera del 80 % y los gastos corrientes únicamente el 20 % de los presupuestos anuales. El año 2011 la relación se volvió de 50/50 respectivamente y para el año actual el 76,5 % se va a gasto corriente y lo sobrante a inversión.

La situación actual revela que las prioridades de los gobiernos subnacionales se han orientado al gasto corriente en desmedro de la inversión pública. Esto es por demás preocupante pues significa que se estaría aplazando el desarrollo del país a cambio de sueldos y salarios, y de tener una amplia planilla de empleados públicos.

VI. Mayor endeudamiento público

La deuda pública se divide en deuda interna y deuda externa y es una fuente de financiamiento importante cuando un Estado no tiene suficientes recursos para cumplir con sus obligaciones presupuestarias. Todo egreso mayor al ingreso se refleja en la balanza fiscal como déficit, el cual debe ser financiado.

El año 2006, la deuda interna y la externa de Bolivia eran cercanas a los USD 3.000 millones cada una. Bolivia se había beneficiado exitosamente de la condonación de préstamos extranjeros bajo el Programa de Apoyo a los Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC)¹² al que ingresó el año 1999, habiendo sobrepasado los indicadores de endeudamiento establecidos por el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) como umbrales de alto endeudamiento.

Con la aplicación de la iniciativa HIPC y con la iniciativa de Alivio de Deuda Multilateral (IADM) completada el 2007, la deuda externa de Bolivia se redujo en un 32 % adicional hasta cerca de USD 2.208 millones: El monto más bajo en los últimos 25 años.

12 En inglés: *Heavily Indebted Poor Countries (HIPC)*, iniciativa creada en 1996 por el G8 para aquellos países con alta deuda pública (principalmente situados en África, Asia y Latinoamérica).

Como resultado, el año 2006 el nuevo presidente Evo Morales recibió un país con un nivel de deuda dramáticamente reducido. Lo que se complementa muy bien con los ingresos extraordinarios que se recibieron por la bonanza durante el superciclo de las materias primas y los altos ingresos de IDH que se dieron al mismo tiempo.

Pero a pesar de los altos ingresos del Estado, el Gobierno de Evo Morales decide acelerar un nuevo proceso de endeudamiento. Es por demás curioso que, en un periodo de superávit fiscal entre el 2007 y 2014, la deuda pública de Bolivia se incrementó de manera acelerada casi duplicándose de USD 5.447 millones a USD 10.214 millones. La deuda externa se incrementó en el 200 % y la interna en el 30 % en el mismo periodo. Eso evidencia que la política pública en materia de gasto no solo era gastar el superávit fiscal logrado gracias a la bonanza, sino ir más allá.

Recordemos que, para su funcionamiento, el MESCP necesita de ingentes cantidades de recursos provenientes de los sectores estratégicos, en particular de las exportaciones de gas natural y materias primas. Pero una vez que el superciclo de precios de las materias primas llegó a su fin el año 2014, el MESCP se quedó sin su principal fuente de financiamiento, al mismo tiempo que el gasto público y el consumo, principalmente como resultado de la redistribución de excedentes a la población, no podía detenerse. Es decir, ante el fin de la bonanza el año 2014, el MESCP debió conseguir otra fuente de financiamiento para funcionar y reemplazar los altos ingresos antes recibidos. Esa nueva fuente es la deuda pública.

En el Gráfico N° 28 podemos ver cómo, mientras los ingresos totales del país caían del 50 % del PIB el 2014 a cerca del 30 % el 2020, la deuda pública se incrementaba del 38 % del PIB a cerca del 81 % el 2021. Es decir, la deuda pública crece porque los ingresos caen, lo que conlleva a cuestionar la sostenibilidad de esta práctica en el mediano y largo plazo.

Gráfico N° 28
Deuda Pública e Ingresos del SPNF (% PIB)

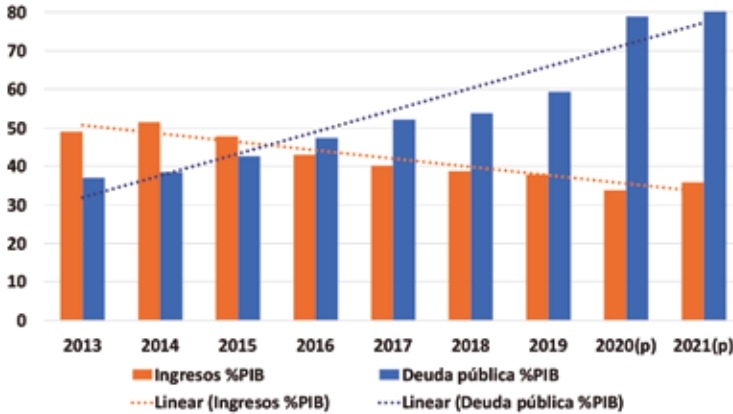
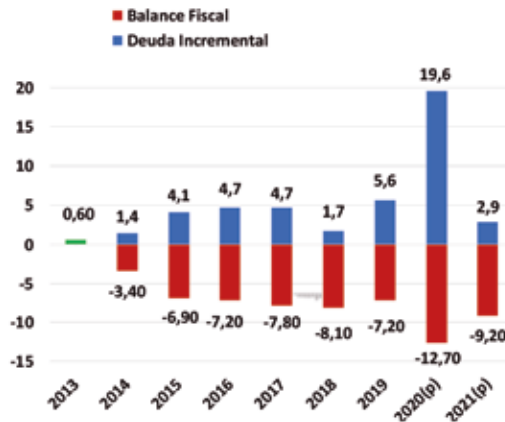


Gráfico N° 29
Balance Fiscal y Deuda Pública Incremental
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de VICEMINISTERIO DEL TESORO Y CRÉDITO PÚBLICO: *Informe Fiscal Primer Semestre 2021*. Boletín Económico Año 8 N° 25, 2021 y MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS: *Memoria de la Economía Boliviana 2020*. La Paz, 2021.

En el Gráfico N° 29 podemos ver nuevamente como desde el 2014 el país empieza a gastar más de lo que le ingresa en recursos. El superávit fiscal minúsculo del 0,60 % del 2013 se tornó en negativo (-3,40 %) el siguiente y los próximos años. Cada vez que el déficit fiscal se incrementa, se aumenta la deuda pública al mismo tiempo. El año 2020 es muy particular, pues por los efectos de la pandemia ante el déficit fiscal del 12,70 %, la deuda pública se incrementó en 19,6 % respecto al PIB. Claramente, en Bolivia el déficit fiscal es la madre de la deuda pública.

Detalles de la deuda interna y externa

Para el siguiente análisis hemos sumado la deuda interna a la deuda externa para ver el comportamiento de la deuda pública total que incluye la del gobierno central, gobiernos subnacionales, empresas públicas, deuda externa, acreedores privados nacionales y sector público financiero, incluido el BCB.

Como se puede ver en el Gráfico N° 30 la deuda externa de Bolivia mantuvo una tendencia ascendente desde el 2008 (USD 2.443 millones) hasta el 2016 (USD 7.268 millones), que es cuando empezó a acelerarse a la par con la caída de los ingresos del país y el déficit fiscal se acentúa (ver Gráficos N° 28 y N° 29).

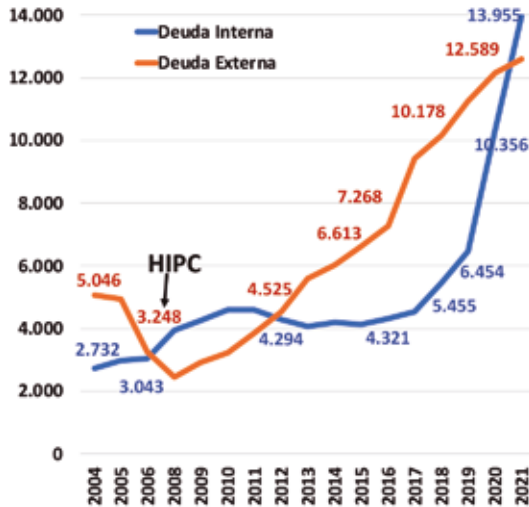
Ese incremento acelerado de la deuda externa a partir de 2016, por supuesto mucho antes de cualquier cambio de gobierno y de la pandemia, demuestra que los ingresos públicos ya no podían soportar por sí mismos el gasto público y que la decisión gubernamental fue la de reemplazar los ingresos extraordinarios que existieron hasta el 2014, con deuda externa primero.

Después, a partir del 2017, esa necesidad de recursos se trasladó también hacia la deuda interna, antes de la pandemia y más rápidamente con la pandemia (2020). Se debe notar que la Asamblea Legislativa negó al Gobierno de Jeanine Áñez la adquisición de créditos externos y la obligó a recurrir al crédito interno.

En la actualidad, la deuda pública total de Bolivia es cercana al 81 % del PIB (Gráfico N° 31). La cantidad de recursos prestados a

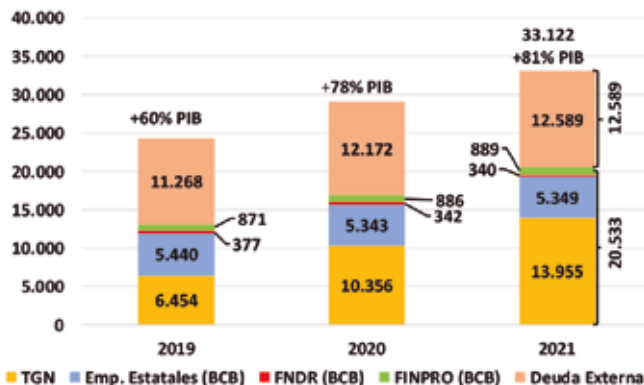
las empresas estatales, denominadas Empresas Públicas Nacionales Estratégicas (EPNE), es importante. El saldo con el BCB de acreedor es de USD 5.349 millones a diciembre del 2021. Sin contar los créditos del Fondo para la Revolución Industrial Productiva (FINPRO) que se encuentran en un fideicomiso administrado por el Banco de Desarrollo Productivo (BDP SAM), con recursos provenientes de las RIN.

Gráfico N° 30
Deuda Pública del TGN
(En millones de USD)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de VICEMINISTERIO DEL TESORO Y CRÉDITO PÚBLICO: *Informe Fiscal Primer Semestre 2021*. Boletín Económico Año 8 N° 25, 2021 y MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS: *Memoria de la Economía Boliviana 2020*. La Paz, 2021.

Gráfico N° 31
Deuda Pública Total
(En millones de USD)



Fuente: Elaboración propia con datos de FUNDACIÓN MILENIO: *Informe de Milenio sobre la economía de Bolivia*. Junio de 2022, No. 44.

Respecto al cálculo de la deuda interna, el gobierno boliviano argumenta que por un tema metodológico las deudas al BCB no se deben contabilizar. Pues los pasivos de las EPNE figuran como un activo en su balance y finalmente son deudas entre un bolsillo del Estado y otro. Sin embargo, todo pasivo es un activo para alguien y aún las deudas entre entidades del Estado deben ser pagadas. La sola idea de que ciertas deudas del sector público no se tomen en cuenta en la contabilización de la deuda pública total, nos llevaría a inferir que su pago oportuno tampoco es importante.

Siguiendo esa lógica el Banco Mundial también ha establecido que la deuda pública total de Bolivia es cercana al 81 % del PIB, encontrándose por encima del promedio regional del 69,8 %, y muy cercana a la de Argentina, Brasil y El Salvador.¹³ Es decir: un nivel alto que combinado con la falta de ingresos suficientes desde el año 2014, presiona el perfil de riesgo crediticio del país.

13 BANCO MUNDIAL: “Consolidando la recuperación: aprovechando las oportunidades del crecimiento verde”. *Informe Semestral de la Región de América Latina y el Caribe*, Abril 2022.

Calificación de riesgo país

La calificación de riesgo es una opinión especializada por entidades calificadoras debidamente autorizadas para emitir una opinión fundamentada sobre la capacidad de pago que tienen una entidad, ya sea una empresa, una ciudad o un país. Para la calificación soberana de un país, también se incluyen aspectos sociales, económicos y de gobernanza. Entre los países con las calificaciones más altas (AAA) de Fitch Ratings están Australia, Dinamarca, Estados Unidos, Singapur y Suiza por ejemplo.¹⁴

Bolivia está en la franja de los países calificados “B” por Fitch Ratings, junto a Camerún, Ecuador, Irak, Nigeria y Uganda, entre otros. Argentina es “CCC” y El Salvador es “CC”.¹⁵

Cabe aclarar que generalmente las calificadoras de riesgo han ponderado positivamente el hecho de que el país mantenía un perfil de vencimientos favorable con la deuda externa, el bajo costo de la deuda multilateral y que se encuentra aún hoy debajo de los parámetros internacionales de prudencia. Sin embargo, las mismas calificadoras indican su amplia preocupación por el continuo deterioro fiscal e incremento de la deuda pública del país, advirtiendo futuras rebajas adicionales de calificación de persistir estas y otras debilidades identificadas.

Entender la calificación de riesgo de los últimos años de Bolivia (Grafico N° 32) es importante pues otra de las razones por las que aumenta tanto la deuda interna es que a partir de junio 2016 empezó a bajar la calificación internacional de riesgo de Bolivia. La calificadora Fitch Ratings bajó la calificación de BB a BB- mientras que Moody’s cambió la tendencia a “Negativa”. Estas calificaciones

14 De manera resumida, la nomenclatura de la calificación crediticia es: AAA: La más alta calidad crediticia. AA: Muy alta calidad crediticia. A: Alta calidad de crédito. BBB: Buena calidad de crédito. BB: Grado especulativo. B: Altamente especulativo. CCC-CC-C: Riesgo de incumplimiento presente. DDD-DD-D: Incumplimiento presente. E: Falta de información. S: Suspendida. Las categorías entre “AA” y “CCC” pueden incluir los signos “+” o “-” para señalar su posición relativa dentro de la respectiva categoría. <https://www.spglobal.com/ratings/en/about/intro-to-credit-ratings>.

15 TRADING ECONOMICS: *Calificación Crediticia - Lista de Países*. <https://es.tradingeconomics.com/country-list/rating>.

cayeron aún más por efectos de los problemas políticos y sociales a finales del 2019 y por el fuerte deterioro en 2020 de los indicadores económicos y fiscales, en particular por efectos de la pandemia.

Gráfico N° 32
Evolución de la calificación internacional de Riesgo País de Bolivia



Fuente: Elaboración propia con datos de MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS: *Memoria de la Economía Boliviana 2020*. La Paz, 2021 e informes de Standard & Poor's, Fitch Ratings y Moody's Investors Service.

El problema radica en el hecho de que las bajas en calificaciones de riesgo hacen más dificultoso el acceso a los mercados internacionales. Es decir, se dificulta la obtención de recursos externos.

Por ejemplo, Bolivia aprovechando la relativamente superior calificación de riesgo que tenía en tiempos del auge, emitió bonos soberanos en las gestiones 2012, 2013 y 2017 por un monto total de USD 2.000 millones que se destinaron al sector transporte y proyectos de inversión pública. El plazo de cada emisión fue a 10 años y con tasas de cupón (interés) promedio del 5,11 % y una prima de riesgo de 270 puntos básicos.¹⁶

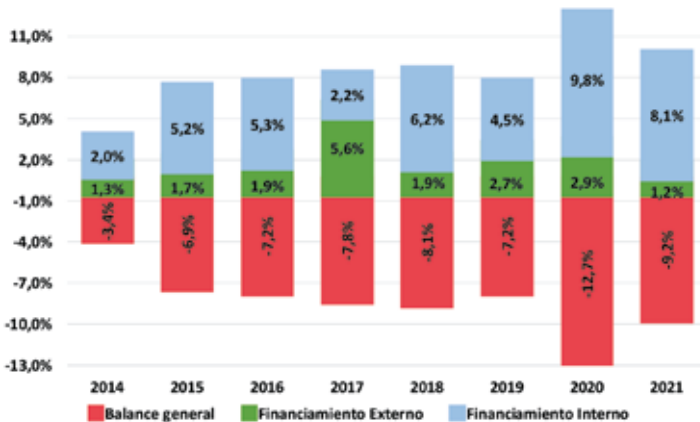
16 DUNN, Jaime: "Deuda Pública y Bonos Soberanos". *Diálogos al Café*, 18 de febrero del 2022 (<https://www.youtube.com/watch?v=oZIBaZcw9Z0>). La prima de riesgo se mide sobre la tasa cupón a 10 años de los bonos a 10 años del Tesoro de los EE.UU. 100 puntos básicos son equivalentes a 1 punto porcentual. Los montos emitidos fueron 2012: USD 500 millones al 4,87 % a 10 años. El 2013: 500 millones al 5,95 % a 10 años y el 2017: USD 1.000 millones al 4,5 % a 10 años. Las tasas son anuales.

Sin embargo, a partir del año 2019, con calificaciones de riesgo más bajas, el país trató infructuosamente de regresar a los mercados de capital internacionales. Esa dificultad se manifiesta en falta de interés de los inversionistas internacionales y en tasas de interés más altas, por lo que el país tuvo la alternativa de buscar recursos en el mercado de capitales interno.

En el Grafico N° 30 podemos apreciar cómo, desde el año 2019 se acelera aún más el endeudamiento interno. Es decir: si no se consiguen los recursos fuera del país, hay que obtenerlos adentro. Por lo tanto, el Gobierno hizo un giro en sus fuentes de financiamiento y recurrió al endeudamiento interno de manera contundente.

En el Gráfico N° 33 se puede apreciar cómo se financia el déficit público. El año 2016, del déficit fiscal del -8,0 %, el equivalente a 6,2 puntos porcentuales financió la deuda interna, es decir casi el 80 %. Esa proporción se repitió el año 2020 ante el bloqueo a los créditos externos por la oposición al gobierno de Añez y subió a casi el 90 % el año 2021. A la fecha, el crédito interno es el que financia consistentemente más del 90 % del déficit fiscal anual.

Gráfico N° 33
Financiamiento del balance del SPNF



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del BCB y MEFP.

Uno de los ejemplos más claros de los efectos de la baja calificación de riesgo de Bolivia, se evidenció en el fracaso de la emisión de bonos soberanos el año 2021 por USD 3.000 millones, que simplemente no se gestionaron por no existir las “condiciones de mercado necesarias”. Luego, en el primer bimestre del 2022, en cumplimiento del PGE 2022, se emitieron nuevos bonos soberanos por USD 2.000 millones para apoyo presupuestario y/o manejo de pasivos, pero ante la falta de interés de los inversionistas, simplemente se terminó negociando USD 850 millones. De este monto USD 108 millones sirvió para recomprar parte de los bonos antiguos y USD 688 se canjearon por plazos de amortización a 6, 7 y 8 años, a una tasa de cupón del 7,50 % anual y una prima de riesgo de 545 puntos básicos. Se terminaron recaudando en efectivo apenas USD 54 millones de los USD 2.000 millones que se pretendieron en un principio que se sumaran a las ya menguantes RIN. Con este fracaso, es evidente que Bolivia quedó al margen de los mercados internacionales de capitales y altamente dependiente del crédito interno principalmente.

En resumen y basado en la evidencia que demuestra que ante la caída de los precios de las materias primas desde el 2014, el endeudamiento ha reemplazado los recursos antes obtenidos que energizaban al MESCP, podemos concluir que el nuevo combustible del MESCP es la deuda pública y, en particular, la deuda interna.

Efectos nocivos de la deuda pública alta

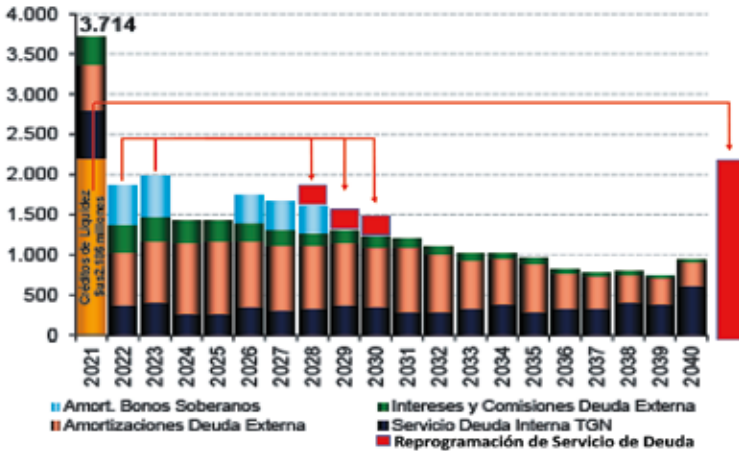
Aunque es obvio, el problema de toda deuda es que algún momento debe ser pagada, aspecto que se agrava cuando los ingresos bajan, los gastos son altos y no hay intenciones de bajarlo. Todo pago que se va a la amortización de deuda significa menos recursos para inversión y desarrollo.

Es muy cierto, como dice el Gobierno, que el servicio de pago de capital e interés de la deuda externa es bajo y que en monto a la fecha es del 31,2 % respecto al PIB. Es decir, todavía lejos del umbral del 40 %, pero las cuotas de capital e intereses se deben amortizar en divisas que reducen aún más las ya disminuidas RIN. Este año 2022

se deben pagar cerca de USD 1.300 millones entre amortizaciones, intereses y comisiones de obligaciones internas y externas, cuando a la fecha en divisas se cuenta con menos de USD 1.200 millones, antes del pago de importaciones.

El siguiente Gráfico N° 34 muestra la programación de pagos de servicio de deuda y las reprogramaciones (en rojo) que se debieron hacer para evitar el incumplimiento de pagos.

Gráfico N° 34
Perfil de vencimiento de la deuda pública total (En millones de USD)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos y gráfica de MONTENEGRO GÓMEZ GARCÍA, Marcelo: *Memoria de la Economía Boliviana 2020*. Presentación del Ministro de Economía y Finanzas Públicas, 3 de Mayo de 2021.

El gobierno realizó la reprogramación de todos los bonos soberanos que vencían el 2022 y 2023 y los trasladó en tres cuotas al 2028, 2029 y 2030. Por otro lado, mediante Ley de Modificaciones al Presupuesto General del Estado (Gestión 2021),¹⁷ se gestionó un crédito

17 Bolivia: Ley de modificaciones al Presupuesto General del Estado - Gestión 2021, 13 de septiembre de 2021 sobre la base del Proyecto de Ley N° 254/2020-2021 "Modificaciones al Presupuesto General del Estado – Gestión 2021".

extraordinario del BCB al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, a través del TGN, por un monto de hasta Bs15.107 millones para financiar el pago de las obligaciones generadas por los créditos de liquidez de corto plazo (a 12 meses), contraídos durante la gestión 2020 por efectos de la pandemia.¹⁸ Con este artificio, la deuda se convirtió en un único crédito concesional y extraordinario de largo plazo, que redujo la presión por liquidez en las finanzas públicas, reduciendo al mismo tiempo el riesgo de refinanciamiento de la cartera de deuda pública. Claramente y de manera correcta, el gobierno tuvo que reprogramar deudas ante el posible incumplimiento del servicio de deuda que inevitablemente se pudo dar ya que el 2021 vencían USD 3.714 millones en amortizaciones y pagos de interés que, con seguridad, no se hubiesen honrado.

Por otro lado, el problema con la dependencia del crédito interno es que éste se constituye básicamente por los créditos del BCB al TGN y los valores de oferta pública emitidos que son adquiridos por las AFP. El año 2021 más del 85 % de los montos mensuales recaudados por las AFP fueron absorbidos por el TGN. Entonces el problema es que la deuda interna absorbe rápidamente recursos que financian el sector privado.

Al no obtener crédito externo en condiciones más favorables, el Gobierno emite en el mercado nacional títulos del TGN con una tasa más atractiva que el interés que ofrece el sistema financiero, lo que causa que inversores como las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) adquieran esos títulos públicos y ya no los valores privados que bancos y empresas del mercado bursátil ofrecen para acceder a financiamiento.

Cada centavo que se va al TGN, es un centavo menos para el sector privado, creando entre ambos una competencia por recursos escasos, donde el TGN siempre gana, expulsando al sector privado del mercado financiero y profundizando la presencia del Estado en la actividad económica (*crowding out*). Esto encarece el crédito al

18 El TGN contrajo cinco créditos de liquidez durante 2020 por un total de Bs14.998 millones, para atender las necesidades de financiamiento ante la caída de sus ingresos. BANCO CENTRAL DE BOLIVIA: *Informe de política monetaria enero 2021*. La Paz, marzo 2021.

sector privado y presiona la liquidez del sistema de intermediación financiera, lo que se refleja en el ya disminuido crecimiento de la cartera de préstamos del sistema de intermediación financiera. Eso explica en parte el crecimiento cada vez menos vigoroso de la economía.

Otro aspecto nocivo de los altos niveles de endeudamiento es que una vez que se acaban las posibilidades de endeudarse interna y externamente, un país queda con el síndrome de Argentina. Es decir, el financiamiento debe hacerse enteramente con emisión monetaria. Hace muchos años Argentina no tiene un mercado de deuda interna disponible por la falta de confianza de los agentes económicos en su propia moneda y, si se logra financiar algo, es a tasas superiores al 50 % al año. Por otro lado, ante las continuas reprogramaciones e incumplimientos históricos de Argentina con su deuda externa, el mercado internacional se le ha cerrado.

Claramente el MESSCP desde el 2014, año que marca el final de la bonanza de los precios de las materias primas, ha cambiado los excedentes del superciclo de las materias primas por el crédito externo e interno del BCB y las AFP para mantener el crecimiento económico. El enfoque de incrementar constantemente el gasto para impulsar la demanda, a pesar de contar con limitados ingresos, se traduce hasta ahora en un endeudamiento que se incrementa periódicamente.

Deudas de las Empresas Públicas Nacionales Estratégicas con el Banco Central de Bolivia

Como parte del MESSCP, ha sido necesario siempre potenciar a las empresas públicas, especialmente las EPNE. Es así que con ese propósito desde el año 2009 se autorizaron diferentes créditos del BCB y del Fondo para la Revolución Industrial Productiva (FINPRO). Este último fue constituido con cargo a las RIN pero es administrado por el Banco de Desarrollo Productivo (BDP) como fiduciario.

Se debe notar que estos créditos del BCB fueron realizados vulnerando la autonomía del BCB y la Ley del Banco Central de Bolivia N° 1670 de 1995 que establece que el BCB no podrá otorgar créditos

al sector público, salvo al TGN. El Informe de Política Monetaria del BCB a enero del 2022 muestra el siguiente detalle de créditos:

Gráfico N° 35

Créditos del BCB a las EPNE
(Al 31/12/2021)
(En millones de Bs)

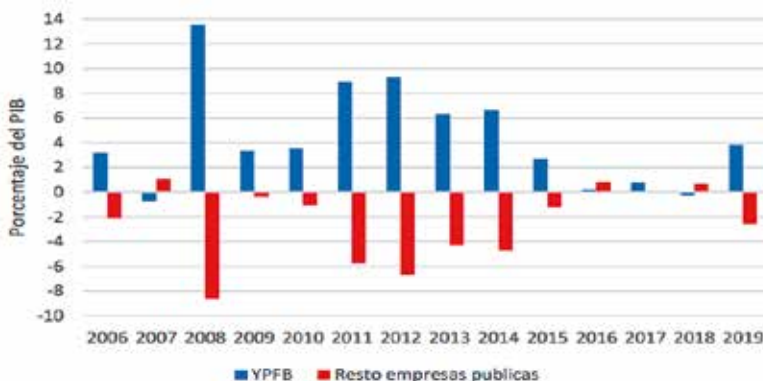
| | |
|--------------|---------------|
| YPFB | 10.024 |
| EBIH | 101 |
| ENDE | 19.455 |
| YLB | 5.113 |
| EASBA | 1.812 |
| TOTAL | 36.595 |

Créditos del FINPRO
(Al 31/12/2021)
(En millones de Bs)

| | |
|--------------|--------------|
| ECEBOL | 3.689 |
| LACTEOSBOL | 183 |
| QUIPUS | 235 |
| YACANA | 263 |
| PROMIEL | 134 |
| HUANUNI | 208 |
| CORANI | 256 |
| VINTO | 121 |
| ENATEX | 142 |
| ENVIBOL | 396 |
| EMAPA | 164 |
| EDITORIAL | 17 |
| COLQUIRI | 191 |
| BOA | 60 |
| MILTÚN | 41 |
| TOTAL | 8.101 |

Fuente: Elaboración propia con datos de BANCO CENTRAL DE BOLIVIA: *Informe de Política Monetaria Enero 2022*. La Paz, febrero 2022.

Gráfico N° 36
Resultado Operativo YPFB y Resto de Empresas Estatales



Fuente: CUEVAS, Javier: "Situación económica y de financiamiento de las empresas estatales". En OPORTO, Henry *et al.*: *Las empresas públicas bajo escrutinio ¿Qué hacer con ellas?* Fundación Milenio, Análisis No. 33, Diciembre de 2021, pp. 8-20.

En el Gráfico N° 35 se observa la ingente cantidad de recursos de las RIN del BCB que han sido destinados a las empresas estatales, muchas de las cuales pueden ser cuestionadas por su inexistente rentabilidad, alto riesgo e ineficiencia. Se debe notar que muchos de estos créditos son altamente concesionales. Por ejemplo, la empresa Boliviana de Aviación (BOA), el año 2019 obtuvo un crédito del FINPRO por Bs121.8 millones con una tasa de interés del 1,5 %, a 15 años plazo y con tres años de gracia.¹⁹ La empresa Huanuni recibió un segundo crédito de USD 36 millones a una tasa de interés anual del 1 %, un plazo de 10 años, con dos de gracia a capital.²⁰

Corresponde preguntarse si las empresas estatales no rentables aún con créditos concesionales, con empleados bajo una ley de contrataciones más flexible (Estatuto del Funcionario Público), con la protección del Estado y con acceso a todos los privilegios y preferencias que el gobierno les puede otorgar, deberían seguir en funcionamiento. Esto, más allá de la enorme competencia desleal al empresariado privado que, sin ninguna de esas ventajas, deben de competir con las empresas estatales.

En agosto del 2021, por medios de prensa se difundieron detalles de un informe elaborado del 2019 por la Oficina de Fortalecimiento de la Empresa Pública (OFEP) del Ministerio de la Presidencia en el que se establecía la crítica situación, tanto financiera como administrativa, en 63 empresas estatales. El informe observaba el sobredimensionamiento de algunas inversiones y su alta dependencia de un solo cliente: el Estado.

La OFEP también alertaba de la quiebra técnica de muchas de esas empresas y la falta de seguridad jurídica sobre los activos que poseen. También es notable la falta de mecanismos de financiamiento ya que reciben préstamos del Estado a través del BCB u otras entidades financieras del Estado, pero no tienen capital de trabajo periódicamente. Adicionalmente, según el Registro de Procesos de las Empresas Públicas se han instaurado más de 1.200 procesos

19 Decreto Supremo N° 4024, 26 de agosto de 2019.

20 Decreto Supremo N 2814 de 22 junio del 2016.

por denuncias administrativas y penales por la alta corrupción en muchas de ellas.²¹

En un análisis limitado únicamente a nueve empresas deficitarias, el informe indicaba que EASBA mostraba pérdidas de Bs229 millones (2014-2018), la Empresa Siderúrgica del Mutún Bs89 millones (2014-2018), ECEBOL Bs28 millones (2018-2019), y otras cinco conjuntamente totalizaron pérdidas por Bs475.26 millones desde sus inicios de operaciones hasta el 2019.²² Por otro lado el resultado operativo de todas las empresas estatales del 1,3 % del PIB el año 2019, se redujo al 1,0 % el año 2020 y a diciembre del 2021 fue de solo el 0,5 %, lo que denota el deterioro continuo de sus ingresos operativos.²³ Se debe notar que, de todas estas empresas, básicamente YPFB contribuye con ingresos operativos positivos significativos que representan casi la totalidad de los ingresos operativos de todas las empresas públicas, lo que ayuda a camuflar las pérdidas del resto (Gráfico N° 36). Pero, también lo importante no es ver los ingresos operativos únicamente, sino las utilidades netas una vez deducidos los gastos operativos y financieros, que no es lo mismo. Ese detalle de información actualizada no es fácilmente obtenible para todas las empresas estatales.²⁴

Todos estos temas son preocupantes porque muchos de los créditos otorgados a las empresas públicas mencionadas cuentan con una garantía del TGN.²⁵ La Deuda Pública Garantizada ha ido incrementándose desde el año 2006 de Bs506 millones a Bs30.289. millones el año 2020.²⁶

21 OPORTO, Henry *et al.*: *Las empresas públicas bajo escrutinio ¿Qué hacer con ellas?* Fundación Milenio, Análisis No. 33, Diciembre de 2021.

22 OFICINA DE FORTALECIMIENTO DE LA EMPRESA PÚBLICA (OFEP): "Las empresas públicas en Bolivia". Ministerio de la Presidencia, La Paz, 2019.

23 OPORTO, Henry *et al.*: *Informe de Milenio sobre la Economía de Bolivia*. Fundación Milenio, junio de 2022, número 44.

24 La página web del SEDEM, por ejemplo, solo muestra los presupuestos de ingresos y gastos del año 2021. No hay estados financieros auditados.

25 Decreto Supremo N° 1367 del 3 de octubre del 2012.

26 MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS: *Boletín de Estadísticas de Deuda Pública del Tesoro General de la Nación*, 2020. La Paz, 2021.

VII. Economía dependiente del consumo y la inversión pública

Los factores que inciden en el crecimiento de una economía están dados por variables como el consumo, la inversión, el gasto público y las exportaciones. Variables que se expanden según aspectos internos como la política monetaria, la política fiscal, el nivel de productividad y la capacidad de generar riqueza, y otros aspectos externos como el precio de los bienes y servicios de exportación, el flujo de remesas de residentes en el exterior, la dinámica de las importaciones y otros.

La demanda interna es igual a la suma del consumo, la inversión y el gasto del gobierno. La demanda interna es, por tanto, el gasto en bienes y servicios que hacen los diferentes agentes económicos (familias, empresas y gobierno) de un país, tanto en su sector público como en el privado, en un período de tiempo específico.

Por otro lado, la demanda externa es dada por la cantidad de bienes y servicios producidos en un país y demandados por familias, empresas y gobiernos en el extranjero. Es decir, la demanda externa se da por las exportaciones netas (las exportaciones menos las importaciones). Los factores que estimulan la demanda externa son muy variados pero, principalmente, tenemos al tipo de cambio real depreciado, la apertura hacia las exportaciones y una oferta variada de productos de exportación.

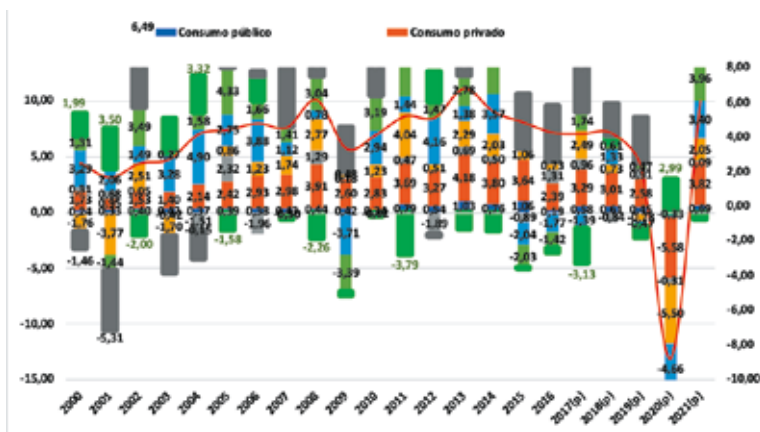
Como hemos visto hasta este punto, el MESCP necesita muchos recursos para impulsar el consumo y el gasto público: Los dos motores que hacen funcionar ese modelo basado en el incremento de la demanda interna. Es decir, mientras que una economía para crecer saludablemente debe equilibrar la demanda interna y externa (la demanda agregada), Bolivia bajo el MESCP, que es intensivo en consumo, gasto y severas limitaciones al comercio internacional, está claramente alineada a crecer principalmente por el lado de la demanda interna.

Es importante mencionar que la demanda interna siempre ha sido un factor determinante en el crecimiento de la economía bo-

liviana, pero más aún desde la implantación del MESCP. Entre el año 1991 y el 2005, la demanda interna incidía en promedio en 3,24 puntos porcentuales del PIB. Entre el 2006 y el 2019 esa cifra sube al 5,92 %. Eso es un incremento de más del 83 %.

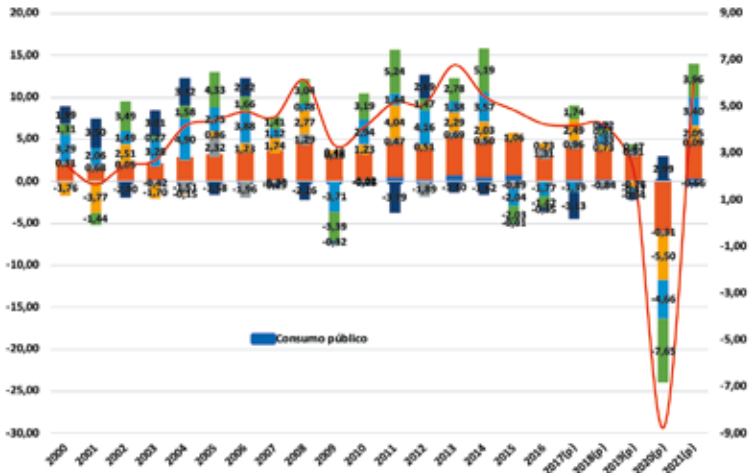
En el Gráfico N° 37 a continuación podemos observar que la demanda interna llegó a ser 12,79 puntos porcentuales del PIB el año 2011, siendo preponderante todos los años desde el 2006. Por su lado, las exportaciones netas (demanda externa) en realidad han sido un lastre para el crecimiento, teniendo mayormente incidencia negativa o de cero en el mismo periodo. Eso es evidencia que el MESCP ha abandonado las exportaciones, especialmente las del sector privado, como importante motor del crecimiento por considerarse una actividad neoliberal.²⁷

Gráfico N° 37
Incidencia de la Demanda Interna y las Exportaciones Netas
sobre el PIB a precios constantes
(En % y puntos porcentuales)



27 MONTENEGRO, Marcelo: “Las claves de la estabilidad económica boliviana”. *La Razón*, 18 de junio de 2022. El ministro de Economía y Finanzas Públicas indica que: «La demanda interna es fundamental en el actual modelo [...] Ello contrasta con el ciclo neoliberal en el que predominaban las ideas de libre mercado, bajo las cuales Bolivia debía basar su crecimiento exclusivamente en las exportaciones».

Gráfico N° 38
 Incidencia del consumo sobre el PIB a precios constantes (En %)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del INE

También se evidencia que la recuperación de la demanda interna fue el principal factor que permitió alcanzar los niveles de actividad económica el 2021 con una incidencia de 7,22 puntos porcentuales sobre el crecimiento del PIB del 6,11 % el 2021.

En cuanto al consumo tanto público y privado, en el Gráfico N° 38 podemos apreciar la magnitud de este, especialmente el consumo privado. Cuando se observa el crecimiento del PIB y el consumo, se aprecia claramente que cualquier disminución del consumo incide inmediatamente en reducir el crecimiento del PIB.

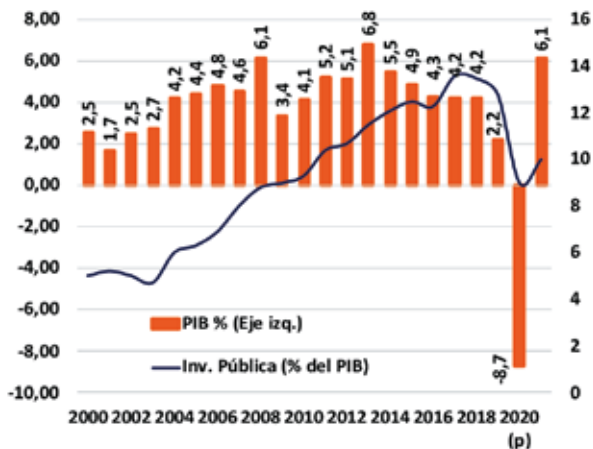
La inversión pública

Junto con el consumo, la inversión pública es un elemento central del MESCP constituyéndose en un importante dinamizador de la demanda interna y la actividad económica por su efecto multiplicador. Siendo éste el componente keynesiano más notorio del modelo para contrarrestar procesos contractivos de la actividad económica

e implementar políticas contracíclicas que estimulen el crecimiento económico reflejado en el PIB.

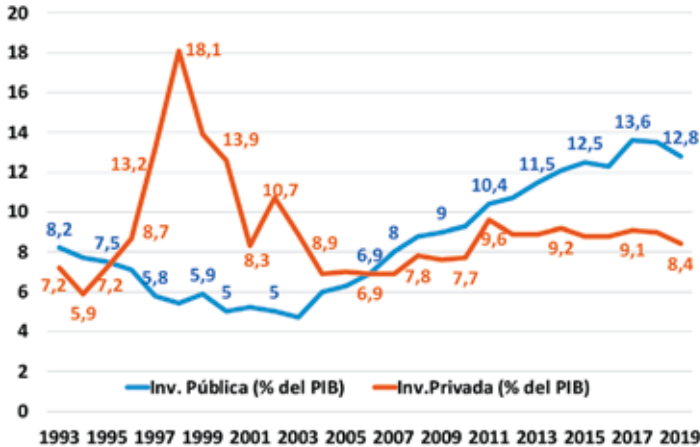
En efecto, como es posible apreciar en el Gráfico N° 39, existe una evidente relación directa entre la inversión pública y el crecimiento del PIB en el país. Un incremento en los flujos de inversión pública coincide con elevadas tasas de crecimiento del PIB, y disminuciones del nivel de inversión la afectan negativamente. Desde la aplicación del MESCP, la inversión pública se ha expandido fuertemente, desde USD 629 millones en 2005 hasta el nivel máximo de USD 5.065 millones el 2016 producto del superciclo de las materias primas. Esto posicionó al país durante el periodo del 2015-2019 por cinco años consecutivos como la economía con mayor inversión pública en porcentaje del PIB en América del Sur, con el 9,2 %, por encima de Ecuador (7,3 %), Colombia (6,0 %), Perú (4,7 %) y Brasil (2,0 %).²⁸ Mientras tanto la inversión privada ha quedado ampliamente relegada y sustituida desde el año 2006 (Gráfico N° 40), quedando clara su escasa relevancia, lo cual es consistente con el actual modelo.

Gráfico N° 39
Crecimiento del PIB e Inversión Pública



28 MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS: *Memoria de la Economía Boliviana 2020*. La Paz, abril 2021.

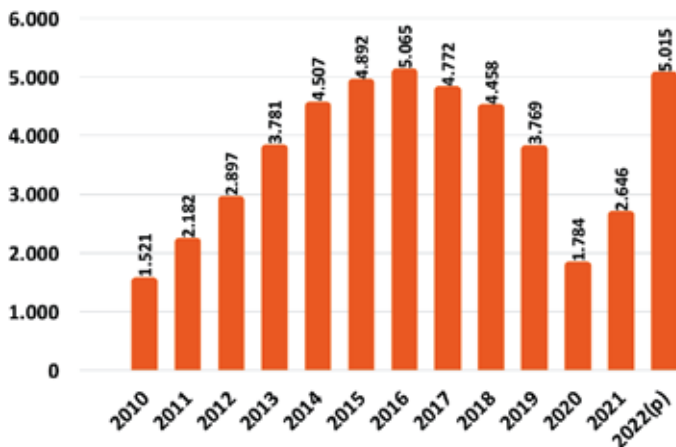
Gráfico N° 40
Inversión Pública y Privada (% PIB)



Fuente: Elaboración propia con datos de INE y MONTENEGRO GÓMEZ GARCÍA, Marcelo: *Memoria de la Economía Boliviana 2020*. Presentación del Ministro de Economía y Finanzas Públicas, 3 de Mayo de 2021.

Pero desde los años 2017 al 2020, cuando el incremento de la inversión pública se torna negativo, el crecimiento se estabiliza primero en el 4,2 % y cae el 2019 al 2,2 %, siendo el comportamiento consistente con un menor monto de inversión pública (Gráficos N° 39 y N° 40). El año de pandemia (2020), el fuerte retroceso de la inversión pública también fue en línea con la contracción económica. El 2020 el gobierno de la Presidente Añez tuvo que reducir la inversión pública por la emergencia sanitaria y la necesidad de disminuir el déficit fiscal, principalmente aminorando el gasto de capital de las empresas públicas. El 2020 la inversión pública sólo llegó a USD 1.784 millones, el 52,7 % por debajo del nivel de 2019 (Gráfico N° 41).

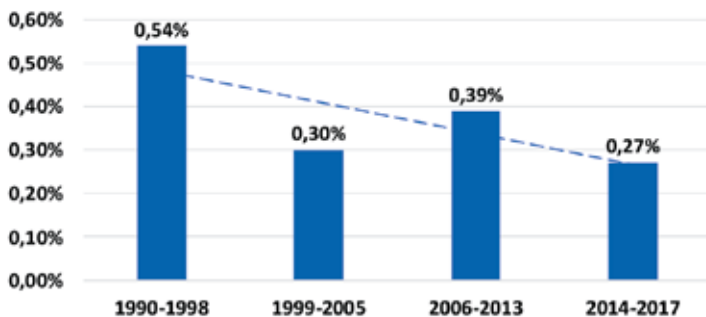
Gráfico N° 41
Monto de Inversión Pública
(En millones de USD)



Fuente: Elaboración propia con datos del MEFP.

Nota: Unidad de inversión pública, medida como porcentaje del PIB.

Gráfica N° 42
Relación Crecimiento del PIB e Inversión Pública



Fuente: Elaboración propia sobre la base de JEMIO, Luis Carlos: “La necesidad de medir la eficiencia de la inversión pública en Bolivia” Fundación INESAD (Instituto de Estudios Avanzados en Desarrollo), 30 de julio de 2018.

Está muy claro que la inversión pública masiva puede incrementar el crecimiento medido por el PIB. Pero no todo lo que hace crecer el PIB es necesariamente bueno a mediano y largo plazo. Hay que considerar que, en el tiempo, cada boliviano invertido es menos efectivo en el crecimiento. Es decir, cada vez se necesitan mayores recursos para crecer lo mismo. Por otro lado, también lo que sucede es que la inversión pública es uno de los principales componentes del gasto fiscal, por lo tanto, en el marco del MESCP, es el principal generador del déficit fiscal.

Eso nos lleva a ser conscientes que la inversión pública debe ser altamente eficiente y de impacto en la diversificación y mejora del sector productivo. Pero el uso eficiente de la inversión pública ha sido tema de observación en Bolivia en variados estudios.

La eficiencia de la inversión pública se entiende como el logro del mayor resultado posible utilizando una cantidad determinada de recursos. Durante el periodo 1990-1998, en promedio, una unidad de inversión pública medida como porcentaje del PIB estaba asociada a un crecimiento del PIB adicional del 0,54 %. En el periodo de bonanza (2006-2013), cuando la inversión pública se convirtió en el motor principal del crecimiento económico, fue del 0,39 %, mientras que durante 2014-2017 esta relación bajó al 0,27 % en promedio (Gráfico N° 42).²⁹

Sumado a esto, en un estudio del año 2017, el Fondo Monetario Internacional (FMI), mediante el método de fronteras de eficiencia, estableció que en Bolivia el gasto de capital ha sido alto en la década anterior pero con una eficiencia baja respecto de los resultados del Índice de Competitividad Global, que indica que la calidad de la infraestructura es relativamente baja en comparación a países similares.³⁰ Adicionalmente, en Bolivia la gestión pública sobre la

29 JEMIO, Luis Carlos: "La necesidad de medir la eficiencia de la inversión pública en Bolivia". Fundación INESAD (Instituto de Estudios Avanzados en Desarrollo), 30 de julio de 2018.

30 CACHAGA HERRERA, Pablo; ROMERO CUEVAS, José Martín y ACHO MAMANI, Joel: "Evaluación de la inversión pública en Bolivia: Un análisis mediante fronteras de eficiencia". *Revista de Análisis* Banco Central de Bolivia, Volumen N° 32, Enero-Junio 2020, pp. 169-200.

inversión pública ha estado marcada por características de improvisación, ineficiencia y hechos de corrupción.

En Latinoamérica, alrededor del 4,4 % del PIB se pierde a través de deficiencias en las contrataciones públicas, políticas de recursos humanos ineficientes y transferencias mal diseñadas. En Bolivia, la cifra es del 6,3 % del PIB, siendo el tercer país más ineficiente para el gasto público después de Argentina (el 7,2 %) y El Salvador (el 6,5 %).³¹

A lo anterior hay que adicionar el hecho de que una inversión pública ejecutada con recursos propios no es de la misma calidad y eficiencia financiera que una ejecutada mayormente con deuda. Para el 2022 se ha presupuestado una inversión pública de USD 5.015 millones, curiosamente en época de crisis cuando ya no se tienen los recursos para ejecutarla. Es así como se ha planteado que el 43 % se financie con recursos externos y el 57 % con recursos propios.

Eso es un cambio sustancial respecto a la forma de financiamiento de la inversión pública que en el año 2014 era del 85 % con recursos propios y únicamente el 15 % con recursos externos, de los que formaban parte las emisiones de bonos soberanos, que como dijimos anteriormente, fracasaron en su colocación en febrero de 2022.

Por esa razón, aunque la inversión pública para este año 2022 se ha presupuestado a niveles extraordinarios como elemento anticíclico por la crisis mundial, por la poca eficiencia, los altos déficits fiscales y la falta de recursos para financiarla, sería razonable esperar que su ejecución sea más baja de lo programado y que el crecimiento del país esté por debajo del 5,1 % esperado.

31 IZQUIERDO, Alejandro; PESSINO, Carola y VULETIN, Guillermo: *Mejor gasto para mejores vidas: Cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., 31 agosto de 2018.

VIII. La informalidad y el contrabando como resultado del éxito del modelo

En estudios realizados por la Organización Internacional del Trabajo (OIT),³² las crisis políticas y económicas son fuente de cultivo para el incremento de la informalidad en los países ya que inciden negativamente en la economía y el empleo, lo que deriva en la falta de trabajos dignos y en mayor pobreza. La ruptura del bloque soviético, por ejemplo, se caracterizó por la migración de las zonas rurales a las urbanas.³³ Actualmente, la pandemia del COVID-19 también a nivel mundial elevó el nivel de desempleo y de informalidad, sirviendo de amortiguador para subsistir con trabajos precarios.³⁴

En el caso de Bolivia, la severa crisis económica y la hiperinflación a comienzos de los años ochenta y la posterior caída de los precios internacionales el año 1985, derivaron en la aplicación de políticas ortodoxas y el cierre de empresas públicas deficitarias, principalmente en el ámbito de la minería. Esto resultó en la relocalización masiva de la fuerza laboral y el incremento del desempleo, el subempleo y el trabajo informal. Muchos migrantes de los centros mineros y el campo a las principales urbes de Bolivia buscaron sobrevivir en el comercio de pequeña escala, principalmente.

Con la llegada del superciclo de las materias primas y la vigorosidad circunstancial de la economía por el incremento de las exportaciones de gas natural, la distribución del IDH y las regalías acompañado de fuertes niveles de inversión pública y la consecuente reducción del desempleo de cerca del 8 % el 2006 al 3,2 % el 2012 y de cerca al 4 % el 2018, se hubiese esperado una importante

32 ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO: *Mujeres y hombres en la economía informal: Un panorama estadístico*. OIT, 3ra. ed., Ginebra, 2018 y ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO: *Panorama Laboral Temático 1: Transición a la formalidad en América Latina y el Caribe*. OIT, Lima, 2014.

33 VELÁSQUEZ CASTELLANOS, Iván Omar: "Sector, empleo, economía y mercado laboral informal. Aspectos teórico conceptuales". *Economía informal e informalidad en una sociedad multiétnica*. Fundación Konrad Adenauer (KAS), La Paz, 2020.

34 VELÁSQUEZ CASTELLANOS, Iván y TORRES, Ludwig: "Como afecta la pandemia mundial COVID 19 al sector informal boliviano". *Economía informal e informalidad en una sociedad multiétnica*. Fundación Konrad Adenauer (KAS), La Paz, 2020.

reducción de la informalidad y la pobreza de manera simultánea. Pero, en realidad, a pesar de que la pobreza moderada disminuyó del 61 % al 35 % en el mismo periodo, la informalidad se incrementó hasta alcanzar el 85 % el 2020, según un reporte de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), con datos oficiales del Instituto Nacional de Estadística (INE).³⁵

Eso significa que la realidad económica de Bolivia es tal que la informalidad se ha desacoplado de la pobreza por la sencilla razón de que se ha vuelto en una normalidad natural bajo el MESCP, ya que ésta le crea las condiciones necesarias para su organización y crecimiento.

La realidad hoy es que, en Bolivia, de cerca de 4,7 millones de personas que conforman la población económicamente activa (PEA), solo un 40 % (cerca de 2 millones) son asalariados. La población protegida por la Ley General del Trabajo (LGT) llega a menos de 500 mil personas, es decir el 25% de los asalariados. De estos números se puede decir que cerca de 3 millones de personas están inmersas en la economía informal sin ningún tipo de protección laboral, de salud o previsional.³⁶

El empleo formal (donde el trabajador accede al sistema de pensiones y algún seguro de salud provisto por el empleador) se deterioró drásticamente. En 2013, los trabajadores con aguinaldo en el sector público eran el 8,1 % y el 10,7 % en el sector privado. En 2020, la cifra cayó al 6,2 % en el sector público y el 7,6 % en el privado, por lo que los trabajadores “formales” apenas llegaron al 13,8 %.³⁷

Bajo el manto del MESCP, la informalidad también se ha establecido en una actividad económica de gran tamaño, siendo más bien una importante fuente de ocupación incorporando hasta cerca del 85 % de las personas ocupadas en el país, constituyendo una fuerza laboral principalmente de comerciantes e importadores de bienes por medio legales o ilegales como el contrabando. Así como

35 ANF: “Cedla: Aumenta el trabajo informal en Bolivia”. *El País*, 07/05/2021.

36 VELÁSQUEZ CASTELLANOS, Iván Omar: *Op. cit.*

37 MURIEL H., Beatriz: “La Informalidad: el caso de Bolivia”. INESAD, Mayo de 2021. <https://www.inesad.edu.bo/2021/05/06/la-informalidad-el-caso-de-bolivia/>.

una gran mayoría de los comerciantes informales se mantienen a nivel de subsistencia, hay también grupos de alto poder económico. Son los nuevos ricos del MESCP, que en la informalidad manejan millones en divisas no registradas en el sistema de intermediación financiera. La informalidad y el contrabando se han organizado en grupos gremiales de alto poder de negociación y persuasión ante el Gobierno. La reciente oposición al proyecto de Ley de Ganancias Ilícitas y a toda normativa de mayores controles al contrabando son algunos ejemplos. También se han consolidado como una actividad abiertamente permitida, con mercados y ferias propios como la Feria 16 de julio de El Alto o la Cancha y las “Ferias del Contrabando” en Cochabamba.³⁸

El MESCP ha potenciado la informalidad y el contrabando al ser intensivo en fomentar el consumo como estrategia para estimular la demanda interna, aspecto que se nutre de los variados bonos y subsidios que distribuyen los excedentes y aumentos salariales, el doble aguinaldo y el tipo de cambio fijo real apreciado en más del 30 %, lo que aumenta el poder adquisitivo en divisas extranjeras de los ciudadanos bolivianos respecto al resto del mundo. Muchos de los bonos sociales terminan incrementando las exportaciones de los países vecinos y las importaciones ilegales en Bolivia.

Como decíamos en la primera parte de este trabajo, el MESCP establece la distribución de los excedentes a los sectores de la economía generadores de empleo para potenciar empresas, lo cual se cumple también potenciando a emprendimientos empresariales o unipersonales, sean legales o no legales, formales o informales. El MESCP ha creado un círculo vicioso entre la informalidad, el contrabando, el tipo de cambio fijo real apreciado y la inflación baja que, de manera conjunta, generan fuentes de ocupación y consumo masivo a precios bajos.

38 FERRUFINO GOYTIA, Rubén: “La política tributaria como incentivo a la Formalidad: Opciones de reforma”. *Economía informal e informalidad en una sociedad multiétnica*. Fundación Konrad Adenauer (KAS), La Paz, 2020.

IX. Caída de las reservas internacionales netas (RIN)

Las RIN son recursos con los que cuenta un país para garantizar los pagos por importaciones, servicio de la deuda y mantener la estabilidad de la moneda nacional. Proveen a un país la liquidez necesaria para limitar vulnerabilidades externas, absorber choques y perturbaciones exógenas en momentos de crisis y contrarrestar contingencias que puedan darse por desequilibrios macroeconómicos y financieros.

Cuando las RIN son suficientes para afrontar obligaciones con el extranjero y, cuando sea necesario, realizar operaciones en el mercado de tipo de cambio, se genera un alto grado de confianza y seguridad en la población y en los inversionistas extranjeros, pues representan la capacidad de pago de un país ante el resto del mundo. Por lo tanto, las RIN son el reflejo de la fortaleza de una economía, lo cual, junto con varios otros aspectos, repercute en la calificación de riesgo país.

Las RIN están sujetas a variaciones constantes. Aumentan como resultado de las transacciones que se realizan entre el país y el resto del mundo: Las exportaciones, las remesas del exterior, la inversión extranjera, los préstamos externos y las donaciones internacionales las incrementan.

Por otro lado, las importaciones legales o ilegales, el servicio de deuda externa, transferencias de dividendos al extranjero, la incertidumbre y la desinversión extranjera, la disminuyen. Por esa razón, las RIN son un excelente indicador del estado actual de una economía.

En el Gráfico N° 43 podemos ver que, con el incremento de las exportaciones del gas natural, se tuvo un impacto directo en el incremento de las RIN. Ya entre el año 2003 y 2005 casi se duplicaron y, a partir del 2005-2006 con la Ley 3058 y la Nacionalización, se logró que los beneficios crecieran aun más, alcanzando a más de USD 15.000 millones el año 2014.

Gráfica N° 43
Reservas Internacionales Netas (RIN)



Fuente: Elaboración propia con datos del BCB.

El incremento sostenido de RIN entre el 2005 y 2014 fue fundamental para mantener el tipo de cambio fijo frente al dólar americano, generando confianza de que la oferta de dólares ha sido siempre suficiente para satisfacer ampliamente la demanda de estos, logrando el anclaje de las expectativas sobre el valor del dólar.

La estabilidad en el tipo de cambio ha sido importante para el MESCP porque al permitir la bolivianización de la economía también ha logrado importar deflación. Es decir, el tipo de cambio real apreciado abarata los productos de importación, manteniendo la inflación baja o reprimida como dijimos anteriormente.

Pero el tipo de cambio fijo real apreciado que coadyuva en reprimir la inflación, genera una importante pérdida de divisas desde el año 2014, ratificando que es esa la fecha de expiración del MESCP. A la fecha, las RIN son de USD 4.101 millones, de las cuales USD 2.442 millones son oro y en divisas solo se tienen USD 1.099 para pago de obligaciones internacionales, como el de las importaciones y el servicio de la deuda externa, que como vimos en el Gráfico N° 30 se ha programado que sea cercana a los USD 1.000 millones anuales en los próximos años.

X. Conclusiones

En el presente estudio hemos podido evidenciar que el MESCP es un modelo que no crea riqueza. Se basa en el aprovechamiento de los recursos naturales y del excedente económico de los sectores estratégicos para su redistribución. Todo funcionó muy bien hasta el año 2014, cuando los precios internacionales de las materias primas descendieron abruptamente.

En ese momento, el MESCP tuvo que ser reacondicionado para reemplazar los altos ingresos por la coyuntura de precios internacional, por deuda interna y externa ya que este modelo se basa en un alto consumo y gasto público, para los cuales la disponibilidad de recursos ha disminuido considerablemente.

El MESCP está enredado en una contradicción. Mantiene un tipo de cambio fijo al mismo tiempo que no hay disciplina fiscal. El excesivo gasto necesario para crecer, los continuos déficits fiscales y el incremento en la deuda pública, conviven en un delicado equilibrio de baja inflación gracias a subsidios, subvenciones y contrabando que reprimen la inflación, a costa de menos reservas internacionales.

Por otro lado, las inyecciones de recursos a la población en cumplimiento de la función de redistribuidor de excedentes del modelo, junto al tipo de cambio fijo han creado una enorme fuerza laboral de informalidad y asociada al contrabando. La informalidad y el contrabando son el resultado del “éxito” del modelo, que bajo el manto de interesantes cifras macroeconómicas subyacen preocupantes datos que cuestionan la sostenibilidad de un modelo económico cuyo combustible principal fueron los altos precios de materias primas cuyo ciclo alcista terminó el año 2014, marcando la fecha de expiración del modelo.

Bibliografía

- ANF: “Cedla: Aumenta el trabajo informal en Bolivia”. *El País*, 07/05/2021. https://elpais.bo/nacional/20210507_cedla-aumenta-el-trabajo-informal-en-bolivia.html.
- ARCE CATAFORA, Luis Alberto: “El Nuevo Modelo Económico, Social, Comunitario y Productivo”. *Economía Plural*, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Año 1, N° 1, Septiembre de 2011.
- BANCO CENTRAL DE BOLIVIA: *Informe de política monetaria enero 2021*. La Paz, marzo 2021. https://www.bcb.gob.bo/webdocs/politicasybcb/IPM_ene21_.pdf.
- BANCO CENTRAL DE BOLIVIA: *Informe de Política Monetaria Enero 2022*. La Paz, febrero 2022. https://www.bcb.gob.bo/webdocs/politicasybcb/IPM%20ene22_0.pdf.
- BANCO MUNDIAL: “Consolidando la recuperación: aprovechando las oportunidades del crecimiento verde”. *Informe Semestral de la Región de América Latina y el Caribe*, Abril 2022. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099347004082287165/pdf/IDU08b8448870717804029092a709a77e4915946.pdf>.
- CACHAGA HERRERA, Pablo; ROMERO CUEVAS, José Martín y ACHO MAMANI, Joel: “Evaluación de la inversión pública en Bolivia: Un análisis mediante fronteras de eficiencia”. *Revista de Análisis Banco Central de Bolivia*, Volumen N° 32, Enero-Junio 2020, pp. 169-200. https://www.bcb.gob.bo/webdocs/publicacionesbcb/revista_analisis/ra_vol32/articulo_4_v32.pdf.
- CASTELLÓN, Orlando *et al.*: *Modernización y Simplificación del Sistema Tributarios: La Reforma Necesaria*. Fundación Milenio, La Paz, 2021. <https://fundacion-milenio.org/modernizacion-y-simplificacion-del-sistema-tributario-la-reforma-necesaria/>.
- Constitución Política del Estado del 7 de febrero del 2009: Art. 311 numerales II, 1; Art. 312 numeral II; Art. 316; Art. 317, y Art. 318.
- CUEVAS, Javier (2021). “Situación económica y de financiamiento de las empresas estatales”. En OPORTO, Henry *et al.*: *Las empresas públicas bajo escrutinio ¿Qué hacer con ellas?* Fundación Milenio, Análisis No. 33, Diciembre de 2021, pp. 8-20.

<https://fundacion-milenio.org/las-empresas-publicas-bajo-escrutinio-que-hacer-con-ellas/>.

DUFNER, Georg y VELÁSQUEZ CASTELLANOS, Iván (coord.): *Economía informal e informalidad en una sociedad multiétnica*. Fundación Konrad Adenauer (KAS), La Paz, 2020. <https://www.kas.de/documents/288373/288422/Econom+informal+e+informalidad+web.pdf/>.

ESPADA V., Juan Luis: *Financiamiento y Gasto de las Gobernaciones: Autonomía sin reforma*. CEDLA, La Paz, 2011. <https://cedla.org/publicaciones/pfyd/financiamiento-y-gastos-de-las-gobernaciones-autonomia-sin-reforma/>.

FERRUFINO GOYTIA, Rubén: “La política tributaria como incentivo a la Formalidad: Opciones de reforma”. *Economía informal e informalidad en una sociedad multiétnica*. Fundación Konrad Adenauer (KAS), La Paz, 2020. <https://www.kas.de/documents/288373/288422/Econom+informal+e+informalidad+web.pdf/>.

INSTITUTO BOLIVIANO DE COMERCIO EXTERIOR (IBCE): “Bolivia: Exportaciones de gas natural”. *CIFRAS Boletín Electrónico Bisemanal* N° 902. Bolivia, 17 de Agosto de 2020. <https://ibce.org.bo/publicaciones-ibcecifras-pdf.php?id=851>.

FUNDACIÓN JUBILEO: “Gobiernos subnacionales minimizan la inversión”. Reporte de Coyuntura N° 46, 25 de Agosto de 2022. <https://jubileobolivia.org.bo/Publicaciones/Documentos/Gobiernos-subnacionales-minimizan-la-inversion>.

FUNDACIÓN JUBILEO: *Las finanzas públicas en constante deterioro*. Reporte de Coyuntura N° 42, La Paz, Abril 2021.

FUNDACIÓN MILENIO: *Informe de Milenio sobre la Economía de Bolivia, Julio del 2020*, No. 42, 4 Septiembre 2020. <https://fundacion-milenio.org/informe-de-milenio-sobre-la-economia-de-bolivia-2020-no-42/>.

FUNDACIÓN MILENIO: *Informe de Milenio sobre la economía de Bolivia*. Junio de 2022, No. 44. <https://fundacion-milenio.org/informe-de-milenio-sobre-la-economia-de-bolivia-2022-no-44/>.

IZQUIERDO, Alejandro; PESSINO, Carola y VULETIN, Guillermo: *Mejor gasto para mejores vidas: Cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D. C., 31 agosto de 2018. https://cloud.mail.iadb.org/mejor_gasto_mejores_vidas#.

- JEMIO, Luis Carlos: "La necesidad de medir la eficiencia de la inversión pública en Bolivia". Fundación INESAD (Instituto de Estudios Avanzados en Desarrollo), 30 de julio de 2018. <https://inesad.edu.bo/dslm/2018/07/la-necesidad-de-medir-la-eficiencia-de-la-inversion-publica-en-bolivia/>.
- MEDINACELI MONRROY, Mauricio y VELÁZQUEZ BILBAO LA VIEJA, Marcelo G.: "Precios y subsidios a los hidrocarburos en Bolivia 1986-2025". *Energy for Sustainable Development*, 9 de mayo de 2022.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS: *Boletín de Estadísticas de Deuda Pública del Tesoro General de la Nación 2012*. https://medios.economiayfinanzas.gob.bo/MH/documentos/Materiales_UCS/BoletinesVC/Boletin_Deuda_0813.pdf.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS: *Boletín de Estadísticas de Deuda Pública del Tesoro General de la Nación 2018*. https://medios.economiayfinanzas.gob.bo/MH/documentos/Materiales_UCS/BoletinesVC/Boletin_Deuda_0813.pdf.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS: *Memoria de la Economía Boliviana 2020*. La Paz, abril 2021.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS: *Memoria de la Economía Boliviana 2020*. La Paz, abril 2021. https://repositorio.economiayfinanzas.gob.bo/documentos/2018/UAEF/Memorias/MEB_2020.pdf.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS: *Proyecto Presupuesto General del Estado Gestión 2022*. La Paz, noviembre 2021. https://repositorio.economiayfinanzas.gob.bo/documentos/Documentos_de_Interes/21-11-25-PGE-2022-pres.pdf.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS: *Economía Plural*. Año 1, N° 1, Septiembre de 2011. https://medios.economiayfinanzas.gob.bo/MH/documentos/Materiales_UCS/Revistas/Revista_01.pdf.
- MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO: *Plan de Desarrollo Económico y Social 2021-2025*. La Paz, 2021. http://www.planificacion.gob.bo/uploads/Presentacion_PDES_2021-2025.pdf.
- MINISTRO DE PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO: *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2011*. junio de 2006. <https://extranet>.

- who.int/nutrition/gina/sites/default/filesstore/BOL%202006%20-%20Plan%20Nacional%20de%20Desarrollo.pdf.
- MONTENEGRO GÓMEZ GARCÍA, Marcelo: *Memoria de la Economía Boliviana 2020*. Presentación del Ministro de Economía y Finanzas Públicas, 3 de Mayo de 2021.
- MONTENEGRO, Marcelo: “Las claves de la estabilidad económica boliviana”. *La Razón*, 18 de junio de 2022. <https://www.la-razon.com/energias-negocios/2022/06/18/las-claves-de-la-estabilidad-economica-boliviana/>.
- MURIEL H., Beatriz: “La Informalidad: el caso de Bolivia”. INESAD, Mayo de 2021. <https://www.inesad.edu.bo/2021/05/06/la-informalidad-el-caso-de-bolivia/>.
- OFICINA DE FORTALECIMIENTO DE LA EMPRESA PÚBLICA (OFEP): “Las empresas públicas en Bolivia”. Ministerio de la Presidencia, La Paz, 2019.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO: *Mujeres y hombres en la economía informal: Un panorama estadístico*. OIT, 3ra. ed., Ginebra, 2018. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_635149.pdf.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO: *Panorama Laboral Temático 1: Transición a la formalidad en América Latina y el Caribe*. OIT, Lima, 2014. https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_315054/lang-es/index.htm.
- PARADA RIVERO, José Luis: Foro “Realidad Económica y Desafíos para el Futuro”. Fundación Jubileo, La Paz, 21 de Enero de 2020. <https://jubileobolivia.org.bo/publicaciones/Documentos/Foro-Realidad-economica-y-desafios-para-el-futuro>.
- ROMERO TORREJÓN, Luis Fernando: “Radiografía de la Economía Tarijeña: 2014-2021”. Foro, Tarija, 18 de julio del 2022.
- SERVICIO DE IMPUESTOS NACIONALES: *Memoria Anual 2020*. La Paz, 2022. <https://www.impuestos.gob.bo/pdf/MEMORIASIN2020.pdf>.
- SERVICIO DE IMPUESTOS NACIONALES: *Memoria Anual 2021*. La Paz, 2022. <https://www.impuestos.gob.bo/ckeditor/plugins/imageuploader/uploads/6072e3edf9.pdf>.
- VELÁSQUEZ CASTELLANOS, Iván Omar: “Sector, empleo, economía y mercado laboral informal Aspectos teórico conceptuales”. *Economía informal e informalidad en una sociedad multiétnica*.

Fundación Konrad Adenauer (KAS), La Paz, 2020. <https://www.kas.de/documents/288373/288422/Econom+informal+e+informalidad+web.pdf/>.

VELÁSQUEZ CASTELLANOS, Iván y TORRES, Ludwig: "Como afecta la pandemia mundial COVID 19 al sector informal boliviano". *Economía informal e informalidad en una sociedad multiétnica*. Fundación Konrad Adenauer (KAS), La Paz, 2020. <https://www.kas.de/documents/288373/288422/Econom+informal+e+informalidad+web.pdf/>.

VICEMINISTERIO DEL TESORO Y CRÉDITO PÚBLICO: *Informe Fiscal Primer Semestre 2021*. Boletín Económico Año 8 N° 25, 2021. https://repositorio.economiafinanzas.gob.bo/documentos/VTCP/DGAPF/Informe_Fiscal_I_Semestre2021.pdf.