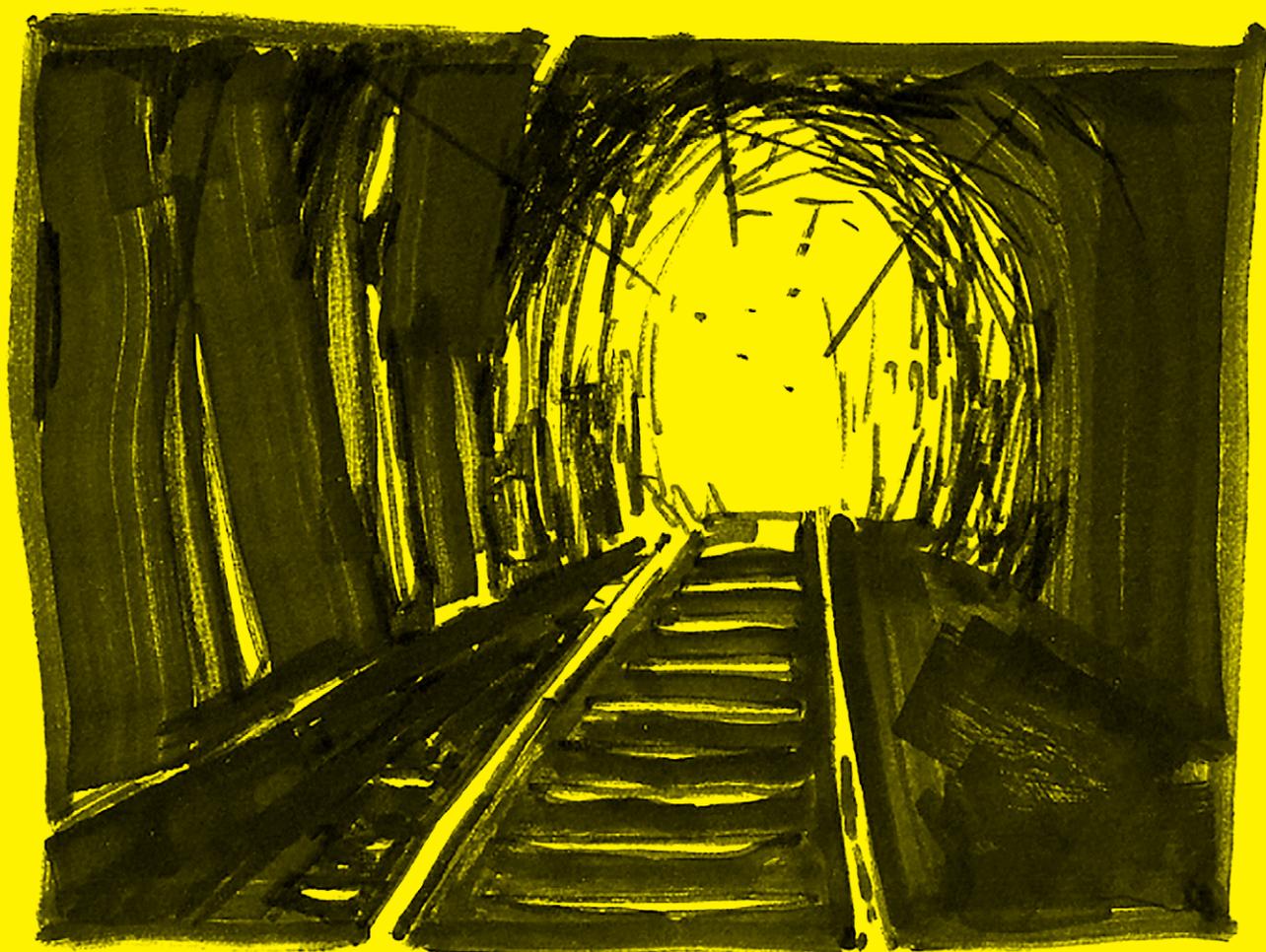


**Agotamiento del Modelo Económico
Extractivista del Gobierno del MAS**

Crisis del Neocapitalismo de Estado



PROPUESTAS DE POLÍTICAS PARA LA ECONOMÍA BOLIVIANA PARA ENFRENTAR LA CRISIS

TABLA DE CONTENIDO

Introducción	9
1. El Agotamiento del Modelo Económico del MAS	11
1.1. Semejanzas entre los Modelos de Capitalismo de Estado aplicados en el pasado y el Modelo de “Neocapitalismo de Estado” propuesto por el MAS.....	12
1.1.1. El “Colapso” de los Modelos de Capitalismo de Estado.....	14
1.1.2. El Modelo de “Neocapitalismo de Estado” del MAS.....	15
2. ¿Cambió la estructura económica del país en los 10 años de Gobierno del MAS?	21
2.1. No se han industrializado los Recursos Naturales.....	23
2.2. Las grandes incógnitas en el proceso de industrialización de los Hidrocarburos.....	23
2.3. El escaso avance en la industrialización de los Recursos Naturales vinculados a la Minería.....	27
2.4. Los proyectos de generación de energía eléctrica no tienen mercados asegurados.....	29
3. La descontextualización deliberada en la comparación de cifras que hace el Gobierno del MAS	33
4. Las Políticas Macroeconómicas del Gobierno del MAS	37
4.1. Políticas Fiscales.....	37
4.2. Políticas Comerciales.....	42
4.2.1. Acuerdos Comerciales.....	42
4.2.2. Los insuficientes incentivos a las exportaciones.....	48
4.3. Política Cambiaria.....	49
4.4. Políticas de Endeudamiento Externo.....	51
5. Políticas Sociales	55
5.1. Política Salarial.....	55
5.2. Políticas Sociales y de Empleo.....	56
6. El desvío de las funciones del Banco Central de Bolivia	59

6.1. El Banco Central debe retornar a su Rol de Banca Central.....	59
7. La excesiva injerencia en las Políticas Financieras	63
8. No se ha logrado atraer mayor Inversión Extranjera	65
9. Las erradas Políticas de Hidrocarburos	67
9.1. La Ley 3058 y la trascendencia de su impacto en las Finanzas Públicas	67
9.2. Las insuficientes reservas de gas natural.....	68
10. La creación de nuevas Empresas Públicas por el gobierno del MAS no responde a un concepto estratégico.....	73
11. No hay avances reales en el Pacto Fiscal.....	77
11.1. Propuesta para el Pacto Fiscal.....	81
12. El problema de la corrupción en el Sector Público	83
13. Los “7 Principales Legados” heredados “por el gobierno del MAS que explican los resultados macroeconómicos.....	85
14. Los “7 Errores Capitales“ del gobierno del MAS	87
15. Principales Conclusiones y Sugerencias de Políticas Económicas	89
15.1. Principales Conclusiones	89
15.2.- Resumen de las Propuestas de Políticas Económicas.....	90
15.2.1. Políticas Fiscales	90
15.2.1.1. Políticas de Gasto Corriente	90
15.2.1.2. Políticas de Gasto de Capital	90
15.2.2. Políticas Comerciales	91
15.2.3. Políticas de Fomento a las Exportaciones y de Fomento al Turismo.....	91
15.2.4. Política Cambiaria.....	91
15.2.5. Política de Endeudamiento Externo	92
15.2.6. Política Salarial	92
15.2.7. Políticas para que el Banco Central retorne a su rol natural.....	92
15.2.8. Políticas de atracción a la Inversión Extranjera	92
15.2.9. Políticas para las Empresas Públicas.....	92
15.2.10. Políticas de Industrialización.....	93
15.2.10.1. Políticas de Industrialización de los Recursos Naturales.....	93
15.2.10.2. Políticas para la Industria Manufacturera.....	93
15.2.11. Políticas para el Pacto Fiscal.....	94

ÍNDICE DE RECUADROS

La “Quimera” de las tasas de crecimiento. Logros posibles y logros imposibles.....	18
El caso de la Planta de Amoniaco – Urea	25
El Caso del “Proyecto del Bala”	31
Los Nuevos Desafíos	36
Creación de un Fondo Financiero de Apoyo al Desarrollo de las Empresas Públicas	61
El caso de Enatex	75

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico N° 1. Balance Energético de Potencia	29
Gráfico N° 2. El Déficit del Gobierno General	39
Gráfico N° 3. Evolución de las Reservas Internacionales Netas del Banco Central de Bolivia	50
Gráfico N° 4. Reducción de la Deuda Externa por Negociaciones en el “Club de París”	51
Gráfico N° 5. Pobreza Extrema, Pobreza Moderada y Coeficiente de Gini	57
Gráfico N° 6. Tasa de Desempleo Urbano 2006 – 2015	58
Gráfico N° 7. Empleo Informal en Bolivia	58
Gráfico N° 8. Producción de Gas Natural	69

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro N° 1. Periodos de mayor o menor intervención del Estado en la economía	12
Cuadro N° 2. Tasas de Crecimiento Comparativas de la Economía Boliviana	19
Cuadro N° 3. Estructura del PIB	22
Cuadro N° 4. Estructura de las Exportaciones	22
Cuadro N° 5. La Industrialización de los Hidrocarburos: Principales Proyectos	24
Cuadro N° 6. Principales Proyectos de Industrialización Minera	28
Cuadro N° 7. Inversiones en Energía Eléctrica Estatales 2010 – 2015	29
Cuadro N° 8. Proyectos de Generación de Energía	30
Cuadro N° 9. Impacto del “Superciclo” en la Economía Boliviana	34
Cuadro N° 10. Inversión Pública Promedio	34
Cuadro N° 11. Evolución de los Ítems en el Sector Público	38
Cuadro N° 12. Flujo Anual del Programa Fiscal Financiero	40
Cuadro N° 13. Déficit del Sector Público no Financiero	40
Cuadro N° 14. Acuerdos Comerciales y Comercio Exterior	43
Cuadro N° 15. Índices de Tipo de Cambio Real	44
Cuadro N° 16. Balanza Comercial con “Bloques Comerciales”	45
Cuadro N° 17. Balanza Comercial países del ALBA	46

Cuadro N° 18. Balanza Comercial con países que otorgan Preferencias Arancelarias “SPG”	46
Cuadro N° 19. Iniciativas de “Alivio de Deuda Externa”	52
Cuadro N° 20. Saldo de la Deuda Externa Pública	53
Cuadro N° 21. Evolución de los Salarios Reales	56
Cuadro N° 22. Montos Comprometidos, Desembolsados y por Desembolsar a las “EPNES`s”	59
Cuadro N° 23. Operaciones “Extra – Objetivos” del Banco Central de Bolivia.....	60
Cuadro N° 24. Contribución de la Ley 3058 de Hidrocarburos a la “Renta Petrolera”	68
Cuadro N° 25. Producción y Reservas Certificadas de Gas Natural	69
Cuadro N° 26. Inversiones YPFB – Corporación.....	70
Cuadro N° 27. Inversiones en Empresas Públicas	74
Cuadro N° 28. Empresas Públicas en Etapa de Preinversión	75
Cuadro N° 29. Ingresos de los Gobiernos Autónomos	78
ANEXOS: EMPRESAS PÚBLICAS	95

A

AEMP:	Autoridad de Fiscalización y Control Social de Empresas
AFP:	Administradora de Fondos de Pensiones
ANF:	Agencia de Noticias Fides
ALBA - TC:	Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América – Tratado de Comercio de los Pueblos
ATPDEA:	Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y Erradicación de la Droga (Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act)
AMETEX:	América Textil

B

BM:	Banco Mundial
BID:	Banco Interamericano de Desarrollo
BCB:	Banco Central de Bolivia
BPD:	Barriles Por Día
BONOSOL:	Bono Solidario

C

CAMC:	China Engineering Co. Ltda.
CAN:	Comunidad Andina de Naciones
CAF:	Corporación Andina de Fomento
CARTONBOL:	Empresa Pública Productiva de Cartones de Bolivia
CEADL:	Centro de Estudios y Apoyo para el Desarrollo Local
CEDLA:	Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario
CEDEIM:	Certificado de Devolución Impositiva
CEPAL:	Comisión Económica para América Latina
CIADI:	Centro Internacional de Arreglos de Diferencias Relativas a Inversiones
CIN:	Crédito Interno Neto
COMIBOL:	Coperación Minera de Bolivia
CPE:	Constitución Política del Estado
GTZ:	Cooperación Técnica Alemana

D

D.S: Decreto Supremo

E

EASBA: Empresa Azucarera San Buenaventura
ECEBOL: Empresa Pública Nacional de Cemento de Bolivia
EDES: Estrategia de Desarrollo Económico y Social
EBIH: Empresa Boliviana de Industrialización de Hidrocarburos
EMAPA: Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos
EMV: Empresa Metalúrgica Vinto
ENATEX: Empresa Pública Nacional de Textiles
ENDE: Empresa Nacional de Electricidad
ENTEL: Empresa Nacional de Telecomunicaciones de Bolivia
ENVIBOL: Empresa Pública de Envases de Vidrio de Bolivia
EPNE: Empresa Pública Nacional Estratégica
ERBOL: Educación Radiofónica de Bolivia

F

FAEP: Fondo Financiero de Apoyo a las Empresas Públicas
FEC: Fondo de Estabilización Contracíclico
FINPRO: Fondo para la Revolución Industrial Productiva
FMI: Fondo Monetario Internacional

G

GA: Gravamen Aduanero
GG: Gobierno General
GLP: Gas Licuado de Petróleo
GTZ: Cooperación Técnica Alemana

H

HIPC: Iniciativa de Alivio de Deuda para Países Altamente Endeudados (Heavily Indebted Poor Countries)

I

IBCE: Instituto Boliviano de Comercio Exterior
ICE: Impuesto al Consumo Específico
IDH: Impuesto Directo Hidrocarburos
INE: Instituto Nacional de Estadísticas
INESAD: Instituto de Estudios Avanzados en Desarrollo
IPM: Índice de Precios de Importación
IPX: Índice de Precios de Exportación
IVA: Impuesto al Valor Agregado

L

LACTEOSBOL: Empresa Pública Productiva Lácteos de Bolivia

M

MAS:	Movimiento Al Socialismo
MESCP:	Modelo Economico Social Comunitario Productivo Boliviano
MERCOSUR:	Mercado Común del Sur
MME:	Ministerio de Minas y Energía (Brasil)
MW:	Mega Watts

O

OCDE:	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
-------	--

P

PAU:	Planta de Amoníaco y Urea
PAPELBOL:	Empresa Pública Nacional Estratégica Papeles de Bolivia
PGE:	Presupuesto General del Estado
PDES:	Plan de Desarrollo Económico y Social
PIB:	Producto Interno Bruto
PROEX:	Programa de Apoyo a la Promoción del Crecimiento y la Diversificación de las Exportaciones

R

RIN:	Reservas Internacionales Netas
RITEX:	Régimen de Admisión Temporal

S

SEDEM:	Servicio de Desarrollo de las Empresas Públicas Productivas
SPNF:	Sector Público no Financiero
SIN:	Servicio de Impuestos Internos
SPG:	Sistema de Preferencias Arancelarias Generalizadas
SENATEX:	Servicio Nacional Textil

T

TIC:	Tecnologías de las Comunicaciones
TCF:	Trillón de pies cúbicos
TCP:	Tratado de Comercio de los Pueblos
TGN:	Tesoro General de la Nación
TLC:	Tratado de Libre Comercio
TMA:	Toneladas métricas al año
TMD:	Toneladas métricas al día

U

UE:	Unión Europea
UFV:	Unidades de Fomento a la Vivienda
UN:	Unidad Nacional
UDAPE:	Unidad de Análisis de Políticas Económicas

W

WTI: West Texas Intermediate

Y

YPFB: Yacimientos Petroliferos Fiscales Bolivianos

INTRODUCCIÓN

Unidad Nacional (UN), en un periodo de un año ha presentado dos documentos* con propuestas concretas, exigiendo al Gobierno del Movimiento al Socialismo (MAS) y alertando a la ciudadanía, sobre la necesidad de reconocer que la economía boliviana está siendo afectada por una crisis económica internacional de proporción tal, que requiere respuestas inmediatas.

El Gobierno del MAS no sólo no ha reconocido la profundidad de la crisis económica, sino que además ha actuado en “contracorriente” de lo que podría esperarse en términos de política económica, particularmente en lo que se refiere a política fiscal, cambiaria, salarial, sectorial y de comercio exterior.

En este tercer documento, Unidad Nacional, pretende alertar una vez más, a la población y al propio Gobierno, sobre la necesidad de enfrentar la crisis económica con medidas como las propuestas en los dos documentos anteriores más otras que se sugieren.

Pero en esta ocasión, se hace además énfasis en un análisis de lo que han sido estos diez años del Gobierno del MAS en términos económicos y sobretodo de la via-

bilidad de continuar con el modelo económico y social que está ejecutando.

Las reflexiones y propuestas mencionadas en el presente documento no apuntan a descartar todo lo que el Gobierno del MAS ha realizado en materia económica y social, puesto que, particularmente en políticas sociales y de inclusión, y en menor grado, en políticas macroeconómicas y sectoriales, ha tenido también aciertos.

Pero el MAS, ejerciendo tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo, no ha sido lo suficientemente amplio para aceptar críticas y/o reconocer que, frente a crisis internacionales como la actual, es necesario cambiar de rumbo y no mantener políticas que, aunque en el corto plazo pueden dar resultados, en el mediano y largo plazo tendrán efectos contrarios al deseado y pondrán en riesgo la estabilidad económica y las posibilidades de crecimiento futuro de la economía boliviana.

El presente documento, tiene además el propósito de abrir la discusión y empezar un debate de fondo sobre cuál es el Modelo de Desarrollo Económico y Social más apropiado para el país para los próximos 20 años.

No queremos ser agoreros de la crisis que afecta y afectará aún más al país. Pero,

* “Propuesta de Unidad Nacional ante la nueva crisis del Estado Extractivista” de 2015 (<https://drive.google.com/file/d/0B1EXMvxtGMFHZ2VGyVnFwWxnSGs/view?usp=sharing>) y “Cómo enfrentar la crisis económica e institucional, propuestas para evitar que éstas se agraven”. Abril de 2016. (<https://drive.google.com/open?id=0B1EXMvxtGMFHYmdPRFJrNmNDbUU>).

como el operador de un radar que observa la llegada de una tormenta, es nuestro deber alertar lo que se observa que sucederá en el corto plazo, justamente, para evitar, o al menos paliar, sus efectos.

Si los que conocemos sobre economía, nos callamos, y no damos nuestra opinión, esa sería una actitud irresponsable.

Creer que existe una sola visión sobre las políticas económicas y sociales y tratar de

imponerla sin escuchar otras opiniones y amenazar con represalias a quienes disienten, va contra los valores democráticos expresados en la Constitución Política del Estado e impide tener mejores elementos de juicio para la definición y aplicación de las políticas más apropiadas para el país.

Las Políticas de Estado son más sólidas en la medida en que las mismas se basen en una amplia y abierta discusión.

1. EL AGOTAMIENTO DEL MODELO ECONÓMICO DEL MAS

Diversas autoridades económicas del gobierno observan que analistas y críticos tilden al modelo económico del Movimiento al Socialismo - MAS como “primario - exportador” y que lo señalen como “populista” o “neopopulista” y hacen referencia constante al periodo “neoliberal” para comparar los logros del “Modelo Económico Social Comunitario Productivo Boliviano” (MESCP).

Lo cierto es, y así lo demuestran las cifras como se verá más adelante, que la estrategia económica del MAS, ha sido fundamentalmente de carácter primario - exportador (y extractivista) y muchas de sus políticas económicas cumplen con las características de ser populistas y que las comparaciones con periodos pasados no son ubicadas en el contexto adecuado que se debería tomar en cuenta para confrontar resultados.

El MAS reconoce que a partir de la Revolución del año 1952 y hasta el año 1985, en términos generales y en lo fundamental (en términos de una estrategia de desarrollo económico) rigió el Capitalismo de Estado, asociando a éste, sin embargo, con la característica de ser primario exportador y que desde el año 1985 al 2005 el modelo seguido fue el neoliberal¹.

¹ Ver por ejemplo página 12 del libro de Gabriel Loza Tellería, (ex autoridad económica del actual gobierno), “Bolivia. El modelo de Economía Plural”. 2013. En el cual menciona “El

La Estrategia de Desarrollo Económico del MAS es un “reciclaje” del Modelo Económico de Capitalismo de Estado aplicado en el país en periodos pasados.

La propuesta de modelo económico del MAS, es ingresar a una etapa de industrialización del país a través del uso de los excedentes económicos generados por los sectores de recursos no renovables (fundamentalmente minero e hidrocarburos), los cuales serían explotados, principalmente, con el concurso de empresas estatales².

Por un lado, en esencia, el modelo económico del MAS, tiene muchas similitudes con los planteados durante el periodo de Capitalismo de Estado que rigió durante los años 1952 - 1985 y por otro, la economía

modelo actual boliviano es diferente al populismo de derecha e izquierda prevaleciente desde 1952 a 1985, que estaba basado en un estilo de crecimiento aparentemente más orientado hacia adentro y con una fuerte presencia del Estado en la economía, a través de las empresas públicas, que derivó en una especie de “Capitalismo de Estado”.

² El modelo económico del MAS es explicado en detalle en los documentos: “ El Plan Nacional de Desarrollo: Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien - Lineamientos Estratégicos 2006 - 2011”, “Agenda Patriótica 2025”, “Plan de Desarrollo Económico y Social 2016 - 2020 en el Marco de Desarrollo para Vivir Bien”, los cuales se pueden encontrar en las páginas web de varios ministerios e instituciones del gobierno y en los libros; “El Modelo Económico Social Comunitario Productivo Boliviano”: Luis Alberto Arce Catacora (Ministro de Economía y Finanzas del gobierno del MAS), publicado el año 2015 y “Bolivia. El Modelo de Economía Plural” de Gabriel Loza Tellería, publicado el año 2013.

Cuadro N° 1. PERIODOS DE MAYOR O MENOR INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA

Periodo	Años aproximados	Tasas de crecimiento promedio (en porcentajes)	Grado de preponderancia del Estado en la economía
1952 - 1985 *	34	2,65	ALTA
1985** - 2005	20	3,21	BAJA
2006 - 2015	10	5,04	ALTA
Total	64	3,20	
Total años de Alta Preponderancia del Estado	44	3,19	
Total años de Baja Preponderancia del Estado	20	3,21	

* Hasta agosto de 1985

** Desde Septiembre de 1985. Se tomó como referencia desde el año 1986.

Fuente: Elaborado sobre la base de información del INE y el Banco Central de Bolivia (BCB) y del estudio " Los Determinantes del Proceso de Crecimiento de la Economía Boliviana desde 1952". José María Pantoja y Nelson Ardaya Sánchez. 4 to Congreso de Economistas de Bolivia.

boliviana, después de 10 años del Gobierno del MAS, sigue siendo tan o más primario exportador de lo que fue en periodos pasados, incluyendo al periodo, por ellos caracterizado, como “neoliberal”.

En todo caso, si consideramos los últimos 64 años a partir de la revolución del año 1952, es la participación del Estado que ha predominado, puesto que casi un 70% del periodo entre 1952 y 2016 ha estado bajo el concepto de Capitalismo de Estado en sus diversas formas (cuadro N°1).

En los periodos señalados, se registraron “shocks” externos favorables y desfavorables, y dada la alta dependencia de la economía de los sectores extractivos para generar recursos financieros para financiar el gasto público y el gasto en general (incluyendo la inversión), los impactos de los precios en las materias primas determinaron en gran medida los ciclos positivos y negativos en la economía.

Desde una perspectiva global, y considerando las tasas de crecimiento promedio de la economía, los resultados de una alta intervención del Estado en la economía, no han sido diametralmente distintos al de baja participación, ya que en ambos casos el crecimiento promedio fue de 3,2%.

No hay duda que el crecimiento promedio de 5% logrado en el subperiodo de gobierno del MAS, es superior al obtenido durante el periodo 1985 – 2005. Pero como

se verá más adelante, hay varios factores a tomar en cuenta que favorecieron extraordinariamente al gobierno del MAS durante los últimos 10 años, que difícilmente se volverán a replicar y que, en todo caso, y a la luz de un cambio en esas circunstancias, ponen en duda la sostenibilidad del modelo económico aplicado por éste.

1.1. Semejanzas entre los modelos de Capitalismo del Estado aplicados en el pasado y el modelo de “Neocapitalismo del Estado” propuesto por el MAS.

Desde la perspectiva económica, el común denominador de los planes de desarrollo del MAS, y en términos de su propio lenguaje, es el de la utilización de los excedentes provenientes de la explotación de recursos naturales, los cuales deben estar bajo el dominio o control del Estado, y el traspaso de esos excedentes a sectores generadores de empleo e ingresos.

Ello no difiere diametralmente de las propuestas de Modelo Económico y planes de desarrollo planteadas en el pasado por otros gobiernos³, inclusive de derecha como

³ Una discusión detallada sobre los planes de desarrollo del país, y utilizada en el presente documento como fuente bibliográfica principal para este tema, es el estudio “Aproximación

lo fue el gobierno de Hugo Banzer Suárez.

Incluso en periodos anteriores a los que se hace referencia, se buscaban objetivos similares. Por ejemplo, en el “*Plan Bohan*” de 1942, se mencionaba que el país carecía de infraestructura que le permitiera conectarse entre los diferentes departamentos del país, y que era muy dependiente de las exportaciones de recursos naturales no renovables (en esa época de los minerales).

En particular el “Plan Bohan” recomendaba una mayor explotación y exportación de los hidrocarburos, la búsqueda de nuevos mercados para los hidrocarburos, la construcción de gasoductos a la República de Argentina, la Creación de la Corporación Boliviana de Fomento, que, posteriormente, mediante una fuerte intervención estatal, tuvo un rol fundamental en el desarrollo de infraestructura caminera del país y en la creación e impulso de proyectos en diversos sectores de la economía boliviana. Entre otros aspectos, el Plan mencionaba, en el sector agrícola, promover la producción de azúcar, carne, madera y algodón.

En el “*Plan Inmediato de Política Económica del Gobierno de la Revolución Nacional*” del año 1955, también buscaba cambios profundos en la estructura económica del país. “Su enfoque, al igual que el anterior fue la de diversificación productiva, la sustitución de las importaciones y la ampliación del mercado interno (...). Se propone una política de industrialización de la producción agrícola, desarrollar el sector agropecuario y petrolero especialmente en Santa Cruz. En este segundo rubro, a través de la inversión extranjera para sustituir las importaciones de gasolina”⁴.

histórica a los procesos de Planificación en Bolivia. Aportes conceptuales y metodológicos de la Cooperación Técnica Alemana - GTZ”. La Paz Bolivia, Diciembre de 2009. El documento se lo puede encontrar en la página web: www.bibvirtual.ucb.edu.bo/opac/Record/240660/Description

4 “Aproximación histórica a los procesos de Planificación en Bolivia. Aportes conceptuales y metodológicos de la Cooperación Técnica Alemana - GTZ”. Página 22.

Respecto al “*Plan Decenal de Desarrollo Económico y Social (1962 – 1971)*” del segundo gobierno de Victor Paz Estenssoro, el documento de la GTZ ya citado, dice lo siguiente “El énfasis del Plan Decenal fue el crecimiento integral y la diversificación de la economía nacional, trata de superar el estancamiento de la economía y las condiciones de pobreza, incrementar la productividad y crear el empleo productivo, además de mantener la estabilidad monetaria, superar los problemas de la balanza de pagos y avanzar en la integración del territorio nacional”⁵.

Sin embargo, en varios aspectos, el Plan más semejante al planteado por el MAS es la “*Estrategia Socio - Económica del Desarrollo Nacional 1971 – 1991*”, dado que, entre otros temas, en el mismo se decía que “La imagen que se proyecta en la Estrategia en veinte años era la de una sociedad con autonomía nacional, para lo cual “será indispensable tener control nacional sobre los recursos naturales y contar con una organización productiva, con creciente participación popular”⁶.

En dicha Estrategia, se menciona además temas referidos a cómo lograr el desarrollo de la industria nacional mediante la creación de complejos industriales, la industrialización de los hidrocarburos, y el desarrollo social (educación y salud).

En el estudio de la GTZ, se menciona que en la Estrategia 1971 – 1991, se planteaba que “El modelo de la estrategia buscaba en su “dinámica externa”, que por medio de las exportaciones se produzca para el resto de la economía los excedentes necesarios para generar ahorro que se canalice a la inversión. En su “dinámica interna” se buscaba el aprovechamiento efectivo de los recursos económicos potenciales para ampliar la demanda,

5 Ver página 23 del citado documento.

6 “Aproximación histórica a los procesos de Planificación en Bolivia. Aportes conceptuales y metodológicos de la Cooperación Técnica Alemana - GTZ”, pág. 23 - 24.

en base al incremento de la productividad y ocupación progresiva de la mano de obra desocupada o subempleada a fin de ampliar la oferta, es decir, buscaba la ampliación del mercado interno”⁷.

El Plan de la dictadura de Banzer denominado “*Plan Quinquenal de Desarrollo*” enfatizaba a las exportaciones de materias primas, particularmente de hidrocarburos. En dicho Plan el sector estatal también jugaba un rol preponderante.

Se observan por tanto varias similitudes con otros planes aplicados en los periodos de Capitalismo de Estado y que hay aspectos que los Planes del MAS muestran como “novedosos” o que implican cambios “radicales” en relación al pasado, que en realidad no lo son y de alguna u otra forma ya han sido propuestos.

Especialmente el obtener una mayor diversificación de la economía boliviana y lograr un mayor grado de industrialización son objetivos perseguidos en prácticamente todos los planes de desarrollo.

1.1.1. El “Colapso” de los Modelos de Capitalismo de Estado

El modelo de Capitalismo de Estado aplicado desde 1952 hasta mediados de 1985 colapsó, porque la fuerte intervención del Estado en la economía no dio el resultado esperado. Ello porque, entre otras razones, prevalecían criterios de orden político - ideológico en las decisiones del manejo de la economía, incluyendo a las empresas públicas y porque la economía boliviana fue fuertemente afectada por “shocks” externos, situación que fue agravada por el excesivo y poco eficiente (en cuanto al destino de los recursos) endeudamiento externo incurrido en particular durante la dictadura del gobierno de Banzer en la década de los 70`s. Lo anterior, no obstante que éste (Gobierno de Banzer) también se

benefició de una bonanza en el precio de las materias primas.

También influyó en el desgaste del modelo de Capitalismo de Estado, los malos manejos (asociados a corrupción en varios casos) en el uso de los recursos públicos algo que ha sido un problema permanente en la administración pública boliviana, especialmente cuando la misma ha contado con más ingresos, ya sea porque la economía estaba atravesando por un buen momento o porque tuvo un relativamente fácil acceso a recursos del exterior (endeudamiento externo).

Es interesante hacer notar que en pleno periodo caracterizado como neoliberal, en el último año del tercer gobierno de Paz Estenssoro (1989), se presentó la Estrategia de Desarrollo Económico y Social 1989 - 2000 (EDES), que aunque bajo una lógica más de economía de mercado, el EDES también fijaba entre sus objetivos, el desarrollo de los sectores de hidrocarburos, minería, agricultura y manufacturas, estableciendo una especial importancia a dar mayor agregado al gas natural a través de la industrialización del mismo para producir fertilizantes y polímeros⁸

La gran diferencia de estos planes con el del MAS, es que la mayoría de éstos no llegaron a aplicarse o lo hicieron de una manera muy incipiente por algunas de las razones antes mencionadas (en ciertos casos se daban varias de ellas en forma simultánea) y que se las puede resumir en:

- Tenían una fuerte carga ideológica en su conceptualización y alejada de la realidad económica,
- No contaban con el suficiente respaldo político para ejecutarlo por temas de inestabilidad política y social,
- Enfrentaban crisis externas que afectaban fuertemente a la economía boliviana,

⁸ Ver páginas 36 - 41 del documento “Aproximación histórica a los procesos de Planificación en Bolivia. Aportes conceptuales y metodológicos de la Cooperación Técnica Alemana - GTZ”.

⁷ Ver página 24 del citado documento.

- La intervención del Estado en la economía no estuvo ordenada ni planificada.
- Los Planes no eran aplicables al no contar con los recursos financieros y capital humano para llevarlos a cabo.
- Fueron, en su mayoría, presentados al final de los gobiernos, lo cual los convertía más en un ejercicio teórico que un Plan con posibilidades de ejecutarlo.

Se reitera, sin embargo, que en ese periodo (1952 – 1985), hubo una fuerte intervención del Estado en la economía tanto mediante la diversidad de empresas públicas que se crearon y que tuvieron presencia en la casi totalidad de los sectores de la economía como a través de controles y otros mecanismos que regulaban la economía.

También en ese periodo de Capitalismo de Estado, se crearon empresas públicas sobredimensionadas, con sobreempleo, muy costosas y con información muy opaca en cuanto a licitaciones y transparencia de las operaciones de las mismas.

El desafío, por tanto, del Plan de Desarrollo del MAS es demostrar que ideas que ya fueron planteadas en el pasado - aunque con un enfoque distinto teniendo en cuenta nuevas realidades que enfrenta el país - se materialicen efectivamente, dado que, a diferencia de los otros planes de los periodos de Capitalismo de Estado, y por las razones antes mencionadas, el gobierno del MAS tuvo y tiene la posibilidad de ejecutar su Plan para obtener los resultados programados.

Lo anterior teniendo en cuenta que es un gobierno que estará en el poder por al menos 14 años, dado que la actual administración terminará su gestión el año 2020.

1.1.2. El Modelo de “Neocapitalismo de Estado” del MAS

En los 10 años que ya lleva el gobierno del MAS, la economía boliviana no ha experimentado grandes cambios en su estructura

económica y continúa siendo de carácter extractivista y primario – exportadora.

Lo que demuestra, al igual que en el pasado ya sea mediante el anterior Capitalismo de Estado aplicado durante el periodo 1952 - 1985 o durante el periodo neoliberal que rigió desde fines del año 1985 al 2005, que el Capitalismo de Estado del gobierno del MAS tampoco ha logrado el objetivo de contar con una economía más diversificada, menos dependiente de materias primas exportadas con escaso valor agregado y con avances significativos en el proceso de industrialización.

Esto último fue reconocido por el propio presidente Evo Morales en su discurso del 6 de agosto de 2016 al decir que “Hermanas y hermanos, el precio de los hidrocarburos nos afecta bastante y quiero decirles nuevamente que no sólo había sido importante depender de una actividad económica sino de muchas, eso es parte de la Agenda Patriótica 2025”⁹

Personeros del MAS han señalado que el extractivismo sería algo de carácter temporal y necesario para generar excedentes económicos, tanto para el desarrollo económico en otros sectores como para políticas sociales, creando así las condiciones para un nuevo modelo económico y social¹⁰.

El concepto en sí tiene sentido, pero el problema es que por un lado ya han transcurrido algo más de 10 años del gobierno del MAS, y lo que se observa es una aún mayor dependencia del extractivismo en la economía boliviana y los proyectos de industrialización están principalmente relacionados en

⁹ Separata publicada en medios de prensa escrita el 7 de agosto de 2016 “. Ministerio de Comunicación.

¹⁰ Al respecto, Gabriel Loza en su libro “Bolivia. El Modelo de Economía Plural”, en la página 54 indica que “Una economía primaria exportadora como la boliviana no puede dejar de lado el sector extractivo, el cual en una primera etapa se constituye en un primer motor del desarrollo hasta tanto se logre la industrialización de los recursos naturales renovables y no renovables. Por lo tanto, el extractivismo es una fase que permitirá el desarrollo de la industrialización y no es un objetivo en sí mismo. El modelo boliviano no es modelo de neoextractivismo, puesto que considera la extracción de los recursos naturales no renovables sólo como una fase transitoria (...).

gran medida con el sector hidrocarburos lo cual enfatiza aún más la dependencia de la economía en la explotación de los recursos naturales no renovables.

No se discute la importancia de avanzar en el proceso de industrialización de los recursos naturales, lo cual es y será prioridad para cualquier gobierno, lo que se arguye es que, para que avance, debe cumplir determinados requisitos y estar basado en ciertas condiciones, que como se demostrará más adelante, no se han cumplido y que, por tanto, lo que se supone debería haber sido “temporal” (la dependencia del extractivismo), se está convirtiendo en “permanente”, tal como ha sido siempre en la economía boliviana.

Por otra parte, la creación de condiciones no sólo tiene que ver con la generación de excedentes y parte de ellos invertirlos en otros sectores de la economía con el propósito de diversificarla, sino también con otro tipo de requerimientos, igualmente importantes, para crear el medioambiente adecuado para que de esta manera otras actividades económicas, no relacionadas con recursos del Estado y con los recursos naturales no renovables, puedan crecer.

El otro tipo de condiciones al que se hace referencia en el párrafo anterior, está asociado a los pocos incentivos e incluso desincentivos que otros sectores de la economía no estatales, han recibido del gobierno y que impiden sentar las bases para una mayor diversificación de la matriz productiva del país.

Específicamente, el sector privado, principal proveedor de empleo en la economía boliviana, no sólo no ha tenido estímulos para realizar mayores inversiones, si no que ha sentido la agresividad del gobierno del MAS hacia el mismo, ya sea mediante medidas impositivas, amenazas y multas a través de instituciones estatales como la Autoridad de Empresas, políticas como las de imponer limitaciones excesivas a exportaciones o

mantener una política cambiaria que está afectando fuertemente al sector transable de la economía, temas que se discutirán con mayor detalle más adelante.

El gobierno del MAS, más allá del concepto de desarrollo económico que ha enunciado mediante sus planes, en los cuales, los excedentes (y apropiación de gran parte del mismo mediante empresas públicas y medidas impositivas) serían utilizados para diversificar e industrializar la economía, por las acciones hasta ahora realizadas, pareciera que la cada vez mayor participación del Estado en la economía es un fin en sí mismo, acentuando aún más el Modelo de Capitalismo de Estado que está aplicando.

Lo anterior ha implicado que el gobierno del MAS no sólo ha nacionalizado, adquirido o apropiado de empresas que antes eran privadas, sino también ha creado muchas empresas públicas en varios ámbitos sectoriales y más allá de lo que denominó como sectores estratégicos¹¹ o empresas estratégicas¹², compitiendo con industrias ya establecidas del sector privado y desincentivando las inversiones en esas industrias que ahora deben enfrentar la competencia con las creadas por el Estado.

Ello ha provocado incertidumbre en el sector privado ya que hasta ahora no se sabe cuál es el límite en el cual el gobierno dejará de seguir creando nuevas empresas estatales o en que sectores preferentemente invertirá. La duda es aún mayor porque tampoco se sabe si esas empresas estatales, competirán bajo similares condiciones a las que están sujetas las empresas privadas.

11 En sus planes de desarrollo, el gobierno del MAS estableció como sectores estratégicos a Hidrocarburos, Minería y Metalurgia, Electricidad y Recursos Ambientales. Ver “Plan Nacional de Desarrollo. Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien”.

12 El gobierno del MAS, denomina “Empresa Pública Nacional Estratégica - EPNE”, para referirse a aquellas empresas estatales que apoyará con especial énfasis para industrializar los recursos naturales e intervenir - mediante empresas estatales - en diversos sectores de la economía.

La realidad es que, desde una visión económica, y teniendo en cuenta las acciones hasta ahora desarrolladas por el gobierno del MAS, éste está imponiendo un “Estado Empresario” o una nueva forma de capitalismo de Estado que podríamos denominarla como *“Neocapitalismo de Estado”*.

Al margen de estar o no de acuerdo con el modelo económico del MAS, los hechos son que:

- El mismo Gobierno no ha sido consecuente con sus propios planes de desarrollo en el cual se daba también espacio a la economía no estatal,
- La dependencia en los sectores extractivos sigue siendo alta (y más que en otros periodos de la economía boliviana),
- La industrialización, de la mano del Estado, se ha concentrado, o al menos intenta hacerlo, en dar mayor agregado a los recursos naturales no renovables y últimamente también renovables y,
- Las posibilidades de crecimiento del capital nacional privado y extranjero, se han visto limitadas por medidas y acciones del gobierno contra este sector.

Ante estos resultados y perspectivas, es ya momento de pensar en un Modelo Económico post “Neocapitalismo del Estado” aplicado por el MAS, en el cual se busque un justo y adecuado equilibrio entre la intervención estatal en la economía y la participación activa del sector privado¹³ como la propia Constitución Política del Estado (CPE) lo establece¹⁴.

13 Este tema es también reconocido por importantes ex - autoridades económicas como Gabriel Loza Tellería, quién en su libro “Bolivia. El Modelo de Economía Plural” páginas 85 - 86 indica, “Sin embargo, la lección clara de la experiencia boliviana es que la inversión pública debe ser complementaria a la privada, nacional y extranjera, no debe ser sustituidora ni desplazadora y lo más recomendable sería delimitar las áreas de la participación del Estado en la economía y establecer reglas claras a la inversión privada”.

14 El artículo 306 II de la CPE señala “La economía plural está constituida por las formas de organización económica comunitaria, estatal, privada y social cooperativa”.

El proceso de industrialización de la economía boliviana, con la participación del sector privado debería ser un objetivo clave del cualquier gobierno y se deberían fijar metas concretas, mediante también políticas económicas específicas para primero, frenar el proceso de desindustrialización que se está dando en la actualidad, y segundo tomar las medidas adecuadas para lograr que la participación de la industria en el PIB sea de al menos 20 %.

La diversificación de la economía también debería basarse en sectores como el de Turismo, el cual, mediante estrategias adecuadas podría tener un impacto mucho mayor en la economía boliviana y particularmente en la generación de empleo de calidad.

Según información de la Unidad de Análisis de Políticas Económicas - UDAPE (“Diagnósticos Sectoriales Turismo, de Septiembre de 2015”) los ingresos por turismo receptivo han representado alrededor del 2 % del PIB los últimos años. Así como se fijan metas para aumentar la participación en el PIB de la industria manufacturera, se debería, igualmente, determinar metas explícitas para incrementar la actividad del turismo externo e interno en el país, de tal modo de que ésta, en un periodo de 5 años duplique su aporte en la economía.

De esta manera, mediante la contribución de todos los actores económicos y con la promulgación de normas regulatorias claras que provean de seguridad jurídica a los diversos actores que intervienen en la actividad económica, se logrará una real diversificación de la economía y tasas de crecimiento de la economía sostenibles.

Considerando los “megaproyectos” (los cuales son discutidos más adelante) que en varias áreas de la economía el gobierno del MAS está ejecutando, ejecutará, o al menos planea hacerlo, es importante reiterar que se debe tener en cuenta los resultados de experiencias pasadas en la aplicación de modelos de Capitalismo de Estado.

Esto porque ya en anteriores periodos se cometieron crasos errores en el proceso de planificación de grandes proyectos relacionados ya sea con la creencia que el país contaba con grandes reservas de un producto natural no renovable o que se tendrían mercados asegurados sin haberlo previamente constatado.

Parte importante del excesivo endeudamiento externo, que después contribuyó, significativamente, en la formación de severos desequilibrios macroeconómicos, tuvo que ver con que el mismo fue destinado a financiar grandes proyectos, que posteriormente demostraron falencias como las señaladas.

LA "QUIMERA" DE LAS TASAS DE CRECIMIENTO LOGROS POSIBLES Y LOGROS IMPOSIBLES

Cabe hacer una reflexión sobre las continuas aseveraciones que hace el Vicepresidente Álvaro García Linera sobre las futuras dimensiones de la economía boliviana de continuar creciendo a tasas promedios de 5% o del 5.8% como se estima en el "Plan de Desarrollo Económico y Social 2016 - 2020" - PDES, del MAS.

El Vicepresidente Álvaro García Linera ha manifestado en varias oportunidades¹⁵ que la economía boliviana podría alcanzar el tamaño de la economía chilena en el año 2025 o 2027. Este tipo de aseveraciones generan falsas expectativas y contradicen la realidad económica.

En primer lugar, como ya se hizo notar en el documento "Como enfrentar la crisis económica e institucional"¹⁶, es importante diferenciar lo que son variables nominales de las reales, así como también los efectos cambiarios nominales¹⁷ en los tamaños de las economías. Lo que importa es el crecimiento de una economía en términos reales.

Considerando las dimensiones de ambas economías estimadas por el Banco Mundial para el año 2015 en \$us 33.197 millones para la economía boliviana y \$us 240.216 millones para la economía chilena, la relación fue ese año de 7,2 veces entre ambas. (Cuadro N°2)

Para que en términos reales y a precios del año 2015 (es decir quitando el efecto de los precios y de variaciones cambiarias y por tanto tomando en cuenta el crecimiento real del PIB), creciendo a una tasa de 5.8% promedio - tal como estima el PDES - no es difícil demostrar matemáticamente, que, para que la economía boliviana alcance al tamaño de la economía chilena del año 2015 (a precios constantes del año 2015), tendrían que pasar alrededor de 35 años.

Esto suponiendo además que la economía chilena no crezca a partir del año 2015. Obviamente si, adicionalmente, como ocurrirá en la realidad, la economía chilena continúa creciendo (también en términos reales), entonces alcanzar el tamaño de la economía de ese país, tomaría mucho más tiempo.

Lograr tasas de crecimiento de alrededor del 6% anual, es posible, pero el gran desafío es que éstas estén sustentadas en fundamentos sólidos y no mediante políticas expansivas del gasto público o "megaproyectos", de los cuales se tienen dudas respecto a sus resultados, que algún momento repercutirán en desajustes y desequilibrios macroeconómicos.

El objetivo de lograr tasas de crecimiento elevadas y alcanzar un mayor desarrollo económico del país es un tema de largo plazo y requiere la aplicación de políticas económicas correctas y estables.

Al margen de las comparaciones comentadas, lo que realmente importa es lograr tasas de crecimiento lo suficientemente elevadas y sostenibles como para mejorar el nivel y calidad de vida de la población y sobre todo reducir sustancialmente, en el menor tiempo posible, los niveles de pobreza que aún afectan a un gran porcentaje de la población boliviana.

15 Ver por ejemplo periódico "El Deber" del 19/10/2014 y "Página Siete" de 21/6/2016.

16 Ver página 12 del documento "Como enfrentar la crisis económica e institucional".

17 Por ejemplo, la economía chilena el año 2015, creció en, términos reales, en 2.1 % y la boliviana en 4.85 %. Pero, en el caso de la economía chilena, mayormente por efecto de la devaluación de su moneda, el tamaño de su economía, en dólares, disminuyó de \$us 277.1 miles de millones el año 2013 a \$us 240,2 miles de millones el año 2015. En el caso boliviano no hubo devaluación y es por ello que la política cambiaria no afectó, en dólares corrientes, el tamaño de su economía. El tamaño de la economía boliviana era de \$us 30.380 miles de millones el año 2013 y de \$us 32,760 miles de millones el año 2015.

De ese modo, la relación entre la economía chilena, en comparación a la boliviana, que el año 2013 era de 9,0 veces (\$us 277.079 millones y \$us 30.659 millones respectivamente según datos del Banco Mundial. Ver datos.bancomundial.org) pasó a 7.2 veces el 2015 (ver cuadro N° 2). Lo que ocurrió, es que, al haberse devaluado su moneda, el tamaño de la economía chilena, para calcularla en dólares, se dividió por un mayor tipo de cambio, mientras en el caso de la economía boliviana, para convertirla a dólares, se dividió por el mismo tipo de cambio ya que no hubo devaluación.

Claramente, la relación entre ambas economías bajó, principalmente por un tema de política cambiaria. La incidencia en términos reales tuvo un impacto menor en esa reducción. A precios constantes (dólares del año 2013), la relación entre la economía chilena y la boliviana bajó de 9,1 veces el año 2013, a sólo 8,6 veces el año 2015 (bastante superior a las 7,2 veces en términos nominales).

Cuadro N° 2. TASAS DE CRECIMIENTO COMPARATIVAS DE LA ECONOMÍA BOLIVIANA
(en millones de dólares del año 2015)

	2015	2025	2035	2045	2050	Años aproximados para alcanzar el tamaño de la economía chilena del año 2015 (en dólares de 2015)
PIB Bolivia	33.197					
PIB Chile	240.216					
Relación PIB Chile/Bolivia	7,2					
Tamaño economía boliviana si PIB crece a 5,8% anual		58.339	102.521	180.164	238.835	35 años (se alcanza el tamaño de la economía chilena del año 2015 en el año 2051)
Tamaño economía boliviana si PIB crece a 7,0% anual		65.304	128.462	252.704		29 años (se alcanza el tamaño de la economía chilena del año 2015 el año Año 2044)
Tamaño economía boliviana si PIB crece a 10% anual		86.104	223.333			21 años (se alcanza el tamaño de la economía chilena del año 2015 el año 2036)

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información de datos del Banco Mundial datos.bancomundial.org

2. ¿CAMBIÓ LA ESTRUCTURA ECONÓMICA DEL PAÍS EN LOS 10 AÑOS DEL GOBIERNO DEL MAS?

“Si queremos que las cosas se queden como están, necesitamos que todo cambie”¹⁸

El gobierno del MAS, después de 10 años, no ha logrado diversificar la economía. Comparando con el inicio del gobierno del MAS el año 2006 como al cotejarlo con el periodo neoliberal¹⁹, como se verifica mediante las cifras del cuadro N° 3, el sector primario exportador no sólo ha man-

tenido estable su participación en la estructura económica, sino que la incrementó²⁰.

En términos de precios constantes, la participación de la industria manufacturera en la matriz productiva sigue siendo de 16,2% al año 2015, cifra similar a la observada el año 1985²¹

18 Frase del libro “El Gatopardo” de Giuseppe Tomasi Di Lampedusa, utilizada frecuentemente para señalar que, en muchas ocasiones, los cambios que se dicen que se están realizando al final del día no tienen impactos, y en realidad, no obstante esos cambios, todo sigue igual.

19 Por otra parte, Gabriel Loza, ex autoridad económica del actual gobierno, en su libro “Bolivia. El Modelo de Economía Plural”, hace notar que la contribución al crecimiento del PIB de los sectores que sustituyen importaciones fue negativa (-0,3%) en el periodo 2006 - 2011, casi la misma tasa (también negativa) del periodo “neoliberal” 1987 - 2005 (-0,4%). Ver página 49, cuadro N° 4 del citado libro.

20 Ello ya sea en términos corrientes o reales. Para una explicación didáctica de estos dos conceptos ver documento (ya referido) “Cómo enfrentar la crisis económica e institucional. Propuestas para evitar que éstas se agraven”. Unidad Nacional (UN) Pág. 12 Recuadro “La Diferencia entre Crecimiento Nominal y Real”.

21 Si se utiliza la estructura del PIB en términos nominales, es decir incorporando el efecto de los precios, la participación de la industria manufacturera decreció de 17,8% del PIB el año 1988 a 10,2% del PIB el 2015. Una vez que el INE cumple con la propuesta de cambiar el año base, el cuál por su antigüedad, ya no refleja la verdadera estructura económica del país, se verificará que, en realidad, la economía boliviana, en términos relativos, viene enfrentando por varios años, un proceso de “desindustrialización”

Cuadro N° 3. ESTRUCTURA DEL PIB
(en porcentajes y a precios del año 1990)

	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015
Producto Interno Bruto (precios de Mercado)	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Derechos s/Importaciones, IVA y otros Impuestos	5,7%	8,3%	8,6%	8,2%	9,6%	9,8%	12,2%
Producto Interno Bruto (precios básicos)	94,3%	91,7%	91,4%	91,8%	90,4%	90,2%	87,8%
Agricultura, Silvicultura, Caza y Pesca	16,2%	15,4%	14,9%	14,2%	14,5%	12,6%	11,9%
Extracción de Minas y Canteras	10,7%	10,2%	10,2%	9,6%	10,8%	12,2%	11,7%
Petróleo	5,6%	4,3%	4,1%	4,9%	6,8%	6,0%	6,7%
Minerales	5,0%	5,9%	6,1%	4,7%	4,0%	6,2%	5,0%
Industria Manufacturera	16,2%	17,0%	17,1%	16,5%	16,5%	16,9%	16,2%
Electricidad Gas y Agua	1,4%	1,6%	2,1%	2,1%	2,0%	2,0%	2,1%
Construcción	3,2%	3,1%	3,4%	3,5%	2,7%	3,5%	3,9%
Comercio	8,6%	8,9%	8,6%	8,5%	8,2%	8,2%	7,6%
Tranporte, Almacenamiento y Comunicaciones	8,4%	9,3%	10,0%	10,7%	11,0%	11,2%	11,0%
Establecimientos Financieros, Seguros, Bienes Inmuebles y Servicios Prestados a las Empresas	11,1%	10,2%	10,7%	14,0%	11,2%	11,5%	12,1%
Servicios Comunales, Sociales, Personales y Doméstico	4,6%	4,4%	4,4%	4,5%	4,4%	4,1%	3,7%
Restaurantes y Hoteles	3,7%	3,3%	3,2%	3,2%	2,9%	2,6%	2,4%
Servicios de la Administración Pública	11,8%	10,1%	9,4%	9,1%	9,1%	9,0%	9,9%
Servicios Bancarios Imputados	-1,5%	-1,6%	-2,4%	-4,0%	-2,9%	-3,6%	-4,7%

Fuente: Elaborado sobre la base de información del Dossier de Udape N° 14 e información económica del INE.

En cuanto a la estructura de las exportaciones, como se observa en el cuadro N° 4, se mantiene la excesiva dependencia en la exportación de materias primas que ha caracterizado a la economía boliviana, en este caso principalmente de hidrocarburos, que en

algunos años llegaron a representar el 47,6% (2005) de las exportaciones totales.

En general las exportaciones de hidrocarburos y minería continúan representando más de dos tercios de las exportaciones totales.

Cuadro N° 4 . ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES
(en porcentajes)

DETALLE	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015 (p)
A) PRODUCTOS TRADICIONALES	94,5%	66,4%	56,1%	43,9%	66,1%	76,3%	76,6%
I. MINERALES Y METALES	39,1%	42,7%	43,2%	31,6%	18,5%	34,0%	32,0%
II. HIDROCARBUROS	55,5%	23,7%	12,9%	12,3%	47,6%	42,4%	44,6%
Gas Natural	55,2%	23,6%	7,8%	9,1%	36,8%	39,7%	42,3%
Otros	0,3%	0,2%	5,1%	3,3%	10,8%	2,7%	2,3%
B) PRODUCTOS NO TRADICIONALES	5,1%	30,2%	40,2%	40,6%	25,1%	19,8%	19,5%
Soya y derivados	0,8%	4,2%	12,0%	17,1%	8,8%	7,4%	8,9%
Resto	4,3%	26,0%	28,1%	23,5%	16,3%	12,5%	10,6%
SUB - TOTAL	99,6%	96,6%	96,3%	84,6%	91,2%	96,1%	96,1%
RESTO	0,4%	3,5%	3,7%	15,4%	8,8%	3,9%	3,9%
TOTAL VALOR OFICIAL	100,0%						

(p) Preliminar

FUENTE: Elaborado sobre la base del Dossier de Udape N°14 e información del BCB e INE.

El mayor “extractivismo” que se observa tanto en la participación relativa de los sectores minería e hidrocarburos en el PIB, como en la escasa diversificación de las exportaciones, indica que no sólo no se han dado cambios en la matriz productiva del país, sino que se acentuó la dependencia de la economía boliviana en los sectores primarios.

En el Plan de Desarrollo del Gobierno 2015 - 2020 y en la Agenda Patriótica 2025, los proyectos de industrialización son de carácter estatal y se concentran en los denominados “megaproyectos” en los sectores Hidrocarburos, Energía Eléctrica, Minería y en menor medida en industria manufacturera como es el caso de la industria del azúcar.

En otras palabras, por un lado, habrá mayor presencia estatal en la economía, y por otro, no habrá una pronunciada diversificación en la Matriz Productiva del país.

2.1. No se han Industrializado los Recursos Naturales

En cuanto a la industrialización de los recursos naturales, que es uno de los principales objetivos de los planes de desarrollo del MAS, y donde es el Estado el principal agente económico para llevar a cabo dicho proceso, no es mucho lo que se ha avanzado en todo este periodo de 10 años de gobierno.

El proceso de industrialización de los recursos naturales se ha concentrado, en gran medida, en el sector de hidrocarburos y todavía no se observan resultados concretos ya sea porque no fueron acertados los proyectos

o emprendimientos llevados a cabo, o porque recién se están realizando las inversiones necesarias. Sin embargo, aún en este último caso, hay serias dudas sobre la rentabilidad de los “megaproyectos” que está implementado el gobierno y, en varias oportunidades, se ha hecho notar la forma poco transparente en que han sido licitadas las plantas y equipos necesarios que se requerían para ejecutar dichos proyectos.

Además, al concentrar recursos en hidrocarburos, en lugar de diversificar la economía, se aumenta la dependencia en este sector.

2.2. Las grandes incógnitas en el proceso de industrialización de los Hidrocarburos

El gobierno del MAS, invirtió, hasta el año 2015, alrededor de \$us 2.000 millones en los principales proyectos de industrialización de los hidrocarburos. Inició el proceso de ejecución de proyectos por un valor de \$us 2.200 millones, y, tiene en estudio proyectos por \$us 1.760 millones (cuadro N° 5).

Varios de los mismos han tenido como fuente principal de financiamiento al Banco Central de Bolivia (BCB), entidad que está actuando cada vez más como un Banco de Desarrollo que como Banca Central. Esto además considerando que las plantas productivas que está financiando el BCB, son altamente intensivas en capital y por tanto tienen un alto componente importado, lo cual tendrá un impacto directo en las reservas internacionales.

Cuadro N° 5. LA INDUSTRIALIZACIÓN DE LOS HIDROCARBUROS: PRINCIPALES PROYECTOS

Proyecto	Inversión (en millones de \$us)	Puesta en Marcha	Características Generales
Ejecutados	1.960,0		
Planta Río Grande	191,0	2013	Capacidad de Producción: GLP: 360 Toneladas Métricas Diarias (TMD) (aproximadamente 130.000 Toneladas Métricas Anuales) Gasolina Natural: 440 Barriles de Producción Diarios (BPD) Isopentano: 190 Barriles de Producción Diarios (BPD)
Planta Gran Chaco " Carlos Villegas"	694,0	2015	Capacidad de Producción: Gasolina: 1.137 a 1.658 Barriles de Producción Diarios (BPD) Etano: 2.156 a 3.144 Toneladas Métricas Diarias (TMD) (aproximadamente, entre 780.000 a 1.140.000 Toneladas Métricas Anuales) Isopentano: 716 a 1.044 Barriles de Producción Diarios (BPD) GLP: 1542 a 2247 Toneladas Métricas Diarias (TMD) (aproximadamente, entre 560.000 a 820.000 Toneladas Métricas Anuales)
Planta de Amoníaco - Úrea	877,0	2016	Capacidad de Producción: Úrea Granulada: 2.100 Toneladas Métricas Diarias (TMD) (aproximadamente 820.000 Toneladas Métricas Anuales).
GNL	198,0	2015	
En Proceso de Ejecución	2.200,0		
Planta Propileno - Polipropileno	2.200,0	2021	Capacidad de Producción: 250.000 Toneladas Métricas Anuales (TMA) de Polipropileno.
En Estudio	1.760,0		
Planta de Etileno Polietileno*	1.760,0	Inicio de Energía Conceptual en 2016	Capacidad de Producción: 750.000 Toneladas Métricas Anuales de Etileno (TMA) (350.000 TMA de Polietileno de alta densidad, 200.000 TMA de Polietileno de baja densidad y 200.000 TMA de Polietileno lineal de baja densidad)
Total	5.920,0		

* Estimado

Fuentes: YPFB, "Inversiones y Perspectivas YPFB Corporación". Guillermo Achá, América Economía "Propileno- Polipropileno, conozca los detalles de la planta industrial más grande de Bolivia" (www.americaeconomia.com) y Ministerio de Energía e hidrocarburos.

Un ejemplo de que, en las inversiones llevadas por el gobierno, no prima el criterio de una visión de rentabilidad de las mismas (garantizando así que éstas, por ejemplo, ase-

guren que se harán los repagos de la deuda adquirida para financiar las inversiones necesarias para construir las plantas) es el de la Planta de Urea.

EL CASO DE LA PLANTA DE AMONIACO – UREA

El principal proyecto de industrialización del gas natural llevado a cabo, hasta la fecha, por el gobierno del MAS, la Planta de Amoniaco - Urea ubicada en Bulu - Bulu (Cochabamba), es más cara de lo presupuestado, el proyecto está atrasado, se detectaron irregularidades en inversiones complementarias y hay dudas sobre el grado de competitividad que tendrá la urea que producirá la Planta dada la lejanía de sus mercados potenciales Brasil y Argentina.

Considerado por el gobierno del MAS, como el primer megaproyecto petroquímico, la Planta de Amoniaco - Urea ha tenido cuestionamientos que van desde su ubicación geográfica, hasta dudas en cuanto al proceso de licitación e incrementos de costos en su construcción.

La construcción de la planta fue adjudicada a la compañía coreana "Samsung Engineering Co. Ltda", tendrá un costo de \$us 8770 millones y originalmente tenía que entrar en operaciones el último cuatrimestre de 2015. Producirá amoniaco²² y alrededor de 820.000 TMA de urea.

Se estima que la Planta generará divisas por aproximadamente \$us 340 millones y la razón por la que está ubicada en el departamento de Cochabamba es porque "Cochabamba es un departamento productor de gas natural y tiene la capacidad para alimentar con gas a la Planta"²³.

En cuanto al costo de la Planta, según una investigación realizada por el periódico "Página Siete", la instalación costará más de \$us 40 millones a lo presupuestado y no se tienen claras las razones de dicho incremento²⁴.

En lo que se refiere a su ubicación²⁵, el principal cuestionamiento es la lejanía del proyecto en relación a sus potenciales mercados (Brasil y Argentina), lo cual incrementaría fuertemente el costo de comercializar la urea, poniendo en duda la competitividad de este fertilizante en los mercados internacionales²⁶.

La ubicación de la Planta de Urea en Bulu - Bulu, determinó que se deba construir una vía férrea de Montero (Departamento de Santa - Cruz) a Bulu - Bulu (Departamento de Cochabamba) a un costo de aproximadamente \$us 243 millones²⁷, lo cual hace que la inversión total requerida para este proyecto, sea cercana a los \$us 1.090 millones²⁸.

La construcción de la vía férrea²⁹ ha tenido complicaciones serias, dado que uno de los tramos fue adjudicada a la cuestionada empresa china CAMC³⁰, a la cual se le resolvió el contrato por incumplimiento del mismo, lo cual, entre otros problemas, al no estar disponible la línea férrea cuando la Planta ya esté construida, ocasionará incrementos en los costos de comercialización, que de por sí, ya serán elevados por la lejanía de los mercados de exportación³¹.

22 El amoniaco es el insumo para la producción de urea, éste último producto es un fertilizante empleado para mejorar los rendimientos de productos agrícolas. Entre el 80% a 90% de la producción de la Planta, será destinado a la exportación (fundamentalmente Brasil y Argentina) y entre un 20% a 10% al mercado interno.

23 Declaraciones realizadas por el entonces presidente de YPFB - Corporación, Carlos Villegas (ver www.ypfb.gob.bo "Contrato de Planta Amoniaco y Urea inicia la industrialización del gas").

24 Ver "Dossier Siete" de 30 de junio de 2016.

25 (Bulu - Bulu, lugar donde se está construyendo la Planta queda en el Departamento de Cochabamba)

26 Considerando por ejemplo la distancia entre Bulu - Bulu y Puerto Quijarro (en la frontera con Brasil) de alrededor de 830 km. (Ver documento "Planta de Amoniaco y Urea (PAU) Bolivia" de Hernán Peñaloza Galarza, 2015. www.cbhe.org.bo).

27 Ver documento "Planta de Amoniaco y Urea (PAU) Bolivia" de Hernán Peñaloza Galarza, 2015. www.cbhe.org.bo.

28 Ello, considerando que esa vía férrea no se hubiera construido si no se instalaba la Planta en Bulu - Bulu.

29 Según información del "Dossier Siete" ya referido, "La construcción de la vía férrea se inició en 2013 y estuvo a cargo de tres empresas: CAMC, que se adjudicó el tramo I, la china "Railways", que se adjudicó el tramo II, y "Puentes y Calzadas que se adjudicó el tramo III".

30 Se observaron además "irregularidades" y "anomalías" en la contratación CAMC reconocidas incluso por la Comisión Mixta de Investigación de Contratos del Estado con la empresa china "China CAMC Engineering Co. Ltda". Para un detalle de las irregularidades, ver "periódico "La Razón" de 5 de junio de 2016 y "Dossier Siete" de "Página Siete" ya mencionado.

31 Según información proporcionada por el Ministro de Obras Públicas, Milton Claros. "La continuidad de las obras depende de una certificación presupuestaria del Ministerio de Economía para proceder a una licitación pública internacional". (Ver periódico "El Deber" de 9/8/2016). De esta forma, las obras del tramo de la vía férrea que debía construir la empresa china CAMC, están ahora paralizadas. La Planta, según el Ministro, estará concluida a fines de noviembre de 2016, es decir tendrá un retraso de al menos un año.

Por otra parte, el gobierno del MAS, hará inversiones por aproximadamente \$us 4.000 millones (cuadro N° 5) para la construcción de una planta de Propileno – Polipropileno y otra de Etileno – Polietileno. Tampoco se conoce con exactitud los fundamentos y estudios técnicos que aseguren que esas plantas son rentables y cuáles serán sus mercados principales.

Inversiones de esa magnitud requieren que, además de las consideraciones tecnológicas y previsiones de rentabilidad financiera, se asegure un mercado que al menos permita llegar a un punto de equilibrio, y eso se logra no sólo haciendo contactos con posibles compradores como ha anunciado el gobierno, si no haciendo contratos por adelantado con empresas interesadas en la compra de los productos y servicios que fabricarán o generarán las mencionadas plantas.

Al no tener mercados asegurados, en la medida en que no haya certeza entre el intervalo de tiempo de las inversiones en megaproyectos que está ejecutando el gobierno, y el momento en el cual se inician las exportaciones en valores significativos, se enfrentarán problemas serios de balanza de pagos y las plantas tendrán una baja utilización de su capacidad instalada, con los costos financieros que ello implicará y dificultades para recuperar las reservas internacionales que se utilizaron para financiar dichos proyectos.

Esto ya ha sucedido en Bolivia en otros periodos en el que se aplicó el Capitalismo de Estado. Grandes proyectos, alto contenido de bienes de capital importado de las inversiones requeridas, pobres resultados en cuanto a las ventas esperadas por fallas en las previsiones de mercado y uso de tecnologías no adecuadas que impidieron que esos proyectos, una vez que se constituyeron en plantas productivas, produzcan las cantidades previstas³².

32 El conocido proyecto de producción de plata y plomo "Karachipampa" es probablemente el extremo de los casos de mala concepción y ejecución de un proyecto público.

Es decir, en cuanto a la industrialización de los hidrocarburos, el Estado boliviano ha invertido cerca de \$us 1.800 millones e invertirá al menos otros \$us 4.000 millones en industrias cuyas plantas:

- No siempre están localizadas en el lugar correcto.
- En forma agregada, consumirán gas natural en proporciones significativas para su operación, esto sin tener la seguridad de que se contará con mayores reservas de gas natural y otros hidrocarburos suficientes para afrontar mercados de exportación, el mercado interno y el proceso de industrialización de los hidrocarburos.
- Fueron proyectos licitados mediante mecanismos poco transparentes, y no se sabe con certeza las características y bondades de los mismos.
- Fueron financiados, en proporciones no menores, por el Banco Central de Bolivia (usando las Reservas Internacionales Netas de la institución), transformando así, cada vez más, al BCB en un Banco de Desarrollo y desviando al mismo de su principal rol, el cual es el de "Mantener la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda, para contribuir al desarrollo económico y social", tal como lo determina la CPE en el artículo 327 y las atribuciones que tiene para cumplir con sus funciones, las cuales están normadas en el Art.328.I de la CPE³³.

El proyecto fue mal diseñado, fue costoso (entre \$us 150 millones a \$us 200 millones), el país se endeudó para financiarlo, utilizó tecnología inapropiada, tomó muchos años en materializarse (fue concebido en la segunda mitad de la década de los 70's en el gobierno de Banzer e inaugurado el año 1984) y en realidad nunca funcionó. El gobierno del MAS ha insistido con el mismo y ha vuelto a comprometer recursos por un monto de aproximadamente \$us 6 millones (ver cuadro N° 6), para tratar de que, la ahora ya anticuada, Planta funcione. Sin embargo, nuevamente se han enfrentado problemas relativas a su funcionamiento. En declaraciones registradas por el periódico "El Potosí" de 14/1/2016, se menciona que "El Ministro de Minería César Navarro, reveló ayer miércoles que el país carece de profesionales especializados para operar la planta Metalúrgica de Karachipampa, que fue puesta en funcionamiento en 2014 tras 30 años de inactividad".

33 El artículo 328. I de la CPE determina que "Son atribuciones

- No se aseguró, en la etapa de construcción de las plantas, mercados para los productos que fabricarán dichas plantas.

Lo que en la práctica se ha dado en el sector hidrocarburos, es, por lo tanto, un acelerado proceso de monetización de las reservas ya existentes de gas natural, priorizando la producción e incrementando la misma sin tener resultados firmes de nuevas reservas.

Por otro lado, mayores reservas de gas natural, posibilitarían lograr mejores condiciones en términos de las negociaciones que se llevarán a cabo con Brasil para un nuevo contrato de exportación de gas natural y posteriormente con Argentina.

2.3. El escaso avance en la industrialización de los Recursos Naturales vinculados al Sector Minero

La política minera del gobierno del MAS, en términos prácticos, ha estado guiada más por criterios políticos que económicos, entre otros aspectos, facilitando la explotación minera de las cooperativas sin que éstas cumplan o estén sujetas a las mismas reglas y condiciones que deben ejecutar el sector privado, e incluso respecto a las mismas empresas mineras del Estado, en cuanto a temas como pago de tributos, cumplimiento de obligaciones medioambientales, condiciones de trabajo y seguridad para los mineros y otras.

En el caso de la empresa estatal Huanuni, la cual está enfrentando problemas financieros³⁴, fue un error del actual gobierno incorporar una cantidad de trabajadores más allá

de los requerimientos de las misma para explotar el potencial productivo de la empresa en condiciones eficientes³⁵.

Tampoco en este sector han habido avances significativos en el proceso de industrialización y los intentos realizados por el Estado en estos 10 años, no han tenido los resultados estimados por el propio gobierno, ya sea porque no han logrado llevar adelante los grandes proyectos de inversión como ser el Mutún y proyectos asociados a la industrialización del Litio que son los principales programas estatales de industrialización mineros, o porque los llevados a cabo no han tenido los rendimientos esperados.

El proyecto del Mutún fue finalmente adjudicado, no sin controversias, en el mes de marzo de 2016 a la empresa china “Sinotel Equipment Engineering” y se estima que entrará en operaciones el año 2019.

En cuanto a la industrialización del Litio, no obstante que Bolivia tiene las principales reservas del mundo de este mineral³⁶, el gobierno está llevando el proceso mediante inversiones relativamente pequeñas, tanto en relación a las expectativas que ha generado, como en correspondencia al potencial que tiene la industrialización de este mineral.

³⁵ El Gobierno del MAS, mediante D.S N° 28901 del 31/11/2006, decidió incorporar a trabajadores de cooperativas mineras para solucionar un grave conflicto (que incluso ocasionó pérdida de vidas humanas) que se dio entre cooperativistas y trabajadores asalariados mineros. Se estima que se incorporaron alrededor de 4.000 nuevos trabajadores a la Empresa Huanuni (ver www.bolpress.com “Huanuni el Yacimiento del Diablo”, www.bolpress.com/art.php?Cod=2007071009).

Recientemente (agosto de 2016), volvió a generarse un grave conflicto entre el Gobierno del MAS y los cooperativistas mineros, que lamentablemente y nuevamente, cobró vidas humanas de cooperativistas mineros y de una importante autoridad del gobierno. Ello a raíz de una Ley promulgada por el Gobierno del MAS, la cual, entre otros aspectos obliga a las cooperativas a reconocer los sindicatos (el gobierno dice que esa medida no afecta a las cooperativas mineras) y prohíbe que las cooperativas mineras suscriban contratos mineros con empresas privadas porque ello va contra la CPE.

³⁶ En el documento “La Industrialización del Litio. Un proyecto estratégico 100% boliviano” de la Corporación Minera de Bolivia. Dirección de Recursos Evaporíticos”, se mencionó que “Bolivia tiene la reserva de litio más grande del mundo en el Salar de Uyuni”.

del Banco Central de Bolivia, en coordinación con la política económica determinada por el Órgano Ejecutivo, además de las señaladas por la ley: 1.- Determinar y ejecutar la política monetaria, 2. Ejecutar la política cambiaria, 3.-Regular el sistema de pagos, 4.- Autorizar la emisión de la moneda, 5. Administrar las reservas internacionales”.

³⁴ La empresa minera Huanuni recibió \$us 36 millones para su reactivación y la misma “ cerró 2015 con un déficit de \$us 18 millones”. Periódico “La Razón” de 25/6/2016.

Cuadro N° 6. PRINCIPALES PROYECTOS DE INDUSTRIALIZACIÓN DEL SECTOR MINERO

En Operación		
Proyecto	Inicio de Operaciones	Inversión (millones de \$us)
Hidrometalúrgica Coro Coro	2009	18,7
Fábrica Ácido Sulfúrico Eucaliptus I	2009	1,9
Fase I Planta Piloto Carbonato de Litio/Semi Industrial	2009	18,9
Horno AUSMELT	2015	39,5
Fase III Planta Piloto Baterías	2013	4,3
Fundidora Karachipampa	2014	6,0
Fundición de Bismuto Telemayu	2011	8,5
Planta Piloto de Sales de Potasio	2012	19,0
Total		98,1
En Construcción o Estudio a Diseño Final		
	Inicio de Operaciones	Inversión (millones de \$us)
Siderúrgica Mutún	2019	422,0
Planta Industrial de Sales de Potasio	2018	178,0
Refinerías de Zinc (Potosí y Oruro)	s/i	400,0
Total		1000,0
Total Operando + en Construcción		1098,1

*Fuentes: Elaborado sobre la base de información de: "Industrialización en el Proceso de Cambio: La modernización populista del MAS". Carlos Arze Vargas. CEDLA 2014. Periódico "Página Siete" del 31/3/2016, Ministerio de Comunicación, boletines "Minería Noticias" del Ministerio de Minería y Metalurgia y periódico "La Razón Digital" de 13/6/2016. Economía.

La realidad es que el Gobierno del MAS no ha logrado convencer, bajo las reglas y normas que ha establecido, a empresas privadas del exterior que podrían, mediante tecnologías apropiadas e inversiones significativas, ser socios estratégicos del Estado en este proceso.

Entre los pocos proyectos que se destacan en el proceso de industrialización, teniendo en cuenta la tecnología utilizada y que cuentan con mercados para sus productos, está el horno Ausmelt de la Empresa Metalúrgica Vinto (EMV) cuyo objetivo es el de aumentar la producción de estaño fino de cerca de 12.000 toneladas métricas por año (TMA) a 15.000 TMA, para lo cual, según información del Ministerio de Minería³⁷ la construcción y montaje de esa fundidora de metal significó una inversión de \$US 39.5 millones de dólares.

Por otra parte, el Gobierno del MAS, tiene planeado invertir alrededor de \$us

1.000 millones en nuevos proyectos mineros, incluyendo en éstos la Siderúrgica Mutún.

En resumen, en el sector minero, por un lado, el Gobierno del MAS no sólo no ha logrado avances importantes en los procesos de industrialización, sino que además ha tomado decisiones erróneas en cuanto a destinar recursos a proyectos que fueron un fracaso en años pasados.

Por otro, y dado que, aunque el país cuenta con reservas mineras en varios rubros de este sector, el proceso de producción en la minería boliviana (particularmente, cooperativas y la minería pequeña y mediana) es costoso. Las políticas mineras del gobierno del MAS o las ausencias de ellas, no han logrado atraer inversión extranjera en montos significativos que permita el desarrollo del sector con tecnologías modernas que permitan explotar con mayor eficiencia los recursos mineros del país.

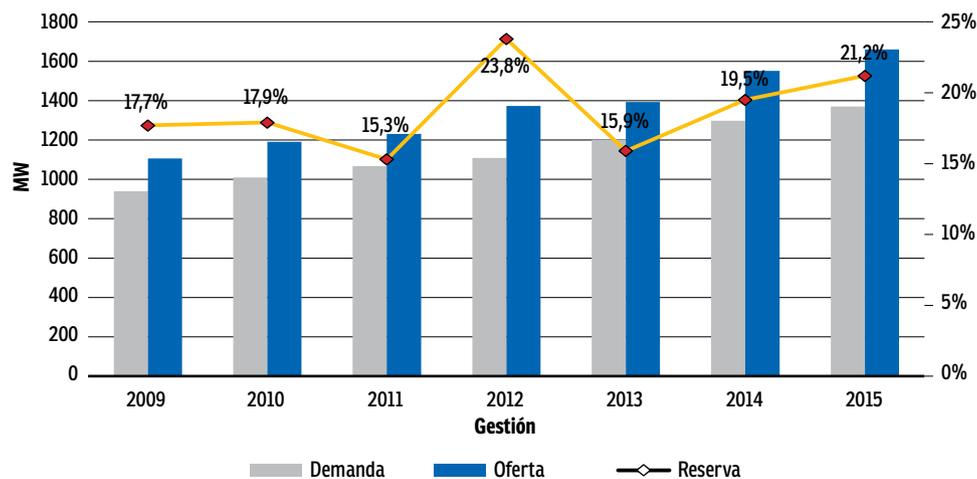
³⁷ "Minería Noticias: Año 1 N° 1". Enero de 2015.

2.4. Los proyectos de generación de energía eléctrica no tienen mercados asegurados

Una prioridad importante del gobierno del MAS es la de generar energía eléctrica para, en un principio, lograr cubrir la demanda interna del país, lo cual es correcto, tenien-

do en cuenta que hasta hace pocos años existía un equilibrio muy precario entre la demanda interna y oferta de energía eléctrica, y luego crear excedentes para la exportación, lo cual también resulta razonable para diversificar las exportaciones basadas en recursos naturales renovables (hidroeléctricas). (Gráfico N°1)

Gráfico N° 1. BALANCE ENERGÉTICO DE POTENCIA
(en MW y en Porcentajes)



Fuente: Elaborado sobre la base de información de ENDE Corporación, Memoria Anual 2015.

Cuadro N° 7. INVERSIONES EN ENERGÍA ELÉCTRICA ESTATALES 2010 – 2015
(en millones de dólares)

Tipo de Energía	Monto
Generación	899,5
Transmisión	543,5
Distribución	353,6
Total	1.796,6

* Corresponde al periodo 2010 - 2015

Fuente: Ministerio de Hidrocarburos y Energía * 2015 Energía Para Todos*

El Gobierno del MAS invirtió alrededor de \$us 1.800 millones en el sector eléctrico, considerando la generación, transmisión y distribución (cuadro N° 7).

Tanto en la Agenda Patriótica 2025 como en el Plan de Desarrollo 2016 - 2020, se menciona que se llevará a cabo inversiones significativas en ese sector. Según el documento

del Ministerio de Hidrocarburos y Energía, hasta el año 2025, se tienen programadas inversiones por cerca de \$us 27.200 millones (cuadro N° 8), con la finalidad de generar alrededor de 11.762 MW (más de 7 veces la capacidad actual), cuyo principal mercado sería el del exterior.

Cuadro N° 8. PROYECTOS DE GENERACIÓN DE ENERGÍA
(en millones de dólares y en MW)

Tipo de Proyectos	Potencia (MW)	Inversión Estimada 2016 - 2025 (en millones de dólares)	Periodos de Ejecución (Rango en Años)
Hidroeléctricos de los cuales hasta 2020	9.449 990	23.544 2.596	2016 a 2025
Termoeléctricos de los cuales hasta 2020	1.862 1.862	2.302 2.302	2016 a 2025
Fotovoltaicos de los cuales hasta 2020	160 160	399 399	2016 a 2025
Eólicos de los cuales hasta 2020	136 136	323 323	2016 a 2025
Geotérmicos de los cuales hasta 2020	105 55	547 286	2016 a 2025
Biomasa de los cuales hasta 2020	50 50	68 68	2016 a 2025
Total	11.762	27.183	

Fuente: Elaborado sobre la base de información del documento del Ministerio de Hidrocarburos y Energía "2015 Energía Para Todos".

Según la información del cuadro anterior, de cumplirse los objetivos de generación eléctrica, se lograría, por un lado, industrializar el gas natural (termoeléctricas), generar electricidad mediante hidroeléctricas y otras alternativas de generación de energía eléctrica, y por otro, disminuir la dependencia de la exportaciones bolivianas en ventas al exterior excesivamente concentradas en gas natural y en productos mineros con escaso valor agregado, aumentando las exportaciones de energía eléctrica a países vecinos.

Pero en la actualidad, y después de 10 años del gobierno del MAS, la generación de electricidad sigue dependiendo de termoeléctricas, usando un recurso no renovable, como es el gas natural, del cual no se ha logrado incrementar las reservas probadas en magnitudes tales que aseguren que se contará con suficientes reservas como para afrontar una creciente demanda interna y externa.

En sí, la exportación de energía eléctrica puede constituirse en una nueva fuente significativa de exportaciones con mayor valor agregado. Sin embargo, y al igual que otros "megaproyectos" anunciados por el gobierno en otras áreas, los mismos adolecen de transparencia, no sólo en temas relacionados con

las licitaciones realizadas, sino en las proyecciones de mercado (y la seguridad de contar con ellos, previo, o al menos durante la ejecución de los proyectos) lo cual daría pautas concretas sobre la factibilidad y rentabilidad financiera de los mismos.

Esto es aún más importante, considerando las grandes cantidades de recursos financieros que está comprometiendo el gobierno para incrementar, en forma sustancial, la generación de energía eléctrica con destino a la exportación.

Tomando en cuenta los "megaproyectos" que se proyecta ejecutar en la generación de energía eléctrica, cuyo destino principal es la exportación, conocer en forma anticipada la demanda en el exterior y la firma de contratos de abastecimiento, o al menos intenciones formales de compra de energía boliviana, es de vital importancia para evitar un sobredimensionamiento (o eventualmente un sub-dimensionamiento) de los proyectos de este sector.

Lo anterior teniendo en cuenta que, en proyectos de energía destinados a la exportación de las dimensiones estimadas, las negociaciones para lograr contratos de compras, duran varios años.

EL CASO DEL "PROYECTO DEL BALA"

Entre los proyectos que está proyectando ejecutar el gobierno del MAS, está el denominado "Proyecto del Bala" ubicado en el departamento de La Paz. Declaraciones realizadas por el presidente Evo Morales, señalan que se invertirán cerca de \$us 6.000 millones para generar alrededor de 3.676 MW y mencionó que el impacto ambiental será bajo ³⁸.

Este es un proyecto de antigua data (de los años 50`s) para el cual el gobierno actual contrató a la firma italiana "Geodata" para que elaborara el estudio de diseño final por un costo de \$us 11,8 millones³⁹.

Aunque el proyecto, por las dimensiones y su posible impacto económico⁴⁰, puede resultar atractivo, es uno de los cuales al que se tendrá que prestar particular atención en cuanto a su rentabilidad económica y social, a sus fuentes de financiamiento y el mercado al cual será destinado.

Sin embargo, un tema que en particular preocupa y que será con seguridad, un factor que deba ser analizado y discutido en forma abierta y con mucha transparencia con la sociedad civil, son las consecuencias medioambientales del mismo, ya que la ejecución de éste implicará la construcción de represas que significarían, entre otros aspectos, la inundación de partes de áreas que son consideradas protegidas.

38 En las declaraciones registradas en el periódico "La Razón" del 28/7/2016, el presidente Morales expresó que "Si el pueblo paceño dice que vayamos con esa inversión, nos sentimos capaces de garantizar esos \$Us 6.000 millones". También en la nota de prensa se menciona que "La autoridad explicó ayer que en un anterior estudio realizado en 1958 se establecía que el proyecto tendría una potencia de 1.600 MW con un impacto ambiental de 18%; otro estudio de 1995 arrojaba que el proyecto generaría 2.300 MW con un impacto ambiental de 12%. Sin embargo, la empresa Geodata, que se adjudicó el año pasado el estudio de identificación, garantizó la generación de 3.676 MW con un impacto ambiental menor al 2%, recordó".

39 Esto se sumaría a los \$us 22 millones, que según información dada a conocer por el periódico "Página Siete" en su columna "Opinión" de 31/7/2016, recibió "Geodata" para hacer el estudio.

40 El periódico "Página Siete" en su edición de 28/7/2016, menciona que "El ministro de Hidrocarburos, Luis Sánchez, anticipó que, una vez ejecutado el proyecto de El Bala, Bolivia recibirá un ingreso anual de 1.250 millones de dólares por la exportación y distribución al mercado interno".

3. LA DESCONTEXTUALIZACIÓN DELIBERADA EN LA COMPARACIÓN DE CIFRAS QUE HACE EL GOBIERNO DEL MAS

El Gobierno del MAS tiende, sistemáticamente, a contrastar cifras de sus logros (particularmente macroeconómicos) con las cifras del, por ellos denominado, “periodo neoliberal” ubicado entre los años 1985 y 2005, haciendo total abstracción del entorno externo y otras consideraciones que son importantes tenerlas en cuenta a la hora de hacer comparaciones.

Este tema es importante aclararlo, no sólo para un mejor y más equilibrado entendimiento de los resultados macroeconómicos pregonados por el Gobierno del MAS, sino, y principalmente, porque al no tenerse claras cuáles fueron las circunstancias que permitieron determinados logros, ello puede llevar a cometer errores de política económica con consecuencias para las futuras generaciones, como ya ha ocurrido en periodos pasados en la economía boliviana.

Sólo contextualizando correctamente los periodos, se pueden sacar conclusiones con mayor rigurosidad al comparar ciclos o etapas de la vida económica de un país.

Principalmente se resalta aquí, las favorables consecuencias que tuvo para la economía boliviana el superciclo de las materias primas, sin el cual difícilmente, entre otros aspectos, se hubiera logrado resultados como; elevados niveles de inversión pública, superávits fiscales y en la cuenta corriente de la balanza de pagos, niveles elevados tanto de Ahorro Nacional como de Reservas Internacionales Netas, todo ello, por varios años.

El siguiente cuadro N° 9 resume los impactos señalados y la fuerte correlación entre el superciclo y las variables macroeconómicas mencionadas. El cuadro empieza mostrando las cifras de comercio exterior, cuyos favorables resultados, fueron la principal fuente de origen de la expansión económica boliviana en el decenio del gobierno del MAS y que, una vez terminado el superciclo, permitieron acumular recursos financieros para mantener niveles elevados de gasto público (incluyendo inversión) y de consumo privado.

Cuadro N° 9. IMPACTO DEL "SUPERCICLO" EN LA ECONOMÍA BOLIVIANA

	1985	1995	2000	2005	2006	2010	2013	2014	2015
Valor Unitario Exportación Gas Natural (dólares por miles de metros cúbicos)	s/i	s/i	57,2	105,0	149,0	241,0	471,0	341,0	217,0
Valor Unitario Petróleo Exportado (dólares por barril)	s/i	s/i	30,3	65,0	74,0	97,0	121,0	127,0	55,0
Relación de Términos de Intercambio (IPX/IPM)	s/i	s/i	54,6	78,9	100,2	111,5	121,9	139,3	104,3
Exportaciones FOB (en millones de \$us)	628,4	1.041,5	1.246,1	2.791,1	3.874,5	6.401,9	11.698,0	12.300,8	8.302,4
de las cuales gas natural	372,6	92,4	121,8	1.086,5	1.667,8	2.297,8	6.113,5	6.012,2	3.771,5
de las cuales petróleo y otros	1,9	60,2	51,4	332,3	365,7	217,0	565,0	635,8	247,9
Importaciones CIF (en millones de \$us)	690,9	1.385,4	1.829,7	2.334,0	2.814,3	5.590,2	9.684,0	10.517,8	9.687,3
Saldo Comercial (en millones de \$us)	(62,5)	(343,9)	(583,6)	457,1	1.060,2	811,7	2.014,0	1.783,0	(1.384,9)
Saldo Cuenta Corriente Balanza de Pagos (en millones de \$us)	(379,0)	(299,7)	525,7	1.216,1	1.293,1	765,6	749,1	61,5	(2.179,9)
Reservas internacionales Netas	136,2	650,3	1.085,0	1.714,0	3.178,0	9.730,0	14.430,0	15.123,0	13.056,0
Superávit - Déficit Fiscal (% del PIB)	(9,8)	(1,8)	(3,7)	(2,2)	4,5	1,7	0,6	(3,4)	(6,6)
Regalías por Hidrocarburos (en millones de \$us)	s/i	s/i	s/i	289,7	372,5	543,9	1.241,8	1.277,2	875,3
Impuesto Directo Hidrocarburos (IDH) (en millones de \$us)	s/i	s/i	s/i	287,8	684,7	958,0	2.233,2	2.241,7	1.579,5
Total Ingresos por Hidrocarburos (en millones de \$us)	s/i	s/i	s/i	577,5	1.057,2	1.501,8	3.475,0	3.518,8	2.454,7
Inversión Pública (en millones de \$us)	s/i	s/i	583,5	629,2	879,5	1.521,1	3.780,7	4.507,1	4.892,0
Crecimiento del PIB (%)	(1,7)	4,7	2,5	4,4	4,8	4,1	6,8	5,5	4,9

Fuente: Elaborado sobre la base de: Dossier de UDAPE (varios números), Boletines del Sector Externo del Banco Central (varios números), Ministerio de Economía y Finanzas "10 años de economía boliviana". 2015 y "Proyecto Presupuesto General del Estado Gestión 2016", Estadísticas Económicas Sector Fiscal del Banco Central de Bolivia, Ministerio de Planificación del Desarrollo, INE y CEPAL.

Las cifras anteriores son más que elocuentes. El superciclo en las materias primas, permitió un crecimiento elevado en los valores de comercio exterior, acumular reservas internacionales netas, aumentar considerablemente la inversión pública y lograr superávits fiscales y en la cuenta corriente de la balanza de pagos.

El superciclo, entre otros temas, permitió disponer al Gobierno del MAS de una cantidad de recursos tal, que gran parte de la inversión pública en el decenio 2006 - 2015 fue financiado con recursos internos y además lograr niveles de ejecución pública varias veces por encima de los valores obtenidos en periodos pasados.

Sin embargo esos mayores niveles de inversión no han tenido un gran impacto en la tasa de crecimiento del producto, dado que mientras en el periodo 1987 - 2005 el promedio ejecutado de inversión pública fue de \$us 497,8 millones, en el lapso del Gobierno del MAS, la ejecución promedio fue de \$us 2.445 millones, es decir más que triplicando (4.9 veces) el valor promedio del denominado "Periodo Neoliberal", pero la tasa de crecimiento promedio fue superada en sólo 1,4 veces entre ambos periodos denotando así problemas de eficiencia de la inversión pública (cuadro N° 10).

Cuadro N° 10. INVERSIÓN PÚBLICA PROMEDIO
(en millones de dólares y en porcentajes)

	Promedio Periodo 1987 - 2005	Promedio Periodo 2006 - 2015	Crecimiento en número de veces
Inversión Pública (en millones de dólares)	497,8	2.445	4,9
Tasa de Crecimiento de la Economía (%)	3,5%	5,0%	1,4

Fuente: Elaborado sobre la base del "Informe Presidencial 2006 - 2015". Ministerio de Comunicación, "Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2016". Ministerio de Economía y Finanzas, INE y Ministerio de Planificación del Desarrollo.

Cuando los precios internacionales de las materias primas cayeron (terminó el superciclo), inmediatamente las variables más sensibles a este efecto, cambiaron de signo (cuentas fiscales y de comercio exterior) o bien empezaron a mostrar un notorio deterioro o decrecimiento como es en el caso de las Reservas Internacionales Netas (RIN) del BCB como se observa entre los años 2014 y 2015.

Variables como la inversión pública y el crecimiento muestran todavía incrementos, pero eso tiene que ver con las políticas expansivas de gasto público que aún mantiene el gobierno, y que, entre otros aspectos, está acelerando la caída en las Reservas Internacionales Netas. Todo ello, pese a que, por el contexto internacional más adverso, se recomendaría más prudencia, particularmente en el tema fiscal, asunto, que, por su relevancia, será analizado con mayor detalle más adelante.

Por otra parte, el Gobierno da un especial énfasis a que, como resultado de sus políticas económicas, ha logrado que el crecimiento del producto dependa de la demanda interna y no de la externa⁴¹, dando a entender de este modo que el crecimiento del país, depende ahora de las decisiones “internas” del Gobierno, haciendo una total abstracción de una realidad que por lo obvia no debería explicarse, pero que dada la insistencia del Gobierno debe hacérselo.

Lo que permitió un incremento de la demanda interna fueron los elevados recursos que recibió la economía boliviana por varios años como consecuencia del superciclo. Por ejemplo, no puede explicarse el mayor nivel de gasto público (corriente y de capital, que son componentes importantes de la Demanda

Interna) sin tener en cuenta los considerables montos financieros que recibió el Estado por los altos precios del gas natural que incrementaron sustancialmente los ingresos fiscales mediante impuestos y regalías.

Qué, según cifras oficiales del gobierno, la economía siga creciendo (a pesar de que el superciclo ha finalizado) porque la Demanda Interna continúa estimulando el gasto de la economía, no contradice lo anterior, dado que lo que se está haciendo, es el uso del ahorro que logró acumular la economía como consecuencia también del superciclo, así como se está acudiendo al ahorro externo (recursos que provienen del exterior) para financiar en parte la inversión.

Negar lo anterior, es simplemente no entender cómo funcionan los flujos económicos.

En la medida en que no se reconozca el hecho de la economía boliviana deberá adaptarse al nuevo contexto internacional, mediante un Plan Anticrisis, la situación económica del país, de mantenerse el desfavorable entorno externo, se agravará y empezarán a deteriorarse otros indicadores económicos, que hasta ahora, en gran parte, por las aún altas Reservas Internacionales Netas, todavía no lo hacen.

La pregunta que surge es si el Modelo Neocapitalista de Estado del MAS es aplicable y sostenible cuando las condiciones externas que lo favorecieron, ya no son tales. Los resultados de los años 2014 y 2015, lo ponen en duda.

Por otra parte, autoridades económicas del Gobierno del MAS, a través de los años, enfatizan que instituciones financieras internacionales, “alaban” los resultados macroeconómicos obtenidos por el Gobierno del MAS, pero no dan a conocer que esas mismas instituciones, también hacen referencia que una de las principales razones de esos resultados tienen que ver con los favorables términos de intercambio de los cuales se favoreció el país, como tampoco mencionan las “alertas” y recomendaciones de políticas

41 En términos macroeconómicos y por el lado del gasto, el Producto Interno Bruto (PIB), está compuesto por el Consumo Privado (C) + Gasto del Gobierno (G) + Inversión (I) + Exportaciones (X) - Importaciones (M), siendo la Demanda Interna (DI) = C+G+I y la Demanda Externa (DE) o Exportaciones Netas = X - M.

económicas que hacen dichas instituciones para enfrentar la finalización de superciclo.

Los impactos adversos en la economía boliviana están ya siendo notados por instituciones internacionales como la calificadora “Moody’s Investor Service”. En un reporte emitido el 10 de junio de 2016 por esta organización internacional, la misma dio conocer que bajó la calificación crediticia de “estable” a “negativo”⁴², para bonos del gobierno boliviano emitidos en mercados internacionales. Las explicaciones que da la calificadora para argumentar el cambio son principalmente:

- i) Presiones persistentes en la balanza de pagos y en las cuentas fiscales como resultado de los mayores déficits en la balanza de pagos y en las cuentas fiscales y
- ii) La no aplicación de medidas de ajustes para compensar la caída en los recursos financieros provenientes de los hidrocarburos.

Como es ya habitual, autoridades económicas del gobierno, tratan de minimizar o poner en duda, opiniones ajenas al Gobierno, cuando éstas no les son favorables⁴³, estas calificaciones, pero las mismas no hacen más que evidenciar lo que ya muchos analistas independientes y anteriores documentos publicados

por UN⁴⁴ ya lo advirtieron, la crisis económica internacional impactó a la economía boliviana y se requieren medidas para enfrentarla.

El propio Presidente de la República, en su discurso en la Sesión de Honor realizada en Tarija el 6 de agosto del presente año, dio a conocer cifras que una vez más confirman el impacto de la crisis. La autoridad informó que “(...) si bien el primer trimestre teníamos 4,9%, éste se redujo a mayo a 4,3% de crecimiento económico, no está tan confirmado, son los datos que tenemos”. Que “Cuando llegamos al Gobierno el desempleo era de 8,1%, lo mejor de nuestra gestión ha sido 2014, bajamos al 3,5% de desempleo, y ahora los datos muestran que hemos subido, lamentablemente, a un 4,4% de desempleo”.

Pero los datos más alarmantes del discurso del presidente, por las connotaciones que tiene en la economía boliviana, son las cifras relativas al sector de hidrocarburos al decir “El crecimiento acumulado en el sector de hidrocarburos registró a mayo de 2015 menos de 0,9 % mientras que a mayo de 2016 este porcentaje llegó a -3,8%”, así como también informó que hay una caída desde 60 millones de metros cúbicos de producción día a 58 millones de metros cúbicos día⁴⁵.

LOS NUEVOS DESAFÍOS

Una vez que el Modelo Neocapitalista de Estado planteado por el MAS, no es sostenible ni tampoco la respuesta para lograr un mayor bienestar de la sociedad boliviana, se propone una discusión y propuestas, primero, sobre las políticas fiscales, cambiarias y sectoriales que actualmente está ejecutando el MAS y segundo, sobre la base de estas propuestas y análisis realizados, abrir la discusión y empezar un debate de fondo sobre cuál es el modelo de desarrollo económico y social para el país, para los próximos 20 años.

42 Ver Moody’s Investor Service, “Global Credit Research – 10 Jun 2016”.

43 Ver por ejemplo ANF del 15/6/2016. “En criterio de Arce, dado los indicadores bolivianos y la metodología utilizada por Moody’s, la calificadora podría asignar una mejor nota y la situación corresponde únicamente a una visión “acotada” (limitada) de las políticas implementadas en los últimos años y los resultados esperados a mediano plazo”. Ver también periódico “La Razón” de 4/7/2016, en el cual se registra que el Ministro de Economía y Finanzas Luis Arce Catacora señaló que “No estamos contentos con esas calificaciones, con la evaluación que hacen de la economía boliviana y lo discutiremos, eso será en Nueva York”.

44 Ver “Propuesta de Unidad Nacional ante la nueva crisis del Estado Extractivista” y “Como enfrentar la crisis económica e institucional” (ya referidos).

45 Ver “191 Aniversario de Bolivia, discurso del Presidente Evo Morales Ayma en la Sesión de Honor realizada en Tarija”. Ministerio de Comunicación.

4. LAS POLÍTICAS MACROECONÓMICAS DEL GOBIERNO DEL MAS

4.1. Políticas Fiscales

Los superávits fiscales son explicados en gran medida por el superciclo y la expansiva Política del Gasto Público del Gobierno del MAS dificulta la implementación de medidas contra la crisis económica internacional.

No obstante que durante la mayor parte del gobierno del MAS se lograron superávits fiscales, hay varias consideraciones que se deben tomar en cuenta en estos resultados.

Por un lado, y aunque también hubo importantes incrementos en la recaudación tributaria mediante el Servicio de Impuestos Internos (SIN) y Aduanas, los superávits fiscales tienen mucho que ver con el superciclo de las materias primas ya que el mismo permitió contar al sector público no financiero⁴⁶ (SPNF) con una gran cantidad de recursos, de magnitud tal, que algunas instancias del mismo, no podían generar suficientes gastos

para equiparar el crecimiento en los ingresos (particularmente en proyectos de inversión) y por tanto fueron acumulando recursos (ahorros) en las cuentas en sus cuentas en el BCB⁴⁷.

Sin embargo, excluyendo a las empresas públicas, las cuales en términos fiscales ameritan un análisis aparte, el gasto público, aunque con rezagos (obteniéndose superávits fiscales), se fue acomodando a los crecientes recursos con los que contó el Gobierno General (GG). Es sabido que el gasto público, particularmente el de carácter corriente, es inflexible a la baja, por tanto, cuando los ingresos se reducen, los gastos tienden a permanecer constantes e incluso, por presiones sociales a seguir incrementándose, lo cual dificulta la aplicación de “frenos” al gasto.

Un ejemplo de la inflexibilidad del gasto público, es la cantidad de servidores públicos que año tras año van aumentando, es decir, independientemente de si los ingresos del sector público estén incrementándose o decreciendo, el personal del sector público aumenta, anualmente, en todas las instancias que lo conforman.

⁴⁶ No incluye a las entidades financieras del Estado.

⁴⁷ En términos contables, ello significa que esta acumulación de depósitos del sector público en las cuentas del BCB, determina que el crédito de ésta institución al sector público fue negativo.

Cuadro N° 11 . EVOLUCIÓN DE LOS ÍTEMS EN EL SECTOR PÚBLICO
(en número de trabajadores)

	2005	2015	Variación Porcentual Gestión 2015 v/s 2005	Variación Absoluta
Nivel Institucional				
Administración Central	9.989	18.882	89,0%	8.893
Administración Departamental	2.800	10.477	274,2%	7.677
Administración Municipal	10.369	24.865	139,8%	14.496
Empresas Públicas *	673	16.366	2331,8%	15.693
Universidades Públicas	16.168	25.441	57,4%	9.273
Entidades Descentralizadas	5.247	11.894	126,7%	6.647
Instituciones de Seguridad Social	10.431	15.543	49,0%	5.112
Instituciones Financieras	595	859	44,4%	264
Salud (SEDES)	17.743	29.215	64,7%	11.472
Educación (DDE)	138.243	177.536	28,4%	39.293
Fuerzas Armadas **	16.578	18.814	13,5%	2.236
Policía Boliviana	26.151	38.034	45,4%	11.883
Total General	254.987	387.926	52,1%	132.939

* Corresponde al año 2006 (no 2005)

** Corresponde al año 2009 (no 2005)

Fuente: Elaborado sobre la base del documento "10 años de Economía Boliviana". Ministerio de Economía y Finanzas.

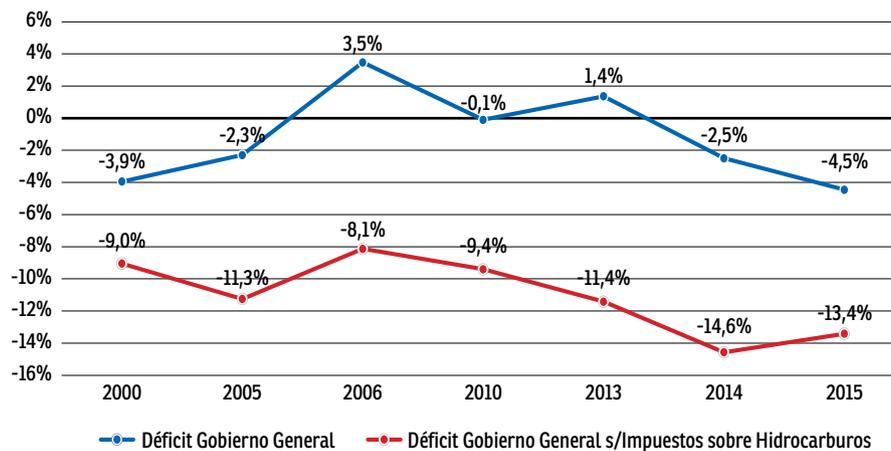
Por otra parte, el Gobierno General (GG), y no obstante los incrementos en las recaudaciones de impuestos, aún tiene excesiva dependencia de fuentes de ingresos provenientes de sectores de recursos no renovables (impuestos y regalías) especialmente del sector hidrocarburos, lo cual implica que cuando los precios internacionales de los bienes producidos por este sector caen, ello impacta fuertemente en las finanzas públicas como ha ocurrido estos dos últimos dos años.

Las cifras muestran que el déficit del GG aumentó considerablemente los años 2014 y

2015, llegando a -2,5 % y -4,5% del PIB respectivamente.

La alta dependencia del GG de los ingresos que provienen de los sectores de recursos no renovables se lo observa a calcular el mismo sin incluir los impuestos y regalías provenientes de hidrocarburos y minería. Esta alta dependencia se hace mucho más evidente los años 2014 y 2015, al término del superciclo, años en los cuales el déficit del GG sin considerar impuestos a los hidrocarburos se situó en -14,6% y - 13,4% del PIB respectivamente.

Gráfico N° 2. DÉFICIT DEL GOBIERNO GENERAL
(Como porcentaje del PIB)



Fuente: Elaborado sobre la base de información del Banco Central de Bolivia, Sector Fiscal y del INE

Es por ello, que junto al Presupuesto General del Estado (PGE), el Ministerio de Economía y Finanzas, debe incorporar el “**Presupuesto Estructural**” de mediano plazo (al menos a 3 años) lo cual permitiría evaluar y hacer seguimiento a las cuentas fiscales ajustando el efecto del ciclo de actividad económica y los precios de los hidrocarburos en el caso de la economía boliviana⁴⁸. En la discusión del Presupuesto Estructural deberían participar técnicos del Ministerio de Planificación del Desarrollo y del Banco Central (sus instancias especializadas) y en lo posible, analistas que no estén directamente involucrados en el gobierno, de tal forma de contar con una

visión más objetiva de las finanzas públicas y de su posible evolución.

Los presupuestos estructurales, en un marco de mediano plazo, hubieran permitido, entre otros aspectos, tomar medidas fiscales adecuadas evitando, por ejemplo, continuar con el ritmo de incremento en el gasto público o al menos tener más elementos de discusión al momento de definir el PGE.

Esto es aún más relevante cuando las metas financieras firmadas anualmente entre el BCB y el Ministerio de Economía y Finanzas⁴⁹ (cuadro N° 12), que, en el pasado, consecuencia del superciclo, fueron cumplidas con creces, pero ya no lo fueron el año 2015.

48 El Presupuesto Estructural (o Balance Estructural) del sector público refleja el Balance Presupuestario que se produciría si el producto evolucionara de acuerdo a su tendencia de largo plazo (o también respecto a su potencial, el cual mide la capacidad de producción que tiene una economía) y si precios claves que afectan al mismo (hidrocarburos en el caso boliviano) fueran los de mediano plazo. En el caso boliviano, se trataría por lo tanto de un “Balance” ajustado por el efecto del ciclo de actividad económica (en relación al “potencial” o “tendencia histórica del PIB) y del precio de los hidrocarburos.

49 Desde el año 2006 el BCB y el Ministerio de Economía y Finanzas firman el “Programa Fiscal Financiero” en el cual se fijan metas anuales respecto a variables macroeconómicas como el déficit del sector público, financiamiento interno al sector público, crédito neto del BCB al sector público no financiero, crédito interno total y ganancias o pérdidas de las RIN.

Cuadro N° 12. FLUJO ANUAL DEL PROGRAMA FISCAL FINANCIERO 2015
(en millones de bolivianos y dólares)

	Moneda	Meta		Margen (+) Desvío (-)
		Acordada	Ejecutada	
Variables Fiscales				
Déficit del Sector Público (Superávit = -)	Bs	10.122	15.370	-5.607
Financiamiento Interno al Sector Público	Bs	7.424	11.922	-4.448
Variables Monetarias				
Crédito Interno Neto Total del BCB (CIN)	Bs	9.950	12.824	-2.874
Crédito Interno Neto Total del BCB al SPNF		6.036	13.620	-7.584
Reservas Internacionales Netas	¿us	-648	-1.643	-995

Fuente: BCB, "Informe de Política Monetaria Enero 2016".

La coordinación de la política monetaria con la fiscal, que es un mandato de la CPE, es cada vez menos coordinación, y más subordinación de la política monetaria a la fiscal, es decir es el Ministerio de Economía y Finanzas el que tiene la última palabra en ambas políticas⁵⁰, nuevamente lo mismo que sucedió en el pasado, particularmente en los gobiernos de Capitalismo de Estado.

La sostenibilidad fiscal, debería ser una de las más importantes, sino la más importante, de las prioridades de política económica

en periodos de crisis, pero no lo es del actual gobierno, ya que el Presupuesto General del Estado, contempla un déficit fiscal del SPNF para el año 2016 de -6,1% del PIB, esto, considerando el ya elevado déficit fiscal de 2015 (-6,6% del PIB) y que además, según el Plan de Desarrollo 2016 - 2020 (cuadro N° 13), se registrarán déficits del SPNF que alcanzarían hasta -6,8 % del PIB el año 2018.

El Gobierno del MAS, fundamenta estos elevados déficits que se tendrían en los próximos años argumentando que éstos se expli-

Cuadro N° 13. DÉFICIT DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO
(como porcentaje del PIB)

	Ejecutado			Programado	Estimado Plan de Desarrollo 2016 - 2020			
	Promedio 2006 - 2015	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Déficit (-) Superávit (+)	0,4	-3,4	-6,6	-6,1	-7,3	-6,8	-3,6	0,1

Fuente: Elaborado sobre la base de; "10 años de Economía Boliviana". Ministerio de Economía y Finanzas. "Decisión de Ejecución del Programa Fiscal - Financiero 2016". Ministerio de Economía y Finanzas y Banco Central de Bolivia" y "Plan de Desarrollo Económico y Social para Vivir Bien".

50 Aunque es más de tipo anecdótico que de efecto en la economía, una muestra de esta subordinación es la decisión que tomó el BCB de emitir billetes de corte mayor (de hasta Bs 500), tema que suscitó discusión sobre si era o no necesario hacerlo, pero que al final el Ministro de Economía expresó públicamente su desacuerdo, quedando la medida implícitamente "congelada". Ver periódico "Página Siete" del 12/5/2016, en el cual se registra que "En opinión del Ministro de Economía, no es necesaria la emisión de un nuevo billete de ese corte, puesto que las transacciones se hacen de manera normal y no hemos visto ninguna necesidad de ampliar el corte del billete, afirmó la autoridad".

can por las elevadas inversiones que se están ejecutando y que se ejecutarán en los siguientes periodos. Pero, por un lado, los déficits estarán financiados en una proporción creciente mediante endeudamiento externo y por otro, por las razones ya expresadas, no se tiene seguridad de la rentabilidad de los megaproyectos en inversión pública que está ejecutando y ejecutará en los próximos años.

En la medida en que se incurra en grandes inversiones y éstas no den los resultados estimados, los cálculos sobre ratios de Deuda/PIB en el Plan de Desarrollo 2016 – 2020 del MAS quedarán subestimados, y, eventualmente, dejarán al país con una deuda mayor a la razonable e incluso superior al 50% del PIB y con desequilibrios en la balanza de pagos.

Forzar la mantención de tasas de crecimiento de la economía mediante políticas fiscales expansivas, por periodos prolongados, como pretende hacerlo el Gobierno del MAS, tarde o temprano derivarán en desajustes macroeconómicos como ha sucedido en el pasado.

Aunque los déficits sean explicados por mayores niveles de inversión pública, en el mejor de los casos, si los proyectos que explican esa mayor inversión fueron bien diseñados, el ciclo necesario para que los mismos alcancen plena madurez, es muy posible que vaya más allá de los periodos en los cuales se estiman los déficits fiscales, lo cual dilataría por más años los desequilibrios macroeconómicos.

En todo caso, y en relación a la inversión pública, no hay duda que un país requiere invertir en infraestructura para su crecimiento y desarrollo, pero no cualquier inversión pública implica crecimiento y desarrollo, ello depende del tipo de inversión que se trate. Por ejemplo, incluso para la construcción de carreteras o aeropuertos, es necesario priorizar aquellas que claramente tendrán un impacto en zonas que

tengan un importante potencial productivo y que no lograban su desarrollo debido al poco acceso a comunicaciones.

El Gobierno del MAS ha estado construyendo aeropuertos de elevados costos en lugares que no se requerían y que ahora están subutilizados⁵¹.

Un tema que es importante destacarlo, y está asociado al gasto público, es el creciente número de empleados públicos (incluyendo las instancias subnacionales e instituciones descentralizadas), los cuales, como ya se demostró en el Cuadro N° 12 están incrementándose, en promedio, a una tasa mayor que el crecimiento del PIB. La contratación de servidores públicos debería estar en función de las necesidades reales del Sector Público y no responder a criterios de orden político.

Por tanto, las sugerencias realizadas en el documento “Cómo enfrentar la crisis económica e institucional” referido al principio del presente documento siguen siendo muy válidas, y si insiste en aplicarlas para evitar posibles desajustes y desequilibrios macroeconómicos en los próximos años.

Como se mencionó en el citado documento, por el lado de los ingresos no se recomienda crear más impuestos o aumentar las tasas actuales, especialmente si la economía empieza a desacelerarse, puesto que esa medida puede resultar contraproducente por los impactos en el consumo ahorro e inversión del sector privado e incluso en un aumento de la actividad informal.

Sin embargo, diversos estudios demuestran que aún hay evasión tributaria⁵², lo cual indica que es posible recaudar más impuestos

51 Este es por ejemplo el caso del Aeropuerto construido en Chimore (Trópico de Cochabamba) que además de enfrentar problemas en su construcción y no contar con el equipamiento requerido, hasta ahora no se ha logrado demostrar la utilidad del mismo y todo parece indicar que está totalmente sobredimensionado en relación a su potencial de uso.

52 Por ejemplo, en el documento “10 años de economía boliviana” del Ministerio de Economía y Finanzas, en el gráfico N° 101, se observa que, aunque se disminuyó la tasa de incumplimiento del IVA, aún hay espacio para que, mediante un proceso de fiscalización adecuado, ésta continúe reduciéndose.

(a nivel del gobierno central y municipios) y que destinar más recursos para disminuir la evasión tributaria ayudaría a obtener mayores ingresos al Gobierno General para fines de financiar sus gastos y disminuir el déficit fiscal. El gobierno del MAS se ha concentrado en aumentar las recaudaciones de impuestos presionando sobre los sectores que ya imponen y no sobre aquellos que evaden sus obligaciones impositivas.

El Poder Ejecutivo debería también estimular a que los municipios incrementen sus ingresos mediante una mayor recaudación de impuestos, asesorándolos y coordinando para disminuir la evasión tributaria y no actuar como lo ha estado haciendo contra el Municipio de La Paz, evitando que éste trate de recaudar más impuestos para contrarrestar la caída de sus ingresos como consecuencia de la crisis⁵³.

Sin embargo, la principal medida del gobierno en términos de política fiscal, debe venir por el lado de los gastos, limitando el mismo, tanto los de origen corriente como de capital, y priorizando en todo caso el gasto social.

4.2. Políticas Comerciales

Aunque el Gobierno del MAS mediante programas específicos realiza una serie de talleres y seminarios para capacitar al exportador, particularmente a pequeños y medianos⁵⁴, así

53 La Alcaldía de La Paz ha sido cuestionada por el Ministerio de Economía y Finanzas por el reajuste al impuesto de bienes inmuebles. La posición de la Alcaldía es que los cambios realizados permitieron acercar los valores catastrales a los valores de mercado y así evitar fraudes y evasión. Pero autoridades de gobierno calificaron a esta medida de "impuestazo" y ahora el tema se encuentra en el Tribunal Constitucional. Este caso demuestra la forma en que actúa el Gobierno Central cuando, gobiernos autónomos pretenden mejorar sus recaudaciones, sin autorización previa del Gobierno Central.

54 Actividades que las realiza el Viceministerio de Comercio Interno y Exportaciones, mediante programas específicos organizados por el Programa de Apoyo a la Promoción del Crecimiento y la Diversificación de las Exportaciones - PROEX y Promueve Bolivia.

como promueve la asistencia a ferias internacionales y a ruedas de negocios, éstas actividades serán más efectivas en la medida en que los exportadores de manufacturas cuenten con mercados más amplios y en condiciones más favorables para exportar sus productos.

La caída en el tipo de cambio real, tuvo un impacto importante en el sector transable de la economía boliviana, especialmente en el que compite con las importaciones (legales y contrabando) y en la industria de exportaciones de manufacturas. Pero también es importante mencionar que otro factor que ha impactado al sector manufacturero boliviano, especialmente el exportador, y que ha sido dejado de lado por el Gobierno del MAS, o al menos no le ha dado la importancia debida, son las políticas comerciales.

El Gobierno del MAS ha desvalorizado la trascendencia de las políticas comerciales usando criterios político - ideológicos para tratar de encontrar o ampliar mercados externos para productos bolivianos.

El superciclo de los precios de las materias permitió incrementar considerablemente el valor de las exportaciones de materias primas, particularmente las de hidrocarburos y minería, así como de productos renovables con algún grado de valor agregado (soya y sus derivados). Aunque también aumentaron las exportaciones de manufacturas, éstas no son significativas en relación a las exportaciones tradicionales, y una de las razones de que ello ocurra, es no haber aprovechado adecuadamente los Acuerdos Comerciales⁵⁵ ya existentes y/o el no haber firmado nuevos acuerdos con mercados convenientes para las exportaciones bolivianas.

4.2.1.- Acuerdos Comerciales

Bolivia, en la actualidad, cuenta con Acuerdos con México, Chile, Cuba y Venezuela ⁵⁶ y

55 Los Acuerdos Comerciales son convenios entre países que tienen como objetivo incrementar el intercambio comercial.

56 Ver página web del IBCE ibce.org.bo.

tiene acceso a los Sistemas de Preferencias Arancelarias Generales (SPG) con Estados Unidos, Japón, Unión Europea y Canadá⁵⁷. Además, Bolivia pertenece a los siguientes “Bloques Comerciales”; la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR)⁵⁸ y la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América - Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA - TCP).

Sin embargo, no se han aprovechado los acuerdos y se registran déficits comerciales con la mayoría de los países o Bloques Comerciales en los que el país participa mediante diversos pactos (cuadros N° 14 y N° 16).

El Gobierno del MAS pretendió sustituir mercados que Bolivia dejó de acceder, en condiciones preferenciales, firmando acuerdos comerciales con países y bloques que ya sea no cumplieron con abrir sus mercados

facilitando la entrada de productos bolivianos, y si lo hicieron, no pagaban a tiempo o simplemente no pagaban por las mercaderías adquiridas, como fue el caso con Venezuela⁵⁹, o esos nuevos acuerdos comerciales nunca representaron verdaderas oportunidades para los productos bolivianos.

En otros casos, como el Acuerdo con México, siendo este país una economía muy grande (la décima en el mundo, y la segunda en Latinoamérica, después de Brasil), claramente no se aprovechó ese mercado.

En cuanto al Acuerdo con Chile, y no obstante ser ambas economías muy complementarias y por tanto con buenas perspectivas para incrementar el comercio exterior, los temas históricos y de justicia para Bolivia pesan y se requiere de una apertura del gobierno chileno para ser solucionados. Sólo así se logrará acuerdos comerciales que favorezcan a ambas naciones.

Cuadro N° 14. ACUERDOS COMERCIALES Y COMERCIO EXTERIOR
(en millones de dólares)

Acuerdo Comercial	2005			2010			2014		
	Export.	Import.	Saldo Balanza Comercial	Export.	Import.	Saldo Balanza Comercial	Export.	Import.	Saldo Balanza Comercial
Cuba	0,0	1,4	(1,4)	2,9	1,4	1,5	0,5	3,2	(2,7)
México	20,0	51,5	(31,5)	31,0	128,0	(97,0)	42,0	301,0	(259,0)
Chile	36,0	164,2	(128,2)	86,0	281,0	(195,0)	105,0	436,0	(331,0)
Venezuela	170,0	39,2	130,8	341,3	321,8	19,5	128,8	5,9	122,9
Total	226,0	256,3	(30,3)	461,2	732,2	(271,0)	276,3	746,1	(469,8)

Fuente: Elaborado sobre la base de información del INE

57 Los Sistemas de Preferencias Generalizados fueron creados por los países desarrollados para incentivar el comercio con países menos desarrollados. Estas preferencias son otorgadas en forma unilateral, es decir naciones como Bolivia, acceden a las mismas, pero no tienen, a su vez, la obligación de también otorgar preferencias arancelarias a los mismos.

58 Aún faltan algunas etapas formales para su adhesión plena. Para un detalle del “Protocolo de Adhesión del Estado Plurinacional de Bolivia al Mercosur” ver página web del Mercosur www.mercosur.int.

59 Como se verá más adelante, incluso empresas del Estado como ENATEX se vieron perjudicadas por el incumplimiento o retrasos de pagos de empresas venezolanas.

Cuadro N° 15. ÍNDICES DE TIPO DE CAMBIO REAL*
(Agosto de 2003 = 100)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Bilateral de los cuales:											
Argentina	109,6	112,5	100,5	80,4	79,2	76,3	67,0	49,8	35,3	30,0	36,0
Brasil	136,9	145,7	155,4	104,6	145,7	149,3	131,0	121,3	104,8	94,1	67,9
Chile	133,4	125,0	122,5	85,2	105,5	108,7	94,7	100,1	88,3	76,1	66,0
Perú	100,2	103,0	97,2	82,4	89,5	86,8	87,1	90,6	79,8	73,2	65,0
Multilateral	110,6	112,5	106,7	85,6	93,5	91,2	84,9	82,2	74,3	67,2	61,3

* A diciembre de cada año
Fuente: BCB

Por ahora la situación cambiaria favorece a productos chilenos, argentinos, brasileros y peruanos los cuales, legalmente y vía contrabando, están entrando al mercado boliviano en grandes cantidades.

Las devaluaciones de estos países, han significado un marcado deterioro en el índice de tipo de cambio real bilateral y, por su importancia en el comercio con ellos, también en el de carácter multilateral ⁶⁰ (cuadro N° 15).

Con Perú, se suscribió el año 2004, el “Tratado General de Integración y Cooperación Económica y Social para la Conformación de un Mercado Común entre la República del Perú y la República de Bolivia”, el cual se activó a partir de 2006, Tratado que tampoco ha sido aprovechado en plenitud, siendo Perú el país que ha mostrado más interés, mediante ruedas de negocios y otras actividades, en introducir sus productos al mercado boliviano.

No se tiene un acuerdo comercial con Brasil, primera economía en Latinoamérica y

quinta en el mundo, sin embargo, Bolivia será miembro pleno del Mercosur dentro de poco tiempo. No obstante, no está claro, como se analiza más adelante, las ventajas para el país que supone tendrá al ingresar a este acuerdo.

La razón por la que Bolivia tiene superávits comerciales con este Bloque, tiene que ver con las exportaciones de gas natural, ya que quitando las mismas, el país enfrenta déficits comerciales bastante grandes, particularmente con Brasil y Argentina, naciones que, al igual que en el caso chileno, han devaluado considerablemente sus monedas, afectando así significativamente el resultado comercial con ellas.

Las cifras del cuadro N° 16, muestran que el acuerdo con la Comunidad Andina de Naciones es uno de los que más beneficia al país, dado que, gracias a ese acuerdo, Bolivia puede introducir productos de soya y sus derivados en volúmenes y valores importantes, particularmente a los mercados de Colombia y Perú⁶¹.

60 El Índice de Tipo de Cambio Real mide el comportamiento de una moneda de un país respecto a otro (s) considerando también la evolución de precios del país o países contra el (los) cual (cuales) se esté haciendo la medición. Mide por tanto cuan competitivo es un país respecto a otro (s). De este modo, mientras mayor es el tipo de cambio real, más competitivo es el país, en relación al país (tipo de cambio real bilateral) o países (tipo de cambio real multilateral) con los que mantenga relaciones de comercio.

61 Venezuela abandonó la CAN el año 2006.

Cuadro N° 16. BALANZA COMERCIAL CON "BLOQUES COMERCIALES"
(en millones de dólares)

Bloque Comercial	2005			2010			2014		
	Export.	Import.	Saldo Balanza Comercial	Export.	Import.	Saldo Balanza Comercial	Export.	Import.	Saldo Balanza Comercial
MERCOSUR (1)	1.396,3	949,5	446,8	2.987,1	1.782,3	1.204,8	6.570,7	2.967,0	3.603,7
CAN (2)	477,0	264,0	213,0	686,6	524,9	161,7	1.258,7	887,5	371,2
ALBA (3)	-	-	-	-	-	-	234,8	61,6	173,2

(1) Integrado por; Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela. Bolivia en proceso de ser miembro pleno del Acuerdo.

(2) Integrado por; Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia. Venezuela abandonó el Acuerdo en 2006.

(3) Integrado por; Antigua y Barbuda, Bolivia, Cuba, Dominicana, Ecuador, Granada, Nicaragua, San Cristóbal, Santa Lucía y San Vicente y Venezuela.

Fuente: Elaborado sobre la base de información del INE

Se concluye que, en general, el grado de aprovechamiento de los Acuerdos Comerciales es bajo y el Gobierno del MAS le dio mayor importancia a tratados como el "Tratado de Comercio de los Pueblos" (TCP)⁶², a la "La Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América - Tratado de Comercio de los Pueblos o ALBA-TCP" y a acuerdos comerciales con países como Cuba y Venezuela que no han tenido los resultados esperados y fueron alianzas más de afinidad ideológica, que visión comercial y son países que además enfrentan serios problemas económicos, desde ya hace varios años.

Entre los programas del ALBA – TCP estaban:

- Proyectos de cooperación de servicios en salud y educación (campañas de alfabetización, becas a Cuba a estudiantes de países miembros del ALCA, envío de médicos cubanos a países que lo requieran)
- Proyectos de cooperación en el marco energético.
- Compromisos de compras de productos de exportación bolivianos para sustituir mer-

cados (por ejemplo, comprar textiles bolivianos para sustituir el mercado estadounidense que se tenía mediante el ATPDEA).

- Construcción de un gasoducto trans-sudamericano (Gran Gasoducto del Sur) de más de 8.000 km de extensión que beneficiaría a Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.
- Creación del Banco Sur para financiar proyectos de infraestructura.

En los proyectos de carácter social (salud y educación), se registraron resultados interesantes, pero no en los de carácter económico o comercial. Ello básicamente porque como se dijo, tenían más bases político - ideológicas que argumentos económicos, y porque algunos de los proyectos estaban sobredimensionados eran costosos en relación a su verdadera rentabilidad (como es el caso del Gran Gasoducto del Sur).

Como se verifica en el cuadro N° 17, en particular con los países del ALBA - TCP el comercio es muy bajo e incluso, insignificante o nulo en algunos casos.

⁶² Esta iniciativa fue liderada por el entonces presidente de Venezuela Hugo Chávez, el cual además asumió una serie de compromisos para el erario del Estado venezolano, que una vez que cayó el precio internacional del petróleo, no pudieron continuar, lo cual demostró la insostenibilidad de una serie de proyectos en el marco de esta iniciativa, que más buscaba impactos políticos que comerciales.

Cuadro N° 17. BALANZA COMERCIAL PAÍSES DEL ALBA
(en millones de dólares)

País	2014		
	Export.	Import.	Saldo Balanza Comercial
Antigua y Barbuda	0	0	0
Cuba	0,5	3,1	-2,6
Dominica	0	0	0
Ecuador	104,9	45,7	59,2
Granada	0	0	0
Nicaragua	0,6	1,2	-0,6
San Cristobal y Nieves	0	5,7	-5,7
Santa Lucía	0	0	0
San Vicente y las Granadinas	0	0	0
Surinam	0	0	0
Venezuela	128,8	5,9	122,9
Total	234,8	61,6	173,2

Fuente: Elaborado sobre la base de información del INE

Cuadro N° 18. BALANZA COMERCIAL CON PAÍSES QUE OTORGAN PREFERENCIAS ARANCELARIAS (SPG)
(en millones de dólares)

SPG	2005			2010			2014		
	Export.	Import.	Saldo Balanza Comercial	Export.	Import.	Saldo Balanza Comercial	Export.	Import.	Saldo Balanza Comercial
SGP USA	385,0	335,6	49,4	691,0	730,6	(39,6)	2.011,0	1.237,0	774,0
SGP - Japón	135,0	156,1	(21,1)	460,0	328,0	132,0	432,0	511,8	(79,8)
SGP PLUS - Unión Europea	163,0	243,0	(80,0)	692,0	516,0	176,0	784,0	1.363,3	(579,3)
SGP - Canadá	19,0	17,0	2,0	88,0	63,0	25,0	200,0	94,0	106,0

Fuente: Elaborado sobre la base de información del INE

El cuadro N° 18, indica que tampoco se aprovecharon, en relación a su potencial, los SPG, a los cuales el país tiene acceso.

Por otra parte, Bolivia participa o participará en pactos comerciales que en algún momento entrarán en conflictos⁶³, siendo este

63 Por ejemplo, el IBCE, hace notar que "Con relación a los bienes importados, un Acuerdo Comercial con la UE, permitiría mantener la provisión de Bienes de Capital necesarios para el Desarrollo industrial en Bolivia con aranceles bajos.

En ese sentido, esto debería también ir coordinado con el acceso de Bolivia al Mercosur como miembro pleno, ya que eso exige la adopción de su Arancel Externo Común (AEC), lo que implicaría en muchas líneas arancelarias un probable incremento de su gravamen arancelario, siendo que el bloque sudamericano tiene un promedio arancelario más alto para este tipo de productos, considerando que Brasil y Argentina

un tema que debería analizarse con prioridad antes de que esos conflictos se presenten.

En todo caso tanto la CAN como el MERCOSUR tienen como objetivo la creación de zonas de libre comercio, lo que podría ser favorable para Bolivia, siempre y cuando, el país esté en condiciones de afrontar entradas masivas de productos que tendrán eventualmente arancel cero para entrar al mercado boliviano, y que esos países no

son productores de muchos de estos bienes". Ver estudio "Potenciales beneficios para Bolivia de un Acuerdo Comercial con la Unión Europea". 2015, página 8 (www.ibce.org.bo "Comercio Exterior. Año 24. N° 240. Santa Cruz Bolivia. 2016").

pongan barreras extra - arancelarias que impidan un ingreso libre de productos nacionales a sus mercados.

Nuevamente, el manejo adecuado de políticas cambiarias en nuestro país, es clave para evitar o al menos atenuar los impactos de devaluaciones de países con los cuales tiene alianzas comerciales.

Por consideraciones también políticas, Bolivia no aprovechó integralmente el SPG con Estados Unidos, el cual finalizó el 2013 siendo con este país con el que, a pesar de ello, se cuenta con una relación comercial muy importante⁶⁴.

Asimismo, la Unión Europea que es un mercado relevante para las exportaciones bolivianas, en el caso de nuestro país, al contrario de otros, como Perú, Colombia y Ecuador, no ha negociado un acuerdo comercial que, según el embajador de la Unión Europea en Bolivia, podría ser similar a los firmados con los países mencionados.

Sin embargo, el gobierno del MAS, como principio tiende a rechazar acuerdos comerciales que tengan como objetivo el libre comercio⁶⁵. No obstante, y como ya se

manifestó, la Unión Europea ha demostrado predisposición a lograr un Acuerdo Comercial con Bolivia dentro de los parámetros logrados con Colombia, Perú y Ecuador⁶⁶, pero ha enfatizado que eso depende más de Bolivia que de la UE⁶⁷.

Aunque Bolivia está exportando a la UE beneficiándose (si bien no en todo su potencial) del SPG con la UE, si firmara un Acuerdo Comercial con la UE, podría tener una aún mayor presencia en el mercado europeo, tal como ya lo han hecho Perú y Colombia, y como con seguridad, también lo hará Ecuador.

Los SGP's, están sujetos a ciertas condiciones que el país que quiera acceder al mismo, debe cumplir. O, puede también ocurrir que los países que otorgan el SGP, decidan unilateralmente cancelar a un país su acceso o, modificar, igualmente en forma unilateral, las condiciones para acceder al mismo, lo cual introduce un grado de incertidumbre al exportador. Esa es otra de las razones por las cuales, un Acuerdo Comercial, que, al ser bilateral, tiene ventajas sobre el SPG, dado que, las modificaciones al Pacto,

64 Bolivia, en su momento, incrementó las exportaciones de manufacturas, especialmente textiles, aprovechando la "Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y Erradicación de la Droga (ATPDEA por su sigla en inglés), acuerdo por el cual Estados Unidos concedía al país, acceso a varios productos, entre ellos textiles, constituyéndose el mercado americano el principal para este tipo de bienes. Además de consideraciones de orden político por parte del gobierno del MAS, el ATPDEA no fue prolongado por Estados Unidos por las condiciones que ponía en la lucha contra el narcotráfico, que el gobierno boliviano no estaba dispuesto a aceptar.

65 Autoridades del gobierno del MAS, en varias oportunidades han mencionado que los Acuerdos Comerciales plantean el "comercio de competitividad" en oposición a los "acuerdos de complementariedad". El propio presidente de la República Evo Morales, en una entrevista a "Euronews" el 16/6/2015, ante la pregunta: "() **euronews**: ¿Por qué cree que la UE y Mercosur no acaban de llegar a un acuerdo? **E. Morales**: Hay cierta imposición o chantaje por parte de la UE. Ellos plantean el comercio de competitividad, el libre mercado, el libre comercio. Y nosotros decimos que no. En un comercio de competitividad ¿quiénes son los que se benefician? Las grandes transnacionales del comercio y no los pueblos. Por eso debería haber participación de los estados en temas de comercio, un comercio de solidaridad, un comercio de complementariedad, un comercio sobre todo de cómo compartir lo que nos falta entre nuestros países. Además de eso, cómo impulsar productos orgánicos y

ecológicos para el bien de la vida ()". (Ver <http://es.euronews.com/2015/06/16/evo-morales-presidente-de-bolivia-aceptamos-el-comercio-con-la-ue-pero-sin>).

Sin embargo, hay señales de un cambio en cuanto a la visión de darle más importancia por parte del gobierno del MAS al tema de los acuerdos comerciales. Según información registrada por el periódico gubernamental "Cambio" El Ministro de Planificación del Desarrollo, René Orellana, mencionó que "“Él (ministro inglés) expresó la voluntad y el deseo del Gobierno británico de iniciar un diálogo sobre temas de comercio e inversiones, y de hecho, hemos acordado el inicio del trabajo de un equipo conjunto para elaborar un acuerdo (...) en comercio, inversión y cooperación”", manifestó. Ver <http://www.cambio.bo/?q=node/8988>

66 Ecuador, que en general tenía preocupaciones similares a las bolivianas, finalmente, y una vez que, mediante una análisis más objetivo y práctico, advirtió que un acuerdo comercial tendría más beneficios que costos para este país, firmando finalmente un acuerdo comercial con la UE el año 2015.

67 En un Foro llevado a cabo en marzo de 2016, el embajador de la UE, Timothy Torlot expresó "Es importante aclarar que no vamos a empezar un acuerdo de libre comercio con Bolivia explícitamente bilateral, vamos a negociar en el contexto de lo que existe con Perú, Colombia y Ecuador. Hay que destacar eso, porque sus socios en la CAN tienen voz en cualquier acuerdo con Bolivia, no sólo son los 28 países de la Unión Europea, son también Perú, Colombia y Ecuador ()".

deben ser previamente discutidas, dándole así al exportador mayor certidumbre.

Además de incrementar las exportaciones en ese mercado, un acuerdo comercial con este bloque, permitiría adicionalmente atraer inversión extranjera, dado que, según el IBCE, la UE se constituye en el principal inversor extranjero en el país (50 % de las inversiones extranjeras provinieron de ese bloque el año 2014⁶⁸).

El propio Viceministro de Comercio Exterior del actual gobierno, Clarem Endaba, declaró que “(...) el país aún goza del acceso de 6.000 productos con arancel cero, gracias al SGP - Plus que aunque unilateral, garantiza un amplio margen de exportación. Lamentó que las exportaciones bolivianas sean pocas con relación a las otras oportunidades y dijo que un TLC implica reciprocidades donde Bolivia puede perder”⁶⁹.

La apertura de Oficinas Comerciales con personal técnico especializado y competente e infraestructura apropiada, particularmente en los países en los cuales se vislumbra un potencial importante de mercado para productos bolivianos, debería ser una prioridad en las políticas comerciales.

4.2.2. Los insuficientes incentivos a las exportaciones.

El Estado debe atenuar los efectos del retraso cambiario cumpliendo sus obligaciones con los exportadores.

Son pocos los incentivos efectivos con los que cuenta el sector exportador boliviano, especialmente el de manufacturas.

No siendo un incentivo propiamente tal, dado que se trata de que el exportador boli-

viano, compita en igualdad de condiciones que el exportador de otros países, el régimen tributario para el sector exportador se basa fundamentalmente en la neutralidad impositiva, es decir, no exportar impuestos, es por ello que se creó el Certificado de Devolución Impositiva - CEDEIM, mediante el cual se devuelven los impuestos que pagó el exportador al producir y vender su mercadería⁷⁰.

Este instrumento, que debería tener un mecanismo más ágil para su devolución, ya que es importante para el capital de trabajo de muchas empresas exportadoras de manufacturas, se ha constituido, desde hace varios años, en una de las principales demandas del sector exportador hacia el gobierno, por la demora de las entidades correspondientes en devolverlo⁷¹. Lo anterior porque el Estado, ya sea, aduce que no cuenta con la liquidez necesaria para hacerlo (y, por tanto, considerando la obligación de devolverlo, se hace un “auto - préstamo” del sector exportador) o, porque los controles y verificaciones que hacen las instituciones pertinentes para evitar fraudes, son demasiado engorrosas.

Según información dada a conocer mediante la prensa, el Estado debe CEDEIM's por un valor cercano a los \$us 590 millones, de los cuales, alrededor de \$us 40 millones corresponden al sector exportador de manufacturas y que, en algunos casos, hay retrasos de hasta 3 a 4 años en devolverlo⁷².

Teniendo en cuenta los pocos incentivos que recibe el sector exportador y considerando un contexto menos favorable en los mer-

68 Ver estudio ya citado, “Potenciales beneficios para Bolivia de un Acuerdo Comercial con la Unión Europea”, IBCE. 2016.

69 Periódico “El Deber”, Economía del 31/3/2016.

TCL = Tratado de Libre Comercio.

70 Los impuestos que devuelve el CEDEIM son, el Impuesto al Valor Agregado - IVA, el Impuesto al Consumo Específico - ICE y el Gravamen Aduanero - GA por las importaciones de bienes. Este instrumento tributario es transferible y puede ser utilizado para el pago de cualquier tributo a ser recaudado por el Servicio de impuestos Internos o la Aduana Nacional, siendo además susceptible de ser transado en la Bolsa de Valores.

71 En cuanto a este tema, el presidente de la Cámara Nacional de Exportadores de Bolivia, expresó que “En general para los exportadores es un largo proceso, muy difícil, complicado, caro, burocrático y sólo nos devuelven una parte de los impuestos que nos deberían devolver”. Periódico “Página Siete” del 3 de junio de 2016.

72 Periódico “El Deber” de fecha 8/3/2016

cados internacionales para sus productos en relación al superciclo, la devolución del CEDEIM, particularmente para los exportadores de manufacturas, debería ser una de las prioridades del gobierno a fin de que éstos no sigan perdiendo competitividad.

Los resultados de los otros dos instrumentos para incentivar las exportaciones, el Régimen de Admisión Temporal (RITEX) y el de Zonas Francas⁷³, no son los resultados esperados, aunque los mismos deberían mantenerse en la medida que Bolivia logre acuerdos comerciales más efectivos con países que sí sean mercados relevantes para sus productos.

Por otra parte, manteniendo los compromisos formales con el sector privado de no desabastecer el mercado interno, no se deberían aplicar cuotas de exportación más allá de esos compromisos y en todo caso la política no debe consistir en pedir permisos especiales cada vez que se quiera exportar un determinado producto, sino que el sector privado, en coordinación con las instancias pertinentes del sector público, y mediante instrumentos adecuados, hagan verificaciones continuas de que el mercado doméstico esté abastecido. Sólo en caso de percibirse desabastecimiento, se aplicarán las cuotas de exportación⁷⁴.

73 El "RITEX" permite la suspensión del pago de tributos aduaneros a ciertas mercaderías que posteriormente serán reexportadas después de determinadas transformaciones.

Una Zona Franca es un área definida y delimitada dentro de un país, la cual tiene específicos beneficios tributarios. En el caso de Zonas Francas Industriales, los productos son sometidos a transformaciones, reacondicionamientos o ensamblajes con fines de exportación.

74 El gobierno del MAS, mediante normas legales específicas regula la exportación de varios productos alimenticios para evitar el desabastecimiento de ciertos productos alimenticios en el mercado interno. Según información del Ministerio de Desarrollo Productivo "(--)" se reguló la exportación de alimentos estratégicos (arroz, maíz, sorgo, carne, soya y sus derivados, caña de azúcar y sus derivados), autorizando la exportación de sus excedentes, mediante la emisión de 195 Certificados de Abastecimiento Interno y Precio Justo, 9 licencias de Exportación para: Torta, aceite, harina y grano de soya, maíz, sorgo, arroz y carne". Ver documento "365 días de la revolución Productiva" del Ministerio de Desarrollo Productivo. Pág. 61

Las denominadas "Reservas Estratégicas de Alimentos" deben ser coordinadas con el sector privado involucrado en producir los alimentos que se consideren deben tener reservas.

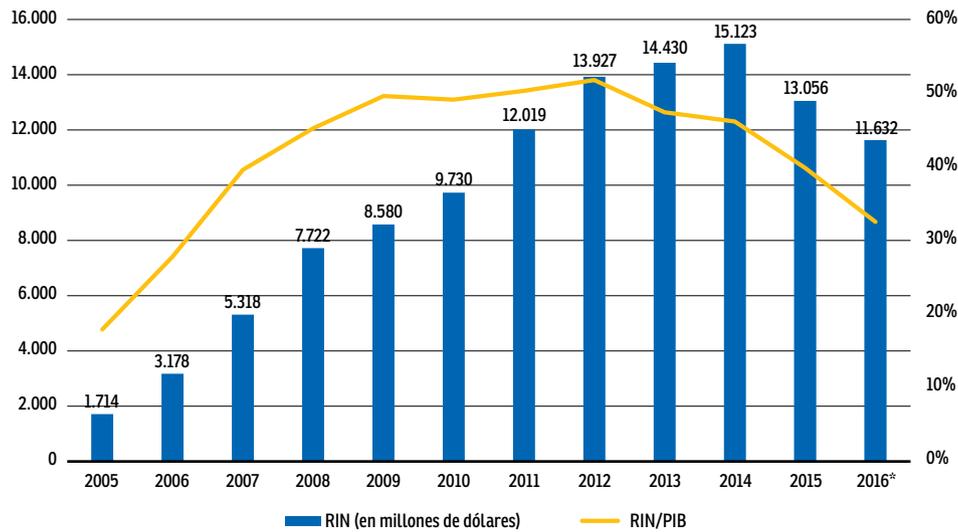
4.3. Política Cambiara

En este tema, el mayor temor de las autoridades económicas del actual gobierno, es el que una devaluación, por pequeña que ésta sea, lleve a una sustitución de monedas (bolivianos por dólares o "desbolivianización") y a posibles presiones inflacionarias⁷⁵, pero ello, como se dijo en el documento "Como enfrentar la crisis económica institucional" referido en varias oportunidades, dependerá de cómo las autoridades económicas manejen las minidevaluaciones.

Lo cierto es que ahora, como se observó en el Cuadro N° 15, se enfrenta una permanente caída en el tipo de cambio real. Al momento las RIN siguen siendo elevadas (gráfico N°3), no hay escasez de moneda extranjera y el BCB está en posibilidades de enfrentar una posible sustitución de moneda que eventualmente se pueda dar por un tiempo. Pero, de continuar esa tendencia en la pérdida de Reservas Internacionales, en dos años la situación puede tornarse en crítica.

Sin embargo, como también se mencionó en el documento reseñado en el párrafo anterior, la condición necesaria para llevar a cabo una política de minidevaluaciones, es que el gobierno aplique políticas de gasto público razonables, se obtengan déficits del sector público controlados, tasas de inflación bajas, y tasas de interés pasivas que fomenten el ahorro en moneda nacional.

75 Una devaluación incrementa el precio de productos importados en moneda boliviana, afectando por tanto productos de la canasta familiar de origen importado.

Gráfico N° 3. EVOLUCIÓN DE LAS RESERVAS INTERNACIONALES NETAS DEL BCB

* Al 15/7/2016

Fuente: Elaborado sobre la base de información del BCB y del INE y estimaciones propias.

Sólo bajo esas condiciones tiene sentido aplicar minidevaluaciones dado que, en ese caso, la moneda nacional no sufrirá deterioros significativos (pérdida de valor) y la población se dará cuenta que incurre en costos financieros al sustituir monedas y volverá a mantener sus ahorros y saldos monetarios en moneda nacional.

Volver a introducir en el sistema financiero depósitos de ahorro en Unidades de Fomento a la Vivienda (UFV)⁷⁶, es una medida que apoyaría a que las personas continúen manteniendo la moneda boliviana entre sus activos financieros.

Ello en contraposición, como también se alertó, a mantener una política de cambio fijo en un contexto de un nuevo ciclo a la baja en los precios internacionales de las materias primas y políticas cambiarias de los países vecinos (devaluaciones significativas en sus monedas), lo cual además de afectar fuertemente al sector transable (especialmente vía

contrabando⁷⁷), tarde o temprano llevará, y especialmente si las RIN del BCB continúan cayendo a la velocidad con la que lo está haciendo, y alcanzan, en el tiempo, a niveles muy bajos (que como se dijo, aún no es el caso), a que de todas formas la población tienda a una sustitución de monedas.

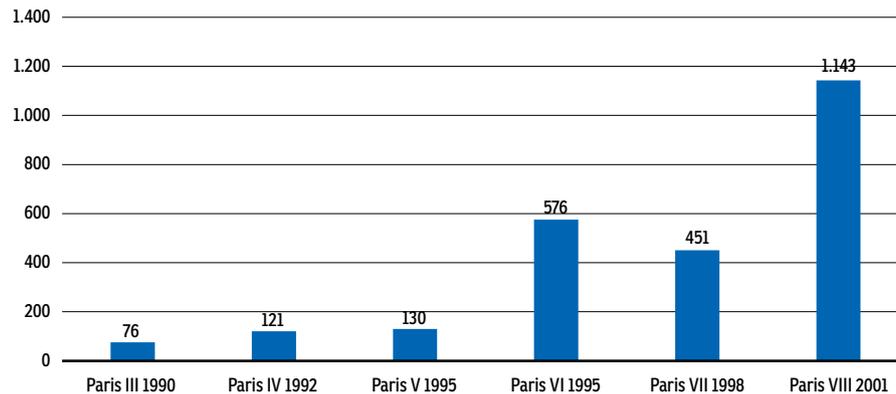
Bajo las condiciones señaladas anteriormente, una política cambiaria más activa y flexible de minidevaluaciones, aplicada cuando aún las RIN son relativamente elevadas, permitirá, paulatinamente, lograr una recuperación del tipo de cambio real y posibilitará, en el corto plazo, sostener las RIN y fomentar, en el mediano y largo plazo, la producción del sector transable.

No obstante, si el Gobierno del MAS insiste en mantener un tipo de cambio fijo, al menos debería realizar ajustes en el gasto fis-

⁷⁶ La UFV es un índice referencial calculado en función de la tasa de inflación. De esta manera, los depósitos en moneda nacional ajustados por la UFV, no perderán valor y se mantendrán en términos reales.

⁷⁷ Acuerdos recientes firmados por la Aduana y el sector privado para prevenir el contrabando, en este caso de granos, maíz, trigo, soya y arroz, de Argentina, son avances (pocas veces el Gobierno del MAS ha mostrado real apertura para coordinar políticas con el sector privado, y ha sido la imposición de medidas con las que generalmente ha actuado). Ver periódico "El Deber" (Economía) de 9/6/2016. Sin embargo, el incremento en el contrabando es resultado de las ventajas cambiarias resultado de la devaluación en el vecino país.

Gráfico N° 4. REDUCCIÓN DE LA DEUDA EXTERNA POR NEGOCIACIONES CLUB DE PARIS
(en millones de dólares)



Fuente: "El Modelo Económico Social Comunitario Productivo Boliviano". Luis Alberto Arce Catacora. 2015

cal e incluso obtener superávits fiscales, de tal forma de evitar una mayor caída en las RIN.

Las RIN, tienen como principal objetivo financiar importaciones y pagos por el servicio de la deuda externa. Ante una caída de las mismas (como está sucediendo en la actualidad), se puede recurrir a financiamiento externo (como también está sucediendo ahora), pero no se puede acudir indefinidamente a deuda⁷⁸ para sostener las RIN y tampoco es una buena idea hacerlo por el costo que ello implica y porque el acceso a financiamiento externo también tiene un límite.

4.4. Políticas de Endeudamiento Externo

Además del superciclo, la reducción de deuda externa pública en términos absolutos y relativos (respecto al PIB) fue una de las acciones que tomaron los gobiernos pasados (neoliberales en la terminología del MAS) que favorecieron significativamente a las finanzas públicas que administró y que está administrando el Gobierno del MAS.

⁷⁸ La Inversión Directa es también una fuente indirecta para sostener la balanza de pagos y las RIN, pero, como se discutió en el presente documento, hay ciertas condiciones que se deben cumplir para atraer una mayor inversión extranjera.

Inicialmente mediante el Club de París⁷⁹ se llevaron negociaciones para aliviar el peso de la deuda externa para países como Bolivia que enfrentaban serios problemas de balanza de pagos y de crisis económica en general provocada entre otros, por el alto servicio de su deuda externa (gráfico N° 4).

Las condonaciones de deuda externa mediante los programas de reducción de deuda para países altamente endeudado como lo fueron la iniciativa HIPC⁸⁰ por sus siglas en inglés y condonaciones realizadas en forma unilateral de países que apoyaron para que Bolivia reduzca su deuda externa y dedique mayores recursos a temas sociales y a mayor inversión, así como para disminuir las presiones que ejercía sobre la balanza de pagos un alto servicio de la deuda externa (pago de intereses más amortizaciones), con-

⁷⁹ Institución creada en la década de los 50's por varios países desarrollados para buscar el alivio en el pago de la deuda externa a países, que, por varias razones, no estaban en condiciones de pagarla. El Club de París, en su momento, fue uno de los principales espacios a los que recurrió Bolivia (y varios otros países en vías de desarrollo que enfrentaban problemas en sus balanzas de pagos), para obtener un alivio en el pago del servicio de la deuda externa bilateral (principalmente con países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico - OCDE).

⁸⁰ Iniciativa de Alivio de Deuda Externa para Países Altamente Endeudados (HIPC por su sigla en inglés: Heavily Indebted Poor Countries).

CUADRO N° 19. INICIATIVAS DE "ALIVIO DE LA DEUDA EXTERNA" (1)*
(Monto en Millones de Dólares)

	Periodo 1998 - 2005	Periodo 2006 - 2015	Periodo 2016 - 2045	Total
Iniciativa HIPC I y HIPC II*, Más Allá del HIPC e Iniciativa MDRI **	924,5	2.281,7	2.237,5	5.443,8
Promedio Anual de Alivio	115,6	228,2	74,6	113,4

(1) Ejecutados hasta 2010 y Proyectados hasta el año 2045. Iniciativa de Alivio de Deuda Para Países Altamente Endeudados (HIPC por su siglas en inglés: "Heavily Indebted Poor Countries).

** Iniciativa de Alivio de Deuda Multilateral (MDRI por su sigla en inglés "Multilateral Debt Relief Initiative").

Fuente: Elaborado sobre la base de documento "Impacto del Alivio de Deuda en Bolivia". Diciembre de 2011. Fundación Jubileo.

tribuyeron a mejorar la situación fiscal y externa del país, así como a incrementar las RIN (cuadro N° 19).

Siendo en el pasado (por el excesivo y poco eficiente endeudamiento externo de la década de los 60`s y principalmente de los 70`s) la crisis de la deuda externa una de las razones principales que provocó los graves desequilibrios macroeconómicos que afectó al país por más de una década, las políticas de endeudamiento futuro son una de las principales decisiones que deben tomarse con el debido análisis y pensando en los beneficios y consecuencias que puedan provocar las buenas o malas decisiones en esta materia.

Siempre, como también ocurrió en el pasado, habrán fuentes de endeudamiento externo, pero éstas someterán, al potencial país deudor, al cumplimiento de ciertas condiciones como el adquirir bienes de capital en determinados países o regiones (como lo son ahora los créditos chinos), o, considerando un desfavorable cambio en el entorno inter-

nacional, a condiciones más duras (en términos de interés y plazo).

Las cifras de endeudamiento externo de los últimos 5 años, muestran por un lado que al inicio del Gobierno del MAS, tanto por las negociaciones llevadas en el pasado en el contexto del Club de París, como en el ámbito de la iniciativa HIPC, éste se benefició fuertemente de los acuerdos alcanzados, dado que las cifras de deuda externa que representaron el 51,7% del PIB el año 2005 llegaron a sólo 16,4 % dos años después (cuadro N° 20).

Sin embargo, en términos absolutos, el actual gobierno, por un lado, ya adquirió deuda por un monto mayor a las condonaciones que se logró en el pasado, y por otro, en la medida en que la economía, en términos reales (quitando el efecto de los precios) crezca a una tasa menor que la tasa de crecimiento de la deuda externa (como está sucediendo en la actualidad), quiere decir que una proporción cada vez mayor de la economía estará comprometida para el pago del servicio de la deuda.

Cuadro N° 20. SALDO DE LA DEUDA EXTERNA PÚBLICA
(en millones de dólares y como porcentaje del PIB)

Año	Saldo (en millones de dólares)	Porcentaje del PIB	Variación Anual del Saldo de la Deuda Externa (en millones de dólares)
2005	4.942,0	51,7%	
2006	3.248,0	28,4%	(1.694,0)
2007	2.208,0	16,4%	(1.040,0)
2008	2.443,0	14,3%	235,0
2009	2.601,0	15,0%	158,0
2010	2.891,0	14,6%	290,0
2011	3.492,0	14,6%	601,0
2012	4.196,0	15,6%	704,0
2013	5.262,0	17,3%	1.066,0
2014	5.736,0	17,5%	474,0
2015	6.340,0	19,4%	604,0

Fuente: Elaborado sobre la base de información del BCB y del INE.

El problema se suscita cuando el sector público⁸¹ de un país, se endeuda a niveles tales, que debe recurrir a nuevo endeudamiento para hacer frente a deuda pasada, dado que los ingresos fiscales que se generan no son suficientes para cubrir los gastos totales. Este tipo de situaciones, a la hora de buscar nuevo endeudamiento externo, son considerados por las instituciones internacionales financieras⁸².

En términos del PIB, la deuda externa continúa estando en bajos valores, mayor razón para que la política de endeudamiento externo debería estar en función de las posibilidades reales que tenga el país en endeudarse con el exterior considerando situaciones de largo plazo, y evitando endeudarse adquiriendo compromisos financieros para financiar proyectos de alto costo y de dudosa rentabilidad.

81 Las instituciones internacionales de préstamo, cuando analizan la sostenibilidad de la deuda externa de un país, generalmente hacen referencia a la deuda externa pública.

82 Estas instituciones hacen frecuentes análisis de indicadores de Deuda, como ser, análisis de; Vulnerabilidad (examen de las condiciones actuales, para prevenir posibles situaciones que puedan dificultar el pago de la deuda) y de Sostenibilidad (examinan el posible comportamiento de la economía ante situaciones adversas que puedan limitar el pago de la deuda).

5. POLÍTICAS SOCIALES

5.1. Política Salarial

La política salarial del actual gobierno estuvo guiada por ajustes salariales por encima de la tasa de inflación, permitiendo así ganancias en el salario en términos reales (quitando el efecto de la inflación) de los trabajadores.

A partir del año 2013⁸³, el gobierno incorporó a la política salarial una regla que determinó que si la tasa de crecimiento del PIB es igual o mayor al 4.5% anual, las empresas deberán pagar un doble aguinaldo.

Esta política, como se observa en el Cuadro N° 21, ha incrementado aún más el salario real y por tanto, ha tenido un alto costo para las empresas formales, que son las que en general cumplen con todas las obligaciones tributarias y sociales, y que enfrentan en la actualidad una serie de problemas asociados al contrabando, al rezago en la política cambiaria, a las multas, no siempre justificadas, del Servicio de Impuestos Internos (SIN) y de la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Empresas (AEMP) que han significado reclamos frecuentes del empresariado.

Las intervenciones del gobierno, con este tipo de políticas, han restado competitividad a las empresas bolivianas, particularmente a

la industria manufacturera, y teniendo en cuenta la crisis económica internacional que ha afectado a la economía boliviana, y no obstante las cifras del crecimiento en el PIB que muestra el gobierno (sobre las cuales hay dudas si éstas están correctamente registradas⁸⁴), los hechos son, que, particularmente las injerencias del gobierno, particularmente la política del doble aguinaldo, han tenido un alto costo para las empresas formales.

Sobrepasar 4.5% en la tasa de crecimiento del PIB, se ha vuelto una meta casi obsesiva del Gobierno del MAS a lograr, pero no por la salud de la economía en conjunto, sino para obligar a las empresas bolivianas a pagar un doble aguinaldo, no diferenciando las fuentes de crecimiento del PIB, que en varios años fueron explicadas por el sector primario de la economía o, si determinados sectores, no estaban en condiciones de enfrentar mayores costos como son los salariales.

En resumen, el sector privado no sólo enfrenta una política salarial agresiva impuesta por el Gobierno del MAS, sino que además éste ha ido incrementando otros costos laborales, lo cual es un desincentivo para contratar nuevo personal y un incentivo para una mayor informalización en la economía.

83 Mediante D.S N° 1802 de noviembre de 2013, el gobierno del MAS determinó que se pague el Segundo Aguinaldo "Esfuerzo por Bolivia". El mismo debe pagarse cuando el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) supere el 4.5%.

84 Una discusión sobre este tema, se lo puede ver en el documento "Cómo enfrentar la crisis económica institucional" ya referido. Páginas 9 - 10.

Cuadro N° 21. EVOLUCIÓN DE LOS SALARIOS REALES
(en porcentajes)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
A.- Incremento Salario Mínimo		13,6	5,0	10,0	12,0	5,0	20,0
B.-Incremento Masa Salarial		7,0	5,0	10,0	12,0	5,0	10,0
C.- Incremento Salario Mínimo Incluyendo doble aguinaldo (1)		13,6	5,0	10,0	12,0	5,0	20,0
D.- Incremento Masa Salarial Incluyendo Doble Aguinaldo. (1)		7,0	5,0	10,0	12,0	5,0	10,0
D.-Tasa de Inflación Anual	4,91	5,0	11,7	11,9	0,3	7,2	6,9
E.-Tasa de Crecimiento del PIB		4,8	4,6	6,2	3,4	4,1	5,2
Incremento Salario Mínimo Real (A-D) (2)		8,7	0,0	-1,7	0,2	4,7	12,8
Incremento Masa Salarial Real (B-D) (2)		2,1	0,0	-1,7	0,2	4,7	2,8
Incremento Real Salario Mínimo con Doble Aguinaldo (A+C-D)		8,7	0,0	-1,7	0,2	4,7	12,8
Incremento Real Masa Salarial con Doble Aguinaldo (B+C-D).		2,1	0,0	-1,7	0,2	4,7	2,8

Continuación Evolución de los Salarios Reales

	2012	2013	2014	2015	2016 *	Incremento Promedio 2006 - 2016 **	Incremento Acumulado 2016 - 2006 (N° de veces)***
A.- Incremento Salario Mínimo	22,6	20,0	20,0	15,0	9,0	13,8	4,1
B.-Incremento Masa Salarial	8,0	8,0	10,0	8,5	6,0	8,1	2,4
C.- Incremento Salario Mínimo Incluyendo doble aguinaldo (1)	22,6	27,7	27,7	22,7	16,7	16,6	5,4
D.- Incremento Masa Salarial Incluyendo Doble Aguinaldo. (1)	8,0	15,7	17,7	16,2	13,7	10,9	3,1
D.-Tasa de Inflación Anual	4,5	6,5	5,2	3,0		6,1	1,9
E.-Tasa de Crecimiento del PIB	5,1	6,8	5,5	4,9	4,5	5,0	1,7
Incremento Salario Mínimo Real (A-D) (2)	15,7	15,5	13,5	9,8	6,1	7,8	2,3
Incremento Masa Salarial Real (B-D) (2)	1,1	3,5	3,5	3,3	3,1	2,1	1,3
Incremento Real Salario Mínimo con Doble Aguinaldo (A+C-D)	15,7	23,2	21,2	17,5	13,8	10,6	3,0
Incremento Real Masa Salarial con Doble Aguinaldo (B+C-D).	1,1	11,2	11,2	11,0	10,8	4,9	1,7

* Se puso, para el año 2016, sólo para fines de medir el impacto en el salario real, una tasa de crecimiento del PIB de 4,5%.

** El promedio de la inflación corresponde al periodo 2015 - 2005

*** Calculado sobre la base del promedio.

(1) A partir del año 2013, el doble aguinaldo se aplica si la economía crece a una tasa igual o superior al 4,5%. Dado que es un sueldo adicional, y considerando que el asalariado del sector formal recibe un aguinaldo (13 sueldos) con el doble aguinaldo recibe 14 sueldos, siendo equivalente a recibir un incremento de 7,7 % en su salario total.

(2) La referencia para otorgar un reajuste salarial, es la inflación del año anterior.

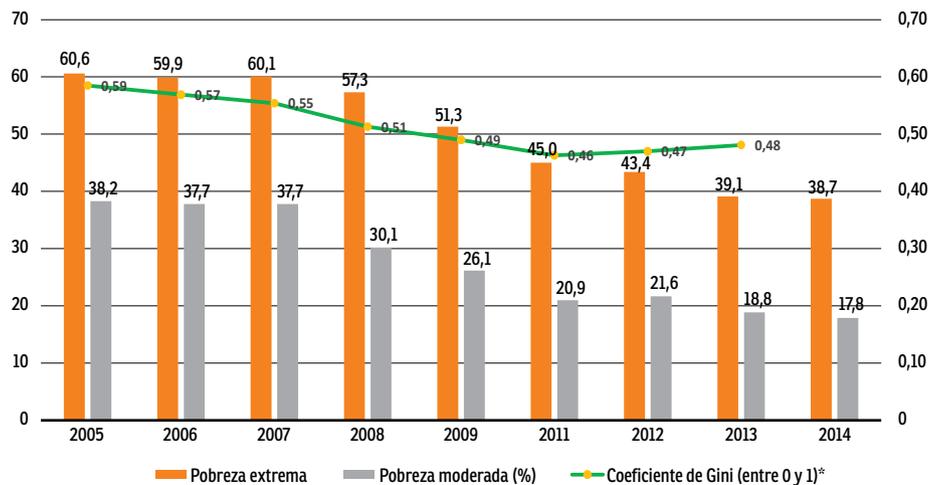
Fuente: Elaborado sobre la base de información del documento "10 años de la economía boliviana". 2015. Ministerio de Economía y Finanzas e información del INE.

5.2. Políticas Sociales y de Empleo

En general, tasas de crecimiento del PIB por sobre el aumento de la población, reducen la pobreza en un país. En el caso boliviano, según cifras oficiales, en los 10 años del gobierno el MAS, se observan importantes impactos en la

reducción de la pobreza (gráfico N° 5), mostrando las cifras una reducción de la pobreza de 60,6% el año 2005 a 38,7 % el 2014 y de 38,2% a 17,8 % en la extrema pobreza en el mismo periodo, así como una menor desigualdad en la distribución del ingreso (medida mediante el Coeficiente de Gini – CG).

Gráfico N° 5. POBREZA EXTREMA, POBREZA MODERADA Y COEFICIENTE DE GINI
(en porcentaje y en valores absolutos)



CG = Coeficiente de Gini. Si CG = 1 desigualdad extrema en la distribución del ingreso, si CG = 0, igualdad absoluta en la distribución del ingreso.
Fuente: * El Modelo Económico Social Comunitario Productivo Boliviano*. Luis Alberto Arce Catacora. 2016. y datos de CEPAL (para el Coeficiente de Gini)

Como ya se señaló al principio de este documento, el superciclo de las materias primas, permitió que el país reciba considerables recursos que viabilizaron que; la tasa promedio del PIB alcance a 5% promedio en los últimos 10 años, se cuente con recursos para hacer transferencias sociales (Renta Dignidad, Bono Educativo Juancito Pinto, Bono de Salud Juana Azurduy), incrementos salariales por sobre la inflación, e inversiones en infraestructura social y económica⁸⁵.

Considerando la finalización del superciclo, las políticas sociales se verán afectadas mediante una desaceleración de la actividad económica y porque el país contará con menores recursos para realizar las transferencias que está llevando a cabo y que han impactado en la reducción de la pobreza. Sólo la aplicación de una política de gasto fiscal que priorice el gasto social sobre gastos no necesarios, permitirá atenuar y compensar los efectos de una caída en la actividad económica producto de la crisis internacional.

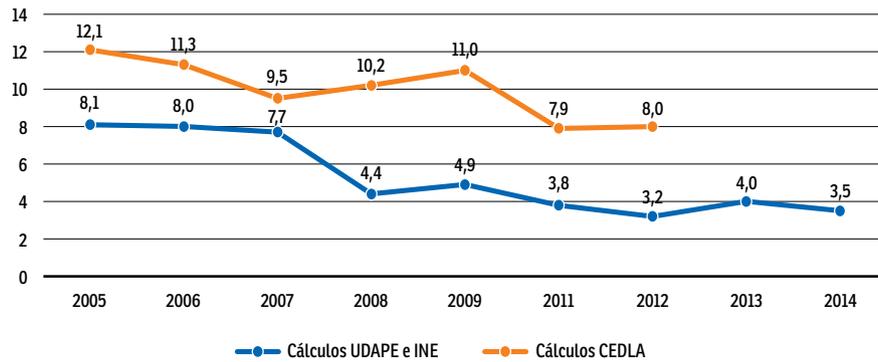
⁸⁵ También ha impactado favorablemente en la economía, y aún lo siguen haciendo, las remesas del exterior, que, en promedio de los últimos 10 años, alcanzaron a alrededor de \$us 1.000 millones.

En cuanto a la tasa de desempleo, existen serias discrepancias entre en la medición del mismo entre las cifras oficiales de la Unidad de Análisis de Políticas Económicas (UDAPE) y el INE v/s las Publicadas por el Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral (CEDLA), dado que mientras las primeras registran un desempleo de 3,2% para el año 2012, la segunda estima que dicha tasa alcanzó 8,0% para el mismo año, es decir más del doble (gráfico N° 6).

Pero también hay un problema de precariedad del empleo que es un tema que no sólo no se ha logrado resolver, o al menos atenuar, sino que incluso se ha agravado en relación al año 2011, esto considerando que, según cifras oficiales, la economía boliviana creció a una tasa de 5% como promedio en la década del Gobierno del MAS.

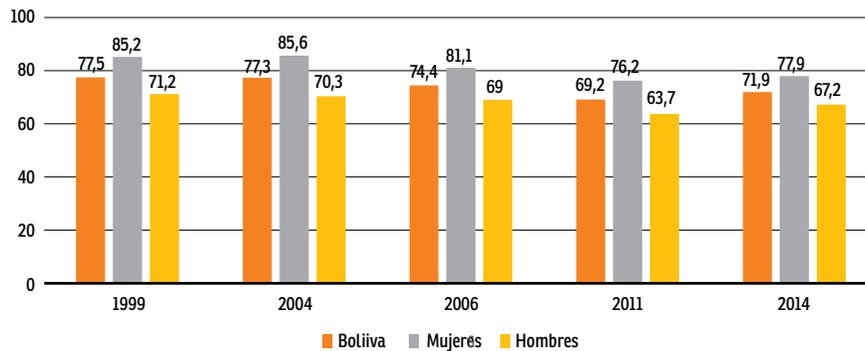
Como se verifica en el gráfico N° 7, el Empleo Informal en Bolivia continúa siendo muy elevado. En promedio éste alcanza al 71,9 %, afectando más a las mujeres (77,9 %) que a los hombres (67,2 %) y este tema no ha sido una real preocupación para el Gobierno del MAS al no intentar lograr un mayor grado de formalización de la economía y que

Gráfico N° 6. TASA DE DESEMPLEO URBANO 2006
(En porcentaje)



Fuente: Elaborado sobre la base de información del documento "10 años de economía boliviana" Ministerio de Finanzas. 2015. Boletín del Ministerio de Economía y Finanzas del 20/8/2013, (http://www.erbol.com.bo/noticia/economia/19042013/informe_revela_que_tasa_de_desempleo_supero_el_8_agosto_de_2013)

Gráfico N° 7. EMPLEO INFORMAL EN BOLIVIA
(en porcentajes)



Fuente: Red de Empleo, Ingresos y Producción. Boletín Informativo EMINPRO - INESAD, N° 2 Junio de 2016.

una mayor cantidad de trabajadores puedan mejorar sus condiciones laborales.

Se sabe que en el sector informal no existe protección al trabajador en términos de determinados beneficios sociales (salud, asegurar una renta de jubilación justa, etc) que sí

reciben los trabajadores que desempeñan sus labores en el sector formal de la economía, así como tampoco, necesariamente, perciben los incrementos salariales dispuestos por el gobierno cada año.

6. EL DESVÍO DE LAS FUNCIONES NATURALES DEL BANCO CENTRAL

6.1. El Banco Central debe retornar a su Rol de Banca Central

Los préstamos que hace el Banco Central a las Empresas Estratégicas del sector público, son en realidad “operaciones cuasifiscales”⁸⁶ y aunque el Tesoro General de la Nación se haga cargo del préstamo en el caso que la empresa pública no cumpla con sus compromisos, ello no disminuye el riesgo de la ope-

ración para la economía en su conjunto ya que sólo se trataría de un cambio de deudor y el TGN tendrá que destinar recursos para hacerse cargo de esa deuda.

El BCB ha comprometido recursos por un total de \$us 9.265,8 millones a las Empresas Públicas Estratégicas (EPNE) y desembolsado \$us 3.001 millones (cuadro N°22). Para la gestión 2016, el BCB se comprometió a conceder \$us 3.829 millones, a

Cuadro N° 22. MONTOS COMPROMETIDOS, DESEMBOLSADOS Y POR DESEMBOLSAR A LAS EPNE'S
(en millones de dólares)

EPNE*	Contratado	Desembolsado	Comprometido Gestión 2016	Total Contratado + Comprometido Gestión 2016
YPFB	1.904,7	1.805,0	1.994,3	3.899,0
ENDE	2.482,0	662,6	1.834,8	4.316,8
COMIBOL	772,3	308,8		772,3
EASBA	263,2	224,1		263,2
EBIH	14,5	0,1		14,5
TOTAL	5.436,8	3.000,7	3.829,0	9.265,8

* Empresa Pública Nacional Estratégica

Fuente: Elaborado sobre la base de información del Banco Central de Bolivia y documento "Rendición de Cuentas". 2016.

86 Se refiere a operaciones, no siempre muy claras y transparentes, que hace un Banco Central, pero que en el fondo son operaciones que deberían estar registradas en sector público no financiero por ser éste el origen de las mismas.

El Banco Central de Bolivia clasifica a las operaciones cuasifiscales como “**CUASIFISCAL**”. Pérdidas o ganancias del Banco Central originadas en las actividades que realiza como autoridad monetaria. El cuasifiscal incluye también resultados de algunas operaciones del gobierno que son realizadas por el BCB como su Agente Financiero”. Ver página web del BCB “Términos de uso Frecuente”.

YPFB \$us 1.994 millones para la construcción de la Planta de Propileno y Polipropileno y \$us 1.834 millones a ENDE para proyectos de inversión para la generación y transmisión en el sector de energía eléctrica.

**Cuadro N° 23. OPERACIONES "EXTRA OBJETIVOS" DEL BANCO CENTRAL DE BOLIVIA
MONTOS COMPROMETIDOS Y DESEMBOLSADOS POR EL BCB AL SECTOR PÚBLICO**
(en millones de dólares)

	Monto Comprometido (hasta 31/12/2015)	Monto Desembolsado
EPNES (1)	9.265,8	3.000,7
FINPRO (2)	1.200,0	364,0
Transferencias del BCB para bono Juan Azurduy de Padilla		97,0
Fideicomiso de Apoyo a Gobiernos Autónomos Departamentales (3)	456,9	23,0
Total	10.922,7	3.484,7
Total RIN (4)	11.440,0	
Relación Total Monto Comprometido/ RIN (%)	95,5%	
Relación Total Monto Desembolsado/ RIN (%)		30,5%
PIB 2015 (millones de dólares) (5)	32.761	
Relación Monto Monto Comprometido/PIB (%)	33,3%	
Relación Monto Desembolsado/PIB (%)		10,6%

(1) Empresas Públicas Nacionales Estratégicas

(2) Fondo para la Revolución Industrial Productiva. Para la constitución del FINPRO el BCB transfirió \$us 600 millones y concedió un crédito de otros \$us 600 millones con el fin de otorgar financiamiento a las empresas públicas

(3) Medida Excepcional del Poder Ejecutivo para garantizar la ejecución de inversión pública.

(4) Al 19 de agosto de 2016. BCB Información Estadística Semanal.

(5) Estimado sobre la base de información del INE

Fuentes: Elaborado sobre la base de información del Banco Central de Bolivia; "Rendición de Cuentas Inicial Gestión 2016", "Informe de Política Monetaria", Enero de 2016, "Estadísticas Semanales" (al 19/8/2016) e información del INE.

Si a ello se le añade los recursos para el Fondo para la Revolución Industrial Productiva (FINPRO)⁸⁷ de \$us 1.200 millones y el Fideicomiso de Apoyo a Gobiernos Autónomos Departamentales⁸⁸, las transferencias de recursos que el BCB ha comprometido al sector público por diversas razones alcanzan a \$us 10.922 millones, equivalentes al 95,5% de las Reservas Internacionales Netas al 19 de agosto de 2016. (cuadro N° 23).

La comparación de estos préstamos con las RIN, no es casual, dado que por las características de los proyectos que está financiando, altamente intensivos en capital, éstos tienen un alto componente importado, lo cual implica que la ejecución de los mismos impactará en el nivel de las RIN.

Las Reservas Internacionales Netas se constituyen en una variable macroeconómi-

ca clave para una economía como la boliviana, a la cual no le es fácil acceder a los mercados internacionales privados de capital. Por lo tanto, acumular reservas internacionales en nuestro caso, depende en gran medida de lograr superávits en su comercio exterior, y de su capacidad de atraer inversión extranjera, de captar recursos de organismos internacionales financieros como la Corporación Andina de Fomento - CAF, Banco Interamericano de Desarrollo - BID y Banco Mundial - BM, así como de instituciones bilaterales o países amigos.

El incremento en las reservas internacionales netas (RIN) del BCB que llegaron los años 2012 – 2014, a sobrepasar el 50% del PIB (ver Gráfico N° 3), valores nunca registrados en la economía boliviana, es uno de los resultados del superciclo que por su larga duración (alrededor de 8 años) permitió que se acumulen reservas en esos montos. Ello unido al hecho de que el ahorro del sector privado, en parte muy significativa, contribu-

87 Por Ley N° 232, el año 2012 se creó el FINPRO para financiar proyectos de industrialización.

88 Medida excepcional dictada por el Poder Ejecutivo para apoyar la ejecución de la inversión pública en los Departamentos que están siendo afectados sus ingresos por la crisis internacional.

yó a la acumulación de moneda extranjera, dado que no todo ese ahorro fue a la inversión privada⁸⁹.

El uso que se le dé a las RIN debe, por tanto, ser otra de las prioridades a la hora de tomar decisiones de política económica, tema que es especialmente relevante, una vez que el superciclo de las materias primas llegó a su fin, y que la economía boliviana enfrenta nuevamente déficits fiscales y en la cuenta corriente de balanza de pagos, lo cual, en términos macroeconómicos, significa recurrir al ahorro externo para financiar la inversión.

Considerando que los recursos que está prestando el BCB provienen o tienen el respaldo de las RIN, y mientras no se revierta la decisión de darle un rol de banca de desarrollo al BCB, éstos préstamos no deberían ser de muy largo plazo tomando en cuenta que en su mayoría son para fines de aumentar la capacidad productiva, y por tanto, las condiciones de los préstamos no deberían ser muy diferentes a las condiciones de crédito que hubieran obtenido de instituciones como la CAF que financian este tipo de proyectos.

Por otra parte, se debería poner un límite de que dichos préstamos no sobrepasen el equivalente a un 20% de las RIN, lo que conlleva a que, por ahora, y hasta que no se logre reducir el saldo de esos préstamos hasta ese porcentaje, el BCB ya no debería otorgar más préstamos a empresas públicas, más aún cuando las RIN están cayendo en forma acelerada.

En sustitución a los préstamos que hace el Banco Central, y a fin de que éste vuelva a su rol de Banca Central, se propone la creación de un Fondo Financiero de Apoyo al Desarrollo de las Empresas Públicas (FAEP) cuyos recursos provengan de las propias empresas estatales, destinando parte de sus utilidades a dicho Fondo⁹⁰.

De esta forma, mediante este nuevo Fondo se logrará que (i) el BCB se concentre en su rol de Banca Central, (ii) las empresas públicas – utilizando parte de sus propias utilidades para respaldar el FAEP - cuenten con un apoyo para financiar proyectos de inversión y (iii) los proyectos de inversión de empresas públicas sean previamente analizados presentando estudios de prefactibilidad y factibilidad.

CREACIÓN DE UN FONDO FINANCIERO DE APOYO AL DESARROLLO DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS (FAEP)

El FAEP se financia con aportes de las propias empresas públicas provenientes de sus utilidades.

El Fondo contaría además con un capital de arranque del TGN y el BCB ya no otorgaría más préstamos a las empresas públicas.

El Fondo sería administrado por un equipo técnico de alto nivel y el Directorio estaría conformado por profesionales también técnicos e idóneos para las funciones.

El FAEP sólo destinará recursos para proyectos de inversión o de ampliación, previo análisis técnico financiero, y los repagos de la deuda adquirida serían reinvertidos en nuevos préstamos.

Las empresas públicas que hayan aportado al FAEP, tendrán prioridad para adquirir préstamos, pero ninguna, en forma individual, podrá sobrepasar el límite del 20% del Patrimonio del FAEP.

El FAEP no concederá préstamos para gastos operacionales o para "rescatar" empresas públicas con problemas financieros.

El FAEP deberá hacer público los proyectos que financie y las características de los mismos.

⁸⁹ Como se explicó en el documento "Cómo enfrentar la crisis económica e institucional", páginas 5 y 6, el ahorro nacional fue mayor a la inversión, lo que, en términos de las cuentas nacionales, significa un superávit de la cuenta corriente a la balanza de pagos, lo que a su vez contribuyó a incrementar las reservas internacionales netas.

⁹⁰ Sobre la base de información del libro de Luis Arce Catacora, "El Modelo Económico Social Comunitario Productivo Boliviano", las utilidades acumuladas de las empresas públicas en el periodo 2006 - 2014, alcanzaron a algo más de \$us 5.450 millones, explicadas en parte significativa por las utilidades de YPF, y en menor medida por empresas como ENTEL y ENDE. Ver página 352 del citado libro.

7. LA EXCESIVA INJERENCIA EN LAS POLÍTICAS FINANCIERAS

Como consecuencia de malas prácticas de varias instituciones del sistema financiero que provocaron quiebras y otro tipo de problemas, administraciones anteriores promulgaron leyes y normas que viabilizaron un crecimiento sano del sistema financiero.

El Gobierno del MAS consideró sin embargo que las medidas de anteriores gobiernos no eran suficientes para la estabilidad del sistema financiero, que éste no estaba dirigiendo correctamente el destino del crédito a actividades productivas y sociales, que las tasas de interés eran elevadas, que las ganancias del sector eran excesivas y que se requería presencia estatal en el sistema financiero a fin de, indirectamente, regular el mismo compitiendo con las instituciones financieras privadas.

Es por ello que, el año 2013, promulgó una nueva ley para el sistema financiero (Ley N° 393⁹¹) y creó el Banco de Desarrollo Productivo⁹² e intervino en la Banca Comercial mediante el Banco Unión⁹³.

91 La Ley 393 de 21/8/2013 reemplazó a la anterior Ley N° 1488 de Bancos y Entidades Financieras de 14/4/1993.

92 Creado mediante D.S 28999, realiza actividades de intermediación financiera de primer y segundo piso de fomento y de promoción del desarrollo del sector productivo, particularmente a micros, pequeños y medianos productores.

93 El gobierno del MAS, mediante el TGN adquirió la mayoría de las acciones del Banco Unión (entidad financiera que era privada). Para mayor detalle de esta operación, ver página 15 del libro "10 años de economía boliviana". Ministerio de Economía y Finanzas. 2016.

Entre los principales cambios que se llevaron cabo mediante esta nueva ley está la potestad del Poder Ejecutivo para que, mediante decretos supremos, el Estado fije tasas de interés máximas para determinados sectores productivos y para vivienda social.

La intervención del Gobierno del MAS en la fijación de tasas de interés y en los porcentajes de cartera destinados a los sectores productivos y vivienda⁹⁴, ha significado un cambio gradual en la composición de la cartera del sistema financiero hacia dichos sectores definidos como prioritarios por el gobierno.

Sin embargo, hay un riesgo inherente en estas políticas asociadas con una posible "desconexión" entre lo que está sucediendo en la economía, en cuanto a que sectores están creciendo y cuales no y el destino de los créditos. Ello es importante tenerlo en cuenta porque si se registra una desaceleración en la actividad económica en los sectores que justamente está promoviendo el gobierno que sean, con prioridad, destino del crédito, se observará un rápido deterioro de esa cartera, expresándose el mismo en aumentos de la mora bancaria.

En general, el gobierno al intervenir cada vez más en las decisiones de negocio de la

94 Medidas realizadas mediante una serie de decretos supremos. Para mayor detalle ver página 129 - 132 " 10 años de economía boliviana". Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. 2016.

actividad privada (fijando precios, tasas de interés, destino del crédito, cuotas de exportación), está desestimulando las inversiones privadas, puesto que en última instancia la rentabilidad financiera de las empresas privadas que actúan en los sectores en los cuales hay injerencia del Estado, no estará en función de su percepción que tengan sobre el

comportamiento del sector de su actividad económica, sino en función de las decisiones que tome el gobierno.

La fijación de porcentajes del destino de la cartera debería en todo caso ser lo suficiente flexible para no estar en disonancia con lo que está sucediendo en la actividad económica y dichos porcentajes variar en función de ello.

8. NO SE HA LOGRADO ATRAER MAYOR INVERSIÓN EXTRANJERA

El gobierno boliviano, en algunos casos con la intervención directa del Presidente de la República, ha organizado o ha sido invitado a importantes eventos internacionales para atraer inversión extranjera⁹⁵. No obstante que, según información oficial, esas reuniones han sido exitosas, ello contrasta con la realidad de que, al margen de los resultados macroeconómicos mostrados, a la hora de hacer inversiones, el inversionista extranjero y el nacional, exigirá seguridad jurídica, y estabilidad en las reglas del juego e incentivos y un ambiente de no “agresión” hacia el sector privado como ha sido la tónica del gobierno del MAS en los 10 años que ha ejercido el poder.

Las leyes aprobadas por el gobierno del MAS, particularmente la de Arbitraje y de Inversiones⁹⁶, no ofrecen la seguridad jurídica e incentivos suficientes para atraer mayor participación extranjera y tampoco nacional, al menos en mayores montos a los insuficientes niveles de inversión privada registradas hasta ahora.

Ambas leyes requieren modificaciones trascendentes para que realmente sean consideradas suficientes por el inversionista tanto privado como extranjero.

Por ejemplo, en la Ley de Arbitraje, para anular un laudo arbitral, deberían fundamentarse los argumentos que prueben fehacientemente vulneraciones en el proceso y no sólo en denuncias como en la práctica ocurre con la Ley actual.

En cuanto a la Ley de Inversiones, se propone incluir cláusulas de estabilidad jurídica de al menos 15 años, que garanticen a los inversionistas que no se modificará la legislación bajo la cual se realizarán las inversiones.

El hecho de que Bolivia haya dejado de pertenecer al Centro Internacional de Arreglos de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI)⁹⁷ también impactó en la atracción de inversión extranjera, por tanto, el país debe buscar mecanismos que den seguridad jurídica al inversionista extranjero.

En general las instituciones reguladoras deben tener independencia del poder político como de las propias empresas que regulan, de otra manera, los inversionistas no considerarán que existe una instancia imparcial y técnicamente calificada para acudir en caso que se deban resolver conflictos.

De nada sirve llevar a cabo reuniones, seminarios y otro tipo de eventos en el exterior, convocando a empresas y empresarios

95 Los últimos eventos fueron en Nueva York (octubre de 2015), en el Reino Unido (mayo de 2016) y en España (en julio de 2016).

96 Ley N° 708 de Conciliación y Arbitraje promulgada en junio de 2015 y Ley N° 516 de Promoción de Inversiones promulgada en abril de 2014.

97 El gobierno boliviano renunció al CIADI, argumentando que esta institución favorecía a las transnacionales y que el Banco Mundial se constituía en juez y parte.

de varios países, particularmente de naciones desarrolladas, si no se cambian los fundamentos que hacen que el sector privado nacional y extranjero dediquen más recursos a la inversión en el país.

Aspectos como contar con leyes y normas apropiadas para atraer inversiones, el respeto a la propiedad privada, dejar espacio a la iniciativa privada en sectores en los cuales no hay razón para que operen empresas públicas, son parte importante de estos fundamentos.

Pocas veces hay declaraciones francas sobre el clima de inversiones en Bolivia que expresen el verdadero sentimiento sobre el tema. Generalmente este tipo de declaracio-

nes son “políticamente correctas” y sólo de una manera genérica reflejan las preocupaciones que tienen instituciones internacionales con representantes en el país sobre las limitaciones que persisten para incrementar las inversiones.

Una de las pocas excepciones sobre este aspecto, es la afirmación que hizo la Cámara de Comercio Boliviana - Alemana, al calificar de “no positivo” el clima de inversiones en Bolivia al decir “El clima de inversiones en Bolivia no es positivo, no conocemos empresa alemana que haya invertido en el país en los últimos años, y si hay inversiones son muy pequeñas, escuetas, nada de importancia ()”⁹⁸.

98 Declaraciones registradas por ANF el 8 de junio de 2016.
Ver: <http://www.noticiasfides.com/economia/camara-boliviano-alemana-revela-que-hace-anos-no-invierte-en-bolivia-por-su-adverso-clima-de-negocios-366720/>

9. LAS ERRADAS POLÍTICAS DE HIDROCARBUROS

El énfasis en la política de hidrocarburos ha sido el de explotar las reservas existentes e incrementar la producción para abastecer las exportaciones, la demanda interna y el proceso de industrialización en el sector hidrocarburos que está llevando a cabo el gobierno del MAS.

Por la relevancia y gravitación que tiene este sector en las finanzas públicas y en la economía en general, es importante, primero aclarar el tema de la nacionalización que llevó a cabo el gobierno y segundo prevenir sobre las consecuencias para la economía boliviana de insistir con la política de continuar incrementando la producción de hidrocarburos sin, al mismo tiempo, aumentar las reservas probadas de los mismos.

9.1. La Ley de Hidrocarburos N° 3058 y la trascendencia de su impacto en las Finanzas Públicas.

En cuanto a la nacionalización en el sector hidrocarburos, no hubo una “nacionalización” propiamente tal, sino que mediante el D.S N° 28701 “Héroes del Chaco” lo que hizo es ejecutar la Ley 3058 promulgada el año 2005 y una renegociación de contratos, tal como la referida Ley ordenaba hacerlo. Destacando sin embargo que mediante el D.S N° 28701 y otras normas, se dispuso que

todos los ingresos se concentren en YPFB quién los distribuye, según las normas legales tanto a diversas instituciones del Estado como a las compañías productoras para cubrir, entre otros aspectos, sus costos de operación⁹⁹.

⁹⁹ En una entrevista realizada por el Centro de Estudios y Apoyo para el Desarrollo Local - CEADL al ex Ministro de Hidrocarburos Andrés Soliz Rada, ante la pregunta “() EPeN: Hay sectores que fustigan el D.S. 28701 porque afirman que no nacionalizó nada y sólo se modificaron los porcentajes de participación del Estado en el negocio energético, al punto que siguen las mismas empresas como Petrobras, Repsol y otras operando los campos que fueron nacionalizados. ¿Hubo o no nacionalización en el sentido que se esperaba, como lo fue en las dos anteriores? ASR: Cada nacionalización responde a circunstancias históricas concretas y cambiantes. En la primera nacionalización, en 1936, lo fundamental era expulsar a la Standard Oil. En la segunda, en 1969, lo esencial era librarnos de la Gulf Oil Company. En 2006, advertimos que lo más importante era recuperar el control total y absoluto sobre la cadena hidrocarbúrfica. Lo anterior se ejecutó suscribiendo nuevos contratos con las compañías que aceptaron operar en calidad de prestadoras de servicio. Lo anterior, nos evitó caer en el anterior círculo vicioso de expulsión de las compañías, pago de elevadas indemnizaciones y descapitalización de YPFB, para luego tener que aceptar el retorno de las empresas en peores condiciones de las que existían antes de su salida del país. El otro tema clave de la nacionalización es el fortalecimiento de YPFB. Recordemos que la Ley de Hidrocarburos del 17 de mayo de 2005 siguió considerando al ente estatal como empresa residual, ya que pese a determinar la tributación del 50 - 50, no se desembolsaba ni un solo centavo a Yacimientos. Y para agravar las cosas, la atomizaba en gerencias diseminadas por toda Bolivia. Con ese panorama, el desarrollo del potencial energético con soberanía nacional era imposible. Los resultados de la nacionalización demuestran el inmenso acierto de la medida ()”. Ver: <http://ceadl.org.bo/2016/05/04/soliz-rada-la-institucionalizacion-de-y-pfb-profundizara-lanacionalizacion-entrevista/>.

En la misma entrevista, y respecto al tema de la participación del Estado en la renta petrolera el ex Ministro expresaba “(...) EPeN: El presidente Morales ha dicho en varias

Cuadro N° 24. EL IMPACTO DE LA LEY 3058 EN LA RENTA PETROLERA
(en millones de dólares)

	Total Periodo 2006 - 2015 (en millones de dólares)	Total Periodo 2006 - 2015 (en %)
Participación YPFB	5.491	16%
Impuestos upstream y downstream	7.111	21%
IDH (Ley 3058)	13.446	40%
Participación del TGN	2.571	8%
Regalías	5.145	15%
Total	33.764	100%

Fuente: Elaborado sobre la base del documento "A 10 años de la nacionalización de los hidrocarburos". Boletín electrónico N° 5, mayo de 2016. Fundación Jubileo.

ocasiones que usted y su equipo ministerial propusieron que en vez del 18% (para el Estado) - 82% (para las transnacionales) vigente antes de la nacionalización, se aplicara el 70% - 30%, pero que fue el propio Presidente el que decidió al final por el 82%- 18% que finalmente se decretó. ¿Fue así? ¿Se aplicó esa fórmula última a todos los campos en producción? ¿Cómo decidió exactamente todo? ASR: En el momento de la nacionalización, el Presidente consideró que lo fundamental era asumir posiciones simbólicas. Si Sánchez de Lozada había optado por el 82-18 a favor de las compañías, el Decreto de Nacionalización debía decir 82-18 a favor del Estado. Mi sucesor en el cargo de Ministro, Carlos Villegas, en su libro "La Nacionalización del Siglo XXI", analiza el tema con más frialdad y concluye que la tributación quedó fijada en alrededor de 75 - 25, sobre todo si se toma en cuenta el pago de costos recuperables que se paga a las compañías (...). Ver <http://ceadl.org.bo/2016/05/04/soliz-rada-la-institucionalizacion-de-yppfb-profundizara-la-nacionalizacion-entrevista/>.

Respecto a este último tema (participación del Estado en la renta petrolera, el también ex Ministro de Hidrocarburos y experto en el tema de hidrocarburos Mauricio Medinaceli Monroy, en su Blog. 054, aclara que " () El año 2006 el presidente Evo Morales Ayma, aprobó un decreto supremo que obligó a las empresas a renegociar contratos de exploración y explotación. Resultado de dicha negociación, el Estado (a través de YPFB) logró una participación adicional en la renta petrolera, manteniendo lo establecido en la Ley 3058. Gobierno y empresas petroleras se sentaron alrededor de una mesa y acordaron tablas (distintas según cada contrato) ()" y que "() el porcentaje de participación del Estado (sobre la utilidad) varía de acuerdo al nivel de producción y la recuperación de la inversión ()".

El experto también aclara que " () Naturalmente en los campos pequeños y medianos la renegociación de contratos fue menos agresiva ()" y que en los denominados "Campos Grandes" se logró obtener una mayor participación adicional. Adicionalmente clarifica que la mayor participación del Estado (pasar del 18% del Estado y 82 % las empresas petroleras a 82% - 18% respectivamente), depende de si se considera los ingresos brutos o las utilidades, demostrando que la relación 82% - 18% tiende a cumplirse si se toma como referencia las utilidades brutas (Ingresos brutos en boca de pozo menos costos), pero no así si se toman en cuenta los ingresos brutos, en la cual la participación del Estado tiende a ser más baja.

Para un detalle de esta explicación ver Blog.054 (http://www.mmedinaceli.com/index.php?option=com_content&view=article&id=76:blog054&catid=3:contenblog&Itemid=6&lang=es).

En todo caso los sustanciales incrementos en la Renta Petrolera, se explican fundamentalmente por los elevados precios en los hidrocarburos, que mediante la Ley 3058 (anterior al D.S 28701) permitieron capturar gran parte de ese incremento mediante los tributos dispuestos en dicha Ley (cuadro N° 24).

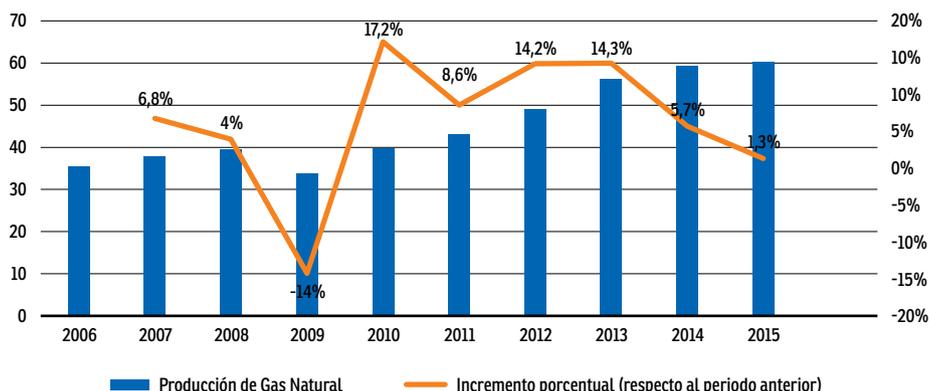
Un estudio realizado por la "Fundación Jubileo" muestra esta situación, en la cual el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) con una alícuota de 32% sobre el valor de la producción es la que más contribuyó a la "Renta Petrolera", representando un 40% del total.

Por lo anteriormente expresado, es la Ley 3058 la que principalmente cambió radicalmente la política de hidrocarburos y la que sentó las bases para las actuaciones posteriores del actual gobierno, incluyendo al D.S 28701.

9.2. Las insuficientes reservas de gas natural

En todos estos años, en términos netos, no se ha logrado un incremento significativo en las Reservas de Gas Natural, lo cual indica que los contratos de renegociación con las compañías petroleras, éstas lo que hicieron es explotar las reservas, descubiertas en periodos pasados, pero no hicieron suficientes inversiones para incrementar las mismas como era la intención del gobierno.

Gráfico N° 8. PRODUCCIÓN DE GAS NATURAL
(en millones de mcd y en porcentajes)



Fuente: Elaborado sobre la base de información del documento "Inversiones y Perspectivas YPFB Corporación".
Guillermo Achá, Presidente Ejecutivo a.i YPFB Corporación.

Cuadro N° 25
PRODUCCIÓN Y RESERVAS CERTIFICADAS DE GAS NATURAL
(en TCF`s)

	2009	2010	2011	2012		2013	2014	2015
Reservas Certificadas de Gas Natural en TCF`s	9,94	9,94	9,94	9,94		10,45	10,45	10,45
Producción de Gas Natural en TCF	0,44	0,51	0,55	0,63		0,72	0,80	0,77
Producción Gas Natural Acumulada (TCF)	0,44	0,95	1,50	2,13			0,80	1,57
Reservas Certificadas restantes considerando la última Certificación *		8,99	8,44	7,81			9,65	8,88
Años Aproximados de Reserva con producción anual (Reservas/Producción, considerando última "Reserva Certificada").		17,6	15,2	12,3			12,1	11,5
Incremento								
Incremento en Producción de Gas Natural gestión 2015 respecto a gestión 2009	77,8%							
Incremento en Reservas Certificadas (%) Gestión 2015 v/s 2009	5,1%							

* La última Certificación Oficial de Reservas es del año 2013.

Para los cálculos del 2013 en adelante se tomaron las cifras de Reservas publicadas en "Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos: Notas a los Estados Financieros al 31 de diciembre de 2015".

Fuente: Elaborado sobre la base de información del documento "Inversiones y Perspectivas YPFB Corporación" Guillermo Achá, Presidente Ejecutivo a.i YPFB Corporación y "Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos: Notas a los Estados Financieros al 31 de diciembre de 2015".

Se han logrado cifras récord en la producción (gráfico N° 8), lo que debería constituirse en una buena noticia, siempre y cuando haya seguridad de contar con nuevas reservas de gas natural, pero en realidad no la es, porque con las reservas actuales, las mismas se agotarían el año 2025 aproximadamente. Siendo por tanto los incrementos en la producción algo que por el contrario debería ser motivo de preocupación.

Las reservas certificadas de gas natural son de 10,45 TCF`s (cuadro N° 25) y se consumen alrededor de 0,8 TCF por año¹⁰⁰ y YPFB estima que el potencial de reservas de gas natural alcanza a 30 TCF.

¹⁰⁰ En declaraciones realizadas por el Ministro de Hidrocarburos y Energía Luis Alberto Sánchez y registrada por el periódico "La Razón" del 13/7/2016 se señalaba que el Ministro "() explicó que por año, el consumo de gas tanto para la exportación como para el mercado interno, llega a 0,8 trillones de pies cúbicos (TCF por sus sigla en inglés)".

Cuadro N° 26. INVERSIONES YPFB - CORPORACIÓN
(en millones de dólares)

	Ejecutadas 2006 - 2015 (1)		Participación en La Inversión		Proyectadas 2016 - 2025		Participación en La Inversión	
	Estructura (%)		YPFB - Corporación	Operadoras	Estructura (%)		YPFB - Corporación	Operadoras
Exploración	1.691	14,3%	56%	44%	8.909	32,0%	43%	57%
Explotación	5.517	46,6%	s/i	s/i	6.553	23,6%	40%	60%
Seguridad y Soberanía Energética (2)	2.608	22,0%	s/i	s/i	5.619	20,2%	s/i	s/i
Industrialización (3)	1.960	16,5%	s/i	s/i	6.719	24,2%	s/i	s/i
Resto	74	0,6%	s/i	s/i			s/i	s/i
Total	11.850	100,0%	63%	37%	27.800	100,0%	s/i	s/i

(1) Para el año 2015, corresponde a la cifra programada.

(2) Incluye: Transporte, Almacenamiento, Refinación, Distribución (redes), Comercialización e Inversiones menores.

Para la inversión del periodo 2016 - 2015, en Seguridad y Soberanía se incluye "Resto" por \$us 443 millones.

(3) se incluye la Planta Amoniaco y Úrea.

Fuente: Elaborado sobre la base de información contenida en el documento "Inversiones y Perspectivas YPFB Corporación". Guillermo Achá. Presidente Ejecutivo a.i YPFB Corporación.

La realidad es que a la fecha YPFB y especialmente las empresas privadas que operan en el sector, no han realizado suficientes inversiones para encontrar reservas probadas en magnitudes lo suficientemente elevadas para asegurar mercados de exportación a Brasil y Argentina y para abastecer la demanda interna (proyectos de industrialización del gas natural y demanda doméstica) para los próximos, al menos, 20 años.

El Gobierno del MAS resalta que YPFB Casa Matriz y Empresas Subsidiarias, han invertido en el periodo 2006 – 2015 elevados montos de inversiones, (Cuadro N° 26) y que ello ha posibilitado incrementar la producción gas natural, gasolina en volúmenes importantes e iniciar el proceso de industrialización.

YPFB ha dado a conocer mediante el documento "Inversiones y Perspectivas" de YPFB - Corporación, que las inversiones en exploración para el periodo 2006 - 2015 alcanzaron a \$US 1.691 millones, de las cuales un 56% (\$US 947 millones) fueron ejecutadas por YPFB y un 44% (\$US 744 millones) por las operadoras privadas¹⁰¹.

Las inversiones en exploración estimadas para el decenio 2016 - 2025 se elevarían a \$US 8.909 millones, de los cuales el 43% las haría YPFB Corporación (\$US 3.831 millones) y un 57% (\$US 5.078 millones) la ejecutarían las operadoras, cifras que en teoría permitirían llegar a las 30 TFC que estima como potencial la empresa estatal.

Los planes del gobierno del MAS, para el periodo 2016 - 2025, son el de realizar inversiones en el sector por un valor de alrededor de \$us 28.000 millones, de los cuales a exploración se destinarían \$us 8.909 millones (32%).

Pero según se observó en el Cuadro N° 25, las reservas, como era lógico esperar dadas las bajas cifras destinadas a la actividad de exploración, sólo aumentaron, en términos netos (nuevas reservas menos produc-

el ex Ministro de Hidrocarburos Andrés Soliz Rada, señaló que "(...) Al cabo de una década, YPFB controla mayoritariamente todos los emprendimientos del sector. Su patrimonio creció de 100 MM a casi 1.000 millones gracias a la nueva tributación (82 - 18 en los megacampos), sugerida por Evo, a la transferencia de acciones de las AFP así como a su asociación con petroleras.

Sin embargo, la recuperación del patrimonio público, y que se extendió exitosamente a las telecomunicaciones y la hidroelectricidad, se está debilitando por la no institucionalización de YPFB, el insuficiente impulso a la exploración y la corrupción e ineficiencia que tanto perjudican al país".

101 En un artículo publicado en el periódico "Página Siete" titulado "La nacionalización en la semicolonía" de 24/5/2016,

ción) de 9.94 TCF el año 2009 a 10.45 TCF el año 2013¹⁰².

Sin embargo, el tema central, considerando que la actividad de exploración es costosa y riesgosa, no debería estar, bajo responsabilidad sólo de YPF, como en la práctica está sucediendo ahora¹⁰³.

Aunque tarde, dar mayor importancia a las inversiones en exploración para el periodo 2016 - 2025 es correcto, y que se estime, dado el alto riesgo financiero que ello implica, que un porcentaje significativo de esa inversión provenga del financiamiento privado del exterior, también es correcto.

No obstante, si no hay cambios sustanciales en las políticas de incentivos para invertir en el sector, es poco probable que se alcancen esos montos de inversión y por tanto que en un periodo relativamente corto (de alrededor de 10 años en términos de esta industria), se logre casi duplicar las reservas actuales de gas natural como son las pretensiones del gobierno.

De no aumentarse las reservas de gas natural y de continuar las inversiones relacionadas con la industrialización del gas natural que a su vez consumirán el propio gas como insumo, se confrontaría en no menos de 7 años serios problemas para enfrentar la demanda interna y las exportaciones, considerando las actuales reservas certificadas y el incremento promedio en la producción de gas natural de los últimos 6 años (alrededor de 12% anual).

En cuanto a los incentivos a las empresas privadas para que destinen más recursos a

exploración¹⁰⁴, como principio general, los mismos deberían estar destinados sólo a producción relacionada con nuevos campos descubiertos o a antiguos, que, como resultado de la actividad de exploración, incrementen, en forma significativa, sus reservas de gas natural y petróleo.

Los incentivos aprobados mediante diversas normas legales no han sido suficientes ya que no hubo cambios importantes en las cifras destinadas a esta actividad por parte de las empresas privadas del sector.

Considerando el estado actual de las cosas, el objetivo principal en materia de hidrocarburos, debería ser el de atraer inversiones que permitan descubrir reservas de gas natural y petróleo para al menos los próximos 20 años, considerando las estimaciones de demanda (externa e interna) para ese periodo. Para ello se propone discutir los mecanismos e incentivos que deberían crearse para que las empresas privadas destinen recursos verdaderamente relevantes en actividades de exploración.

Se plantea que estos incentivos estén descritos en una Ley Especial de duración definida, que determine que los estímulos propuestos se mantendrán por 5 años para todas aquellas empresas que se acojan a dicha Ley. Las que no se acojan, seguirán rigiéndose por la normativa actual en cuanto a incentivos. Esto con la finalidad de obtener nuevas reservas de hidrocarburos lo antes posible de tal forma de asegurar que las reservas actuales al menos se dupliquen.

La referencia para discutir los incentivos especiales, no debe estar signada por una

102 Informe de YPF "Inversiones y Perspectivas YPF Corporación". En dicho informe las reservas probadas en periodos anteriores son muy superiores las actuales reservas. No está claro sin embargo si esas diferencias son por temas metodológicos o porque, como argumenta el Gobierno del MAS, las reservas fueron "infladas" para favorecer a las empresas petroleras de entonces.

103 Un ejemplo muy claro de ello, es lo sucedido con la exploración en Lliquimuni. YPF - Petroandina invirtieron alrededor de \$us 170 millones y los trabajos de exploración tomaron alrededor de 7 años. Ver documento de Unidad Nacional "Como enfrentar la crisis económica institucional", páginas 20 - 21.

104 Como referencia, los intentos de estímulos más importantes creados por el gobierno del MAS, pero que como se mencionó, no logran los resultados esperados, ya sea porque no son el tipo de incentivos que esperan los inversionistas o éstos son insuficientes son: D.S 1202 " Incentivos a la Producción de Hidrocarburos", promulgado en fecha 18/4/2012, el D.S 2366 (Explotación de Petróleo en áreas Protegidas) promulgado en fecha 20/5/2015 y la Ley 767 "Ley de Promoción para la Inversión en Exploración y Explotación Hidrocarburífera" de 11/12/2015.

discusión de carácter ideológico, como es la tendencia del actual gobierno, sino sopesando las implicancias de que, en un periodo de sólo 10 años, el país vea agotadas sus reservas de hidrocarburos.

Las negociaciones con Brasil¹⁰⁵, parten con dos desventajas, la primera tiene que ver con las ineficaces políticas del gobierno del MAS para atraer mayor inversión de riesgo en exploración¹⁰⁶ que implicaron que no se cuente con mayores reservas de gas natural certificadas, y la segunda, es que las mismas deberán llevarse a cabo, si las previsiones de expertos internacionales se mantienen, en un contexto de bajos precios internacionales para los hidrocarburos. Ello hace aún más

urgente aprobar una ley con las características descritas para mejorar las condiciones sobre las cual se llevarán cabo las negociaciones con Brasil, principal mercado de exportación para el gas natural boliviano¹⁰⁷.

La Confederación Nacional de la Industria brasilera puso en duda que Bolivia esté en condiciones de contar con las suficientes reservas de gas natural como para afrontar un contrato de largo plazo y recomienda que el Ministerio de Minas y Energía (MME) de Brasil, contrate un estudio independiente para que constate la realidad del sector en cuanto a la disponibilidad de reservas y de las inversiones que se requieren para aumentar las mismas¹⁰⁸.

105 El Contrato con Brasil finaliza el año 2019 y con Argentina el 2026. Los precios del gas natural exportados tanto a Brasil como Argentina están en función de una fórmula que incluye el precio internacional de tres tipos de fuel oil para el caso de Brasil y para el caso de Argentina, se incorpora el precio del Diesel Oil.

106 Por ejemplo el gerente general de Total E&P Bolívia, Loic Laurendel, declaró que, "(...) el Estado boliviano debería aprobar estímulos como la reducción de los costos operativos y dentro de ellos los que más peso tienen son los costos de perforación y de servicios, que afectan a la rentabilidad de un proyecto (...)" . Ver periódico "Página Siete" de 20 de mayo de 2015.

107 El Gobierno del MAS, al parecer recién está reaccionando y proyectando una nueva Ley de Hidrocarburos en la cual se planteen nuevos estímulos. Ver periódicos "La Razón" de 17/7/2016 y "El Deber" de 14/7/ 2016.

108 Esta información fue dada a conocer por varios medios de comunicación bolivianos. Ver por ejemplo "Página Siete" del 28 de junio de 2016, en el cual se menciona que "(...) el MME debe contratar un estudio independiente con el objetivo de comprender las condiciones reales de las reservas en Bolivia y las inversiones necesarias para garantizar el suministro a Brasil en el largo plazo (...)" .

10. LA CREACIÓN DE NUEVAS EMPRESAS PÚBLICAS POR EL GOBIERNO DEL MAS NO RESPONDE A UN CONCEPTO ESTRATÉGICO

La aplicación del modelo de Neocapitalismo de Estado ejecutado por el Gobierno del MAS, se ha manifestado, en gran medida, en la gran cantidad de empresas públicas (cuadro N° 27) que ha creado, durante los 10 años que ha gobernado, en diversos sectores de la economía y no sólo en los denominados sectores estratégicos¹⁰⁹.

Según información del Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural, en el periodo 2007 - 2015 entre Plantas en Operación y Plantas en Implementación y Proyectos de Inversión, que están bajo la tuición de este Ministerio, se han invertido y se está invirtiendo un monto de \$us 1.323 millones.

Por otra parte, como se observa en el cuadro N° 28, se proyecta una inversión de \$us 2.045 millones en nuevos proyectos de empresas públicas.

Hay varias consideraciones a realizar sobre las inversiones que está llevando a cabo el gobierno del MAS en empresas públicas de manufacturas:

i) El Estado boliviano se involucró en la creación de empresas que claramente compiten con empresas del sector privado y no sólo invirtió en los denominados sectores estratégicos.

ii) No se tiene conocimiento de los estudios de prefactibilidad y factibilidad que sustenten la viabilidad técnico - financiera de las empresas públicas creadas o por crearse¹¹⁰.

iii) Para el financiamiento de estas empresas, se comprometieron recursos del Banco Central de Bolivia.

En cuanto al primer tema, el gobierno del MAS ha insistido en que se requiere mayor inversión del sector privado y ha criticado fuertemente la escasa inversión de este sector. Pero en la medida en que el sector privado perciba que la presencia estatal aumenta en diversos sectores de la economía y que las empresas públicas están compitiendo, generalmente, en condiciones más favorables que las empresas privadas del mismo sector, menor será el incentivo para que las mismas inviertan en esos sectores.

A mayor injerencia del Estado en determinados sectores, mediante la creación de empresas públicas, menor será la inversión privada.

En el caso del segundo tema, el caso de la empresa pública “Cartones de Bolivia” - CARTONBOL y con mayor razón, el de la empresa pública “Empresa Pública Nacional Textil” - ENATEX (ahora Servicio Nacional

109 Hidrocarburos, Minería y Metalurgia, Electricidad y Recursos Ambientales. Ver página 98 del Plan Nacional de Desarrollo “Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien” ya mencionado.

110 El caso de ENATEX, que es tratado más adelante, es un claro ejemplo de la necesidad de estos estudios, antes de comprometer recursos del Estado.

Cuadro N° 27. EMPRESAS PÚBLICAS DE MANUFACTURAS Y OTRAS
(en millones de dólares)

Plantas en Operación	Fecha de creación	Inversión
ENATEX (Textiles)*	11/06/12	51,4
EMAPA (Alimentos)	15/08/07	305,0
LACTEOSBOL	05/09/07	5,5
CARTONBOL	05/09/17	8,2
EBA (Almendras)	29/07/07	10,8
PAPELBOL (Papeles)	05/09/07	43,1
EEPA (Fertilizantes)	02/08/12	3,9
EEP (Semillas)	02/08/12	5,9
Planta Palmitos Shinahota (Alimentos)	01/09/10	1,8
Planta Palmitos Ivirgarzama (alimentos)	01/12/12	3,7
Planta de Textiles Riberalta (Textiles)	01/11/09	0,2
Total		439,5
Plantas en Implementación		
ECEBOL (Cemento)	18/09/13	306,9
LACTEOSBOL		
Planta Liofilizadora de Frutas (Lpz)	25/09/13	6,6
Planta Liofilizadora de Frutas (Cbba)	25/09/14	8,1
Planta en Procesadora de Lácteos	18/11/15	12,5
Plantas Procesadora de Frutas	17/10/12	9,9
QUIPUS (Ensambladora de Equipos de Computación)	09/10/13	60,7
YACANA (Fibra de Camélidos)	16/04/14	37,8
PROMIEL		
Planta Procesadora Apícola (CHUQ)	16/05/14	7,1
Planta Producción Primaria Estevia	08/09/14	1,5
Planta Procesadora de Estevia	08/09/14	11,8
Complejo Productivo Apícola (Yungas)	08/07/15	5,5
Centro de Producción Apícola por Miel (Cbba)	26/12/12	6,1
ENVIBOL (Envases de Vidrio)	15/04/15	57,0
EMAPA		
Complejo Piscícola	02/09/15	28,3
Matadero Frigorífico	18/11/15	57,8
PAPELBOL		
Planta de Resmado y Encuadernado	16/12/13	2,8
EASBA		
Planta Industrial de Azúcar y Derivados y Cultivo de Azúcar San Buenaventura	16/12/13	263,3
Total		883,8
Total (Operación + Implementación)		1.323,4

* Ahora SENATEX

Fuente: Elaborado sobre la base del documento "365 Días de Revolución Productiva". Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural. 2016.

Textil – SENATEX), son ejemplos muy elocuentes de que previa a la creación de una empresa estatal, debe haber estudios que sustenten y justifiquen su creación. Éstas son experiencias que ya han ocurrido en el pasado en nuestro país (y en otros varios que han llevado adelante modelos económicos de Capitalismo de Estado), dado que un número no insignificante de empresas públicas, han fracasado porque no se analizó previamente la factibilidad de las mismas y han terminado

afectando las finanzas públicas, aumentando el déficit fiscal.

En lo que se refiere al tercer tema, se observa que se está forzando al Banco Central a cumplir un rol que no le corresponde, al financiar empresas públicas, comprometiendo, además, directa o indirectamente, Reservas Internacionales. Lo último es aún más preocupante en la medida que no se tiene seguridad del reembolso de los préstamos que otorga.

Cuadro N° 28. EMPRESAS PÚBLICAS EN ETAPA DE PREINVERSIÓN (en millones de dólares)

	Inversión
Matadero y Frigorífico (Beni)	172,4
Planta Procesadora de Lácteos (Beni)	171,8
Empresa Desarrolladora de Software (Lpz)	125,7
Industrializadora de Coca (Cbba)	144,3
Ensambladora de Equipos Tecnológicos (Lpz)	137,4
Construcción y Equipamiento IBMETRO (Lpz)	225,4
Fertilizantes en base de coca (Cbba)	103,6
Curtiembre de Cuero Llama (Oru)	143,5
Cadena de Frío para la Comercialización de Carne y Derivados de Pollo a nivel Nacional	158,3
Reciclaje de Residuos de Equipos Eléctricos y Electrónicos (Stc)	153,7
Planta de Transformación de Productos de La Amazonía Boliviana	195,7
Procesadora de papa (Chuq)	139,4
Empresa de Servicios Tecnológicos e Innovación Cueros (Cbba)	173,6
Total	2.044,8

Fuente: Elaborado sobre la base del documento "365 Días de Revolución Productiva". Ministerio

EL CASO DE ENATEX

"Lamento decir que me he sentido engañado, defraudado con la exministra de Desarrollo Productivo (Teresa Morales). Oportunamente paré, porque seguía pidiendo más plata del Ministerio de Economía. ¿Cómo no va a poder generar (ingresos)?", aseguró ayer Morales durante una conferencia¹¹¹.

La política de "prueba y error" que está utilizando el gobierno del MAS tiene en el cierre de ENATEX uno de sus ejemplos más concluyentes sobre el tipo de criterios que emplea a la hora de crear empresas públicas.

Al margen de las consideraciones de diverso orden que afectaron a la empresa América Textil -AMETEX (empresa privada sobre la base de la cual posteriormente se creó ENATEX), que en su momento fue una empresa líder y ejemplo de la industria textil boliviana¹¹² estaba claro, por la información que el Gobierno del MAS tenía en su momento sobre AMETEX, que si no se cambiaban determinadas condiciones, entre ellas la de volver a acceder a su principal mercado que era el de Estados Unidos, la empresa era inviable financieramente.

La principal razón que argumenta el gobierno para hacerse cargo de AMETEX creando ENATEX, fue que era un tema de carácter social, y evitar que más de mil empleados quedaran sin empleo y que se pensaba que inyectando capital y buscando nuevos mercados podría sacarse flote a la ahora empresa ENATEX.

Sin embargo, desde una perspectiva empresarial, la realidad mostró que por un lado los problemas financieros y de mercado eran de magnitud tal, que la empresa no estaba en condiciones de seguir operando y por otro, que la gestión empresarial de ENATEX fue ineficiente y basada en supuestos errados, como ser que el mercado venezolano se constituía en una alternativa para los productos de ENATEX. También y según declaraciones de la exministra de Desarrollo Productivo, políticas salariales como el doble aguinaldo, impactaron negativamente en las finanzas de ENATEX¹¹³.

Darse cuenta del error de haber creado ENATEX le tomó al gobierno del MAS casi 4 años y costó al Estado (y por lo tanto a la sociedad en su conjunto) algo más de \$us 50 millones, si se considera los recursos que según información del Ministerio de Desarrollo Productivo, se invirtió en ENATEX hasta diciembre de 2015¹¹⁴.

111 Declaraciones del Presidente de la República Evo Morales registrada por el periódico "La Razón" de 28/2/2016.

112 Según declaraciones del ex propietario de AMETEX, Marcos Iberkleid, publicadas mediante una solicitada en medios de prensa escrita, entre las razones por las cuales se originó un deterioro en el grupo industrial AMETEX, están "(...) los atentados a las Torres Gemelas de Nueva York a cuya consecuencia colapsaron las ventas a EEUU (...)" y que "(...) las enormes convulsiones en Bolivia, bloqueos, huelgas paros, cambios de gobierno, etc., además de las severas restricciones en el transporte desde Bolivia y llegando el 2008 al dramático desenlace en la cancelación de los beneficios del ATPDEA de los EEUU, que significaba la penalización del ingreso a ese mercado por los costos aduaneros (...)". Ver periódico "Página Siete" de 10 de julio de 2016.

113 En declaraciones realizadas por la exministra Teresa Morales registradas por el periódico "Página Siete" de 16 de julio de 2016, se verifica las equivocadas percepciones que se tenía sobre el mercado venezolano y el impacto del doble aguinaldo. "(...) ENATEX consiguió 19 millones de dólares de pedidos y los privados en Venezuela depositaron en bolívares y ellos debían convertir y pagarme en dólares. Mi planilla era de medio millón dólares, en diciembre me costó pagar el doble aguinaldo (...)".

114 Ver cuadro N° 27.

Al margen de las dudas que surgen en cuanto a la eficiencia de las empresas públicas que ha creado el gobierno del MAS y en consonancia con lo planteado por sus propios planes de desarrollo y la CPE, en los cuales se la asigna un rol al sector privado, se debería fijar un límite a la creación de empresas públicas y dejar espacio a la iniciativa privada.

Considerando la experiencia del Banco Central, una vez que la “Gestora Pública”¹¹⁵, que administrará la Seguridad Social de Largo Plazo, reemplazará a las actuales Administradoras de Pensiones (AFP’s), éstas deberían estar expresamente prohibidas de otorgar financiamiento de manera directa a las empresas públicas de la forma que lo está haciendo el Banco Central. Las empresas públicas sólo podrían acudir al financiamiento de la Gestora Pública, cumpliendo los mismos requisitos que se le pide a las empresas privadas. En todo caso debe fijarse un límite global al acceso de empresas públicas al financiamiento mediante la gestora pública.

Si el gobierno del MAS fuera consecuente con la propuesta de dejar espacio al sector privado, debería crear empresas sólo en los

denominados sectores estratégicos y no en sectores en los cuales claramente son de competencia del sector privado.

Está claro que por la CPE y leyes que el gobierno del MAS ha ido promulgando, se han definido como sectores estratégicos al de hidrocarburos, minería, telecomunicaciones y Energía Eléctrica, donde el Estado, aunque también con alguna presencia del sector privado nacional y extranjero, juega y jugará un rol predominante.

Pero cuando el Estado interviene en sectores como el textil, industria del alimento y otras manufacturas, donde ya está operando hace mucho tiempo el sector privado, desplaza a las inversiones del sector privado, con empresas, en varios casos, que además son ineficientes.

No se propone aquí la prohibición de crear empresas públicas¹¹⁶, lo que se propone es que antes de su instauración, se cumplan con requisitos que den una mayor seguridad respecto a su rendimiento futuro y, éstas se instalen en los sectores denominados estratégicos por el gobierno del MAS, sin por ello limitar la participación del sector privado en los mismos.

115 La Ley N° 065 promulgada el 10/12/2010, determina la creación de una gestora pública, la cual reemplazará a las actuales AFP’s privadas. El Viceministro de Pensiones y Servicios Financieros, Mario Alberto Guillén Suárez, dio a conocer que la misma entraría en funcionamiento en septiembre del año 2017. Periódico “El Deber” de 1/7/2016.

116 Se incluye en los Anexos del presente documento, un listado de las empresas públicas nacionales, regionales y departamentales.

11. NO HAY AVANCES REALES EN EL PACTO FISCAL

El Pacto Fiscal, sigue siendo un tema en el que el Gobierno del MAS no toma decisiones que demuestren que esté convencido de que es un asunto importante a resolver.

Con miras al Pacto Fiscal, el gobierno creó el Consejo Nacional de Autonomías¹¹⁷. La idea del gobierno es que los acuerdos para el Pacto Fiscal, deben estar enmarcados en su Plan de Desarrollo. Las regiones, por el contrario, especialmente las que tienen mayor peso económico, priorizan la distribución de recursos de una forma equilibrada¹¹⁸.

No obstante que el gobierno del MAS ha dado a conocer su intención de avanzar en el “Pacto Fiscal”, en la práctica tampoco se han dado progresos concretos. Entre las razones argüidas por el gobierno, es que la ausencia de normas autonómicas en los gobiernos subnacionales está retardando los avances en el Pacto Fiscal, y que el Legislativo exigirá la vigencia de las normas regionales para ratificar el acuerdo mediante una Ley.

El problema no resuelto sobre el Pacto

Fiscal, es que éste, por un lado, se ha convertido en una controversia, en cuanto a la mayor o menor participación que tendrían los gobiernos autónomos en las rentas que percibe el Estado, y por otro, el Gobierno del MAS no ha sido capaz de encaminar el tema con una mirada más holística, es decir de una manera global e integrada.

El Pacto Fiscal debería ser uno de los principales objetivos de un Plan de Desarrollo y Social de cualquier gobierno, en un contexto en el que las autonomías han sido uno de los temas de mayor relevancia para las regiones y que las mismas, están además tratadas de manera explícita y extensa en la propia Constitución Política del Estado¹¹⁹.

Mientras los precios internacionales de las materias primas estuvieron altos, las gobernaciones, municipios, universidades y otras instancias del sector público, recibían una gran cantidad de recursos financieros provenientes de regalías, coparticipación tributaria, impuestos por hidrocarburos, y en algunos casos, apoyo del gobierno central mediante programas específicos (“Evo Cumple”, “Mi Agua”, etc).

Por tanto, dado ese contexto favorable, en el cual las regiones contaban con recursos financieros, no se le dio el sentido de urgencia necesario para enfrentar este tema.

117 Ley 031 de fecha 19/7/2010 “Marco de Autonomías y Descentralización”. “Art. 122 (Consejo Nacional de Autonomías). El Consejo Nacional de Autonomías es una instancia Consultiva y se constituye en la instancia permanente de coordinación, consulta, deliberación, proposición y concertación entre el gobierno plurinacional y las entidades territoriales autónomas”.

118 Por ejemplo, la gobernación de Santa Cruz y otras instituciones reclaman que la distribución de recursos debería ser 50% manejada por el gobierno central y el otro 50% por las instancias subnacionales. El Gobernador de La Paz, Félix Patzi, pide el 4% de Coparticipación Tributaria Nacional.

119 Ver CPE “TERCERA PARTE”. “Estructura y Organización Territorial del Estado”.

Ahora que los precios internacionales bajaron, nuevamente el Pacto Fiscal cobró importancia para las regiones¹²⁰. Como en otras materias que se han planteado en el presente documento, el momento de la bonanza en los precios de las materias primas, era el más adecuado para resolver el tema, dado que no se hubiera estado sujeto a las presiones de las regiones derivadas de una fuerte caída en sus recursos como está sucediendo en la actualidad.

Entre otros aspectos, se podrían haber previsto crear mecanismos de apoyo financiero a las instituciones subnacionales para evitar paralización de inversiones prioritarias y caídas en gastos sociales.

Sin embargo, lo anterior no significa que no se pueda afrontar el Pacto Fiscal en las actuales condiciones. Se lo debe hacer, pero con una perspectiva distinta que contribuya a mejorar la autosostenibilidad de los gobiernos subnacionales.

Entre otros aspectos a discutir, el de otorgar mayor flexibilidad a los gobiernos autónomos para que tengan potestad para generar ingresos y crear mecanismos de atracción de inversiones a sus regiones, debería ser prioritario. Lo anterior, sin embargo, asegurando que ello no derive en duplicaciones o contradicciones con las disposiciones del nivel nacional, las cuales en todo caso también requerirán ser discutidas para posibilitar

Cuadro N° 29. INGRESOS DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS
(en bolivianos y en porcentajes)

	Gobiernos Autónomos Departamentales	Estructura (%)	Gobiernos Autónomos Municipales	Estructura (%)	Total Gobiernos Autónomos + Departamentales	Estructura (%)
Ingresos Corrientes	4.301.614.337,00	46,86%	4.846.386.756,00	27,94%	9.148.001.093,00	34,49%
de los cuales "propios"	667.693.537,00	7,3%	3.377.533.837,00	19,5%	4.045.227.374,00	15,3%
Venta de Bienes y Servicios	632.635.235,00	6,89%	460.023.412,00	2,65%	1.092.658.647,00	4,12%
Ingresos Tributarios	35.058.302,00	0,38%	2.917.510.425,00	16,82%	2.952.568.727,00	11,13%
Regalías (1)	3.486.444.883,00	37,98%	122.938.333,00	0,71%	3.609.383.216,00	13,61%
Donaciones Corrientes	2.812.500,00	0,03%	1.257.500,00	0,01%	4.070.000,00	0,02%
Otros Ingresos Corrientes	144.663.417,00	1,58%	1.344.657.086,00	7,75%	1.489.320.503,00	5,61%
Ingresos de Capital	4.920.173,00	0,05%	15.670.655,00	0,09%	20.590.828,00	0,08%
Donaciones de Capital	622.699,00	0,01%	7.528.655,00	0,04%	8.151.354,00	0,03%
Otros Recursos de Capital	4.297.474,00	0,05%	8.142.000,00	0,05%	12.439.474,00	0,05%
Transferencias del Sector Público (2)	4.873.136.858,00	53,09%	12.481.325.801,00	71,96%	17.354.462.659,00	65,43%
Corrientes	4.630.473.773,00	50,44%	11.264.957.378,00	64,94%	15.895.431.151,00	59,92%
Capital	242.663.085,00	2,64%	1.216.368.423,00	7,01%	1.459.031.508,00	5,50%
Transferencias del Sector Privado	-	-	2.614.931,00	0,02%	2.614.931,00	0,01%
Corrientes	-	-	2.151.683,00	0,01%	2.151.683,00	0,01%
Capital	-	-	463.248,00	0,00%	463.248,00	0,00%
Total	9.179.671.368,00	100,00%	17.345.998.143,00	100,00%	26.525.669.511,00	100,00%

* No incluye ingresos por "Fuentes Financieras".

(1) Minerías e Hidrocarburos

(2) Por subsidios o subvenciones y por Coparticipación Tributaria

Fuente: Elaborado sobre la base de información contenida en el Presupuesto General del Estado 2016. Ministerio de Economía y Finanzas.

120 Varias instancias subnacionales sin embargo, cuentan con significativos recursos financieros "en caja" (en cuentas del BCB) lo cual es también una muestra que no han sido capaces de generar gasto e inversiones adecuadas.

cambios en las potestades de los niveles subnacionales.

El Pacto Fiscal, debería contribuir a que, con el tiempo, se vaya logrando una real y gradual autosostenibilidad de los gobiernos autónomos, tema que hasta ahora, va en sentido contrario, dada la alta dependencia de la mayoría de éstos en las transferencias del Gobierno Central.

Según la información contenida en el PGE de 2016, y considerando de forma agregada a los Gobiernos Municipales y Departamentales, los ingresos que podrían considerarse “propios” (Ingresos Tributarios propios y Venta de Bienes y Servicios en el cuadro N° 29) no representan más que el 15% del total de los ingresos totales.

Aunque se ha discutido ampliamente sobre la necesidad de crear “Fondos de Estabilización” para acudir a éstos cuando los ciclos de bonanza dan paso a ciclos recesivos, el momento más adecuado para hacerlo fue entre el periodo 2006 - 2013, cuando todavía la economía boliviana continuaba beneficiándose del súper ciclo.

No obstante los Fondos de Estabilización deberían ser “autosostenibles”, estableciendo por ejemplo que cuando los precios de los hidrocarburos¹²¹ sobrepasen el 10% de lo presupuestado, los recursos adicionales que se obtengan de esa diferencia, vayan a la creación de un Fondo de Estabilización Contracíclico (FEC) y los mismos sean utilizados, en las proporciones que les correspondan según Ley y normas, en transferencias a las instancias nacionales y subnacionales para compensar las caídas cuando los precios de los hidrocarburos estén por debajo del 10% a lo presupuestado¹²².

121 Se podrían incluir también otras fuentes de recursos en esta regla. La utilidad de contar con “Presupuesto Estructural” cobra mayor importancia en estos casos.

122 Aunque de una manera genérica, este tema fue incluido en la Ley 031 “Ley Marco de Autonomías y descentralización Andrés Babiáñez” de 19/7/2010. En el artículo 115 (Sostenibilidad Fiscal y Financiera) inciso iv se señala “Los gobiernos autónomos podrán establecer la implementación de mecanismos de pre-

Al devolver los recursos, se asegura, primero, que los niveles de gastos se mantengan dentro de ciertos límites y, segundo, en periodos de ciclo económico a la baja, se cuente con recursos para sostener niveles de gasto, particularmente aquellos relacionados con fines sociales e inversiones prioritarias, sustentando así además la actividad económica.

Este Fondo, debe ser de uso exclusivo para esos fines y no podrá ser utilizado ni por el gobierno ni el Banco Central para otros objetivos, especialmente en préstamos al Estado en cualquiera de sus instancias.

El Gobierno del MAS creó un Fideicomiso para que los gobiernos departamentales puedan contar con recursos de contraparte para proyectos de inversión pública y hacer frente a caídas en sus ingresos producto del término del súper ciclo¹²³, pero a diferencia del FEC propuesto aquí, el del gobierno fue establecido sin tomar las previsiones del caso (se recurrió a un préstamo del BCB) y las regiones deben cumplir ciertos requisitos para acceder al mismo. En el caso del FEC, las regiones, el propio gobierno central, tendrían derecho a acceder al mismo de manera automática, dado que son recursos que le pertenecen.

Al igual que lo propuesto en la parte de política fiscal, en el contexto de un Pacto Fiscal, que haga sostenible el manejo de las finanzas públicas, los gobiernos autónomos departamentales y los municipios de las ciudades capitales y otros que también manejen recursos financieros significativos, deberían presentar, junto a su presupuesto anual, presupuestos estructurales o, al menos marcos presupuestales con un horizonte de por lo menos 3 años.

visión de recursos a objeto de atenuar las fluctuaciones de ingresos provenientes de la explotación de recursos naturales”.

123 Mediante la Ley No. 742 de septiembre de 2015, el Gobierno del MAS creó un Fideicomiso para que las regiones (Departamentos) puedan financiar contrapartes de inversiones concurrentes con el Gobierno Central y que tengan financiamiento externo. Para ello autorizó al BCB, que, de manera excepcional, otorgue un préstamo de hasta Bs. 3.180 millones (\$us 457 millones).

La información de los planes de desarrollo, programas operativos anuales y proyecciones fiscales, deberán ser discutidos ampliamente entre representantes de la población pertinente antes de su aprobación.

No hay duda alguna que ante el hecho de que determinadas regiones, por ser el lugar en el cual se encuentran los recursos naturales no renovables, se beneficien con mayores ingresos, obliga a que, en el Pacto Fiscal, se deban aplicar reglas de compensación para aquellas regiones menos favorecidas y especialmente para aquellas que estén con niveles de pobreza superiores respecto a la media del país o en relación a otras regiones.

En el contexto de una mayor equidad, mediante mecanismos de compensación, el Pacto Fiscal debe contemplar una línea base sobre la situación económica y social de cada región y fijar metas para disminuir las diferencias entre regiones e intrarregionales, de forma tal, que en un periodo de no más de 20 años, las diferencias, medidas a través de indicadores pertinentes preseleccionados, no sean mayores al 20% de las medias nacionales y regionales (lo cual también se aplicaría en el caso de las diferencias intrarregionales).

En cuanto a los gastos y políticas de endeudamiento de los gobiernos subnacionales, los mismos están bastante definidos por las leyes y normas que rigen para las transferencias que reciben del Gobierno Central, incluyendo límites de endeudamiento que determina el Ministerio de Economía y Finanzas. Ello es importante para evitar un crecimiento no prudente en el gasto y niveles de deuda no sostenibles, pero en la medida en que los gobiernos subnacionales vayan generando sus propios recursos, y bajo el principio de subsidiaridad¹²⁴, éstos deberían tener - al menos con

esos nuevos recursos - capacidad de decidir qué hacer con los mismos.

Medidas como las anteriores, son las que debería acompañar a un proceso de ejecución del Pacto Fiscal, cuyo principal principio es el de “subsidiariedad”, pero asegurando a su vez que en la medida en que las instancias subnacionales vayan contando con mayor potestad para el manejo de sus ingresos y gastos, lo hagan con la misma responsabilidad que se le exige al gobierno central.

Las distancias entre las propuestas regionales (departamentales) y municipales, que en general tienden a una autonomía fiscal (de ingresos y gastos) y la del gobierno central, que teniendo en cuenta las obligaciones del gasto público que debe hacer, no está dispuesto a ceder a fin de que se dé una descentralización más agresiva en la política fiscal¹²⁵, parecen aumentar.

Sin embargo, es posible pensar en un Pacto Fiscal que vaya avanzando por partes, bajo el principio de ir concediendo mayor autonomía a las instancias subnacionales, según estos vayan disminuyendo su dependencia del Gobierno Central en cuanto a las transferencias que éstos reciben del mismo, pero también aceptando, los gobiernos autónomos, el hacerse cargo de gastos (según la cuota parte que les corresponde) que ahora están a cargo del Gobierno Central.

La legitimidad del Pacto Fiscal, dependerá del grado de concertación que éste haya obtenido en las instancias en las cuales se discute el mismo, de la genuina representatividad de quienes están involucrados en el proceso de concertación y discusión y, en última instancia, del respaldo que se obtenga de la ciudadanía en su conjunto, pues es ésta la que será beneficiada o afectada por las buenas o malas decisiones que se tomen en

124 Este principio significa que, son las personas o instituciones más cercanas a éstas las que saben mejor cuales son las necesidades y por tanto cómo destinar sus recursos. El gobierno central sólo intervendría en situaciones extraordinarias.

125 No hay duda que también la pérdida de poder político es una de las razones por las cuales distintos gobiernos no han querido avanzar hacia una mayor descentralización y autonomías en materia de ingresos y gastos.

cuanto a las reglas y normas que regirán al Pacto Fiscal. Por tanto, el Pacto Fiscal, en cuanto a sus normas generales que lo rijan, debería ser aprobado mediante Referendo Nacional y no mediante una ley de la Asamblea Legislativa u otras instancias¹²⁶.

En resumen, la discusión del Pacto Fiscal, debe partir de un debate que identifique metas para cada una de las regiones, metas que definan hacia donde ir en; salud, educación, producción, seguridad alimentaria, seguridad ciudadana, y luego asignar los recursos necesarios.

Discutir primero el “reparto” de recursos, sin saber que requieren las regiones para avanzar en su desarrollo humano y productivo, es un ejercicio que puede resultar fútil e incluso contraproducente e ineficiente en términos de asignación de recursos públicos.

Lo anterior no significa estar de acuerdo con la actual asignación de recursos a las regiones. Es insostenible que del 100% de recursos que se generan en el sector público, el 85% vaya al Gobierno Central y sólo el 15% a las regiones. Pero sí significa tener claras las prioridades sociales y económicas de cada región, y, sobre esa base, asignar los recursos.

Sin embargo, tanto la discusión de las prioridades, como la distribución de recursos, en función de esas prioridades, deben tener plazos definidos con el compromiso de llegar a un Pacto Fiscal en un periodo no mayor a un año. En el año 2017, el país ya debería contar con un Pacto Fiscal que además sea aprobado vía Referendo.

Si no se definen plazos concretos y razonables, y las reuniones que se convo-

quen para el Pacto Fiscal, sólo dilatan aún más este proceso, hay un serio riesgo de abrir grietas muy peligrosas y acelerar el desgaste de la economía que generen conflictos y crisis social.

11.1. Propuesta para el Pacto Fiscal

- Partiendo de la base que, no obstante que la bonanza económica ha beneficiado al Gobierno del MAS durante la mayor parte de los diez años que ha estado gobernando, no hubo avances en un desarrollo homogéneo a nivel territorial, el Pacto Fiscal deberá tener dos grandes orientaciones y dos grandes logros:
 - (i) **Redefinir una visión conjunta del país**, en el cual se busque un desarrollo integral y equitativo de todos los departamentos del país y,
 - (ii) **Que el Pacto Fiscal tenga un enfoque de Desarrollo Humano**, que es lo que, en última instancia, importa al ciudadano de cualquier región del país.
- Considerando esas dos grandes orientaciones, debe darse un debate que identifique metas para cada una de las regiones. Estas metas definirán objetivos concretos en materia de; salud, educación, producción, seguridad alimentaria, seguridad ciudadana, y luego asignar los recursos necesarios.
- El Pacto Fiscal debe contemplar una línea base sobre la situación económica y social de cada región y fijar metas para disminuir las diferencias entre regiones e intrarregionales, de forma tal, que en un periodo de no más de 20 años, las diferencias, medidas a través de indicadores pertinentes preseleccionados, no sean mayores al 20% de las medias nacionales y regionales.
- Tanto la discusión de las prioridades, como la distribución de recursos, en fun-

¹²⁶ En la Ley Marco de Autonomías y Descentralización “ Andrés Ibañez” en la disposición transitoria décima séptima II, dice “ En un plazo no mayor a seis (6) meses después de publicados los resultados oficiales del próximo Censo Nacional de Población y Vivienda, la propuesta técnica sobre el pacto fiscal deberá ser presentada al Consejo Nacional de Autonomías a fin de desarrollar un proceso de concertación nacional y regional como paso previo a cualquier tratamiento por las vías legislativas que corresponden”.

- ción de esas prioridades, deben tener plazos definidos y se debe llegar a un Pacto Fiscal en un periodo no mayor a un año. En el año 2017, el país ya debe contar con un Pacto Fiscal.
- El Pacto Fiscal se aprobará por Referendo Nacional y deberá tener una duración de al menos 20 años.
 - Los acuerdos logrados en el Pacto Fiscal, no podrán ser modificados unilateralmente, ya sea por el Gobierno Central o por las instancias subnacionales.
 - Cualquier modificación, no sustantiva, al Pacto Fiscal deberá ser aprobada por dos tercios de la Asamblea Legislativa y sólo transcurrido 20 años, se hará un nuevo Referendo para ya sea mantener el Acuerdo o para pactar uno nuevo.
 - Creación de un Fondo de Estabilización Contracíclico (FEC) estableciendo que, cuando los precios de los hidrocarburos¹²⁷ sobrepasen el 10% de lo presupuestado, los recursos adicionales que se obtengan de esa diferencia, vayan al FEC.
 - Los recursos del FEC serán utilizados, en las proporciones que les correspondan según Ley y normas, en transferencias a las instancias nacionales y subnacionales para compensar las caídas cuando los precios de los hidrocarburos estén por debajo del 10% a lo presupuestado¹²⁸.
 - El FEC será de uso exclusivo para sus fines y no podrá ser utilizado ni por el gobierno ni el Banco Central para otros objetivos, especialmente en préstamos al Estado en cualquiera de sus instancias.

127 Se podrían incluir también otras fuentes de recursos en esta regla. La utilidad de contar con "Presupuesto Estructural" cobra mayor importancia en estos casos.

128 Aunque de una manera genérica, este tema fue incluido en la Ley 031 "Ley Marco de Autonomías y descentralización Andrés Babiáñez" de 19/7/2010. En el artículo 115 (Sostenibilidad Fiscal y Financiera) inciso iv se señala "Los gobiernos autónomos podrían establecer la implementación de mecanismos de previsión de recursos a objeto de atenuar las fluctuaciones de ingresos provenientes de la explotación de recursos naturales".

12. EL PROBLEMA DE LA CORRUPCIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO

No se puede atribuir exclusivamente al gobierno del MAS el tema de la corrupción, tema que es reconocido por la población como uno de los principales flagelos que afecta a la sociedad boliviana desde el inicio de la República.

En particular Bolivia es percibido en el exterior¹²⁹ como uno de los países en el que la corrupción está difundida en todos los niveles de la comunidad. Pero sí se puede asegurar que mientras más recursos tenga el Estado, y menos mecanismos de control efectivo existan, como ha sucedido en los últimos años en el país, las posibilidades de corrupción son mayores.

Las leyes existen y sistemas de control también, pero como se mencionó, no son eficaces como lo demuestran las diversas denuncias que se han realizado, y la mayoría de ellas, ni siquiera han sido investigadas, o al menos, no lo han sido con la profundidad y rigurosidad que muchas de esas denuncias ameritaban.

La percepción de la población en general, es que, de una manera muy generalizada, se da el caso que cada compra o adquisición que hace el Estado en sus distintas instancias, está presente, en mayor o menor grado, la

corrupción, siendo ello entonces más una “norma” que una “excepción”

La poca transparencia de la información es uno de los factores que impide establecer un mayor control en el uso de los recursos públicos. Pero también lo es el hecho de que instituciones encargadas de dichos controles, no estén ejerciendo una labor fiscalizadora independiente del poder político.

En general, las consecuencias negativas para la sociedad, de los actos de corrupción en el sector público, exceden en varias veces el monto de dinero involucrado. Un puente mal construido, porque el constructor, en acuerdo con algún funcionario público, no cumplió con las normas establecidas, además del riesgo en vidas humanas, puede derivar en que su reparación o total construcción nuevamente, tenga un costo igual o incluso mayor al costo originalmente presupuestado, siendo en última instancia la sociedad, mediante el pago de impuestos, la que tendrá que sufragar ese mayor gasto.

Los sobrepuestos en obras públicas o en licitaciones en general, derivan en que recursos que podrían haber sido utilizados en las otras y muchas necesidades de un país pobre como Bolivia, sean destinados a enriquecer a funcionarios públicos y personas privadas (ya que la corrupción tiene un “corruptor” y un “corrompido”) e incluso a sobreendeudar a un país, si determinadas obras públicas

129 En el documento de Unidad Nacional “Cómo enfrentar la crisis económica e institucional” se aborda este tema con mayor detalle en las páginas 24 y 25, en el capítulo “Competitividad e Institucionalidad”.

fueron financiadas mediante deuda externa o interna.

La Contraloría General de la República, debería recibir y analizar en plazos muy breves todas las denuncias de corrupción cometidos en cualquier instancia del Estado y de mal (ilegal) uso de recursos públicos que provengan tanto de las entidades estatales, como también de las que se originen de la sociedad civil ¹³⁰.

La corrupción en el sector público, además de enriquecer ilegalmente a determinadas personas o grupos sociales, distorsiona totalmente las reglas que rigen al manejo de los recursos públicos impactando directamente en la calidad del gasto público corriente y de capital.

Los avances en las Tecnologías de las Comunicaciones (TIC) y el acceso cada vez mayor a éstas por parte de la población, entre otros aspectos, ha contribuido a que las denuncias de corrupción sean ampliamente difundidas. Considerando ello, y en la medida en que el manejo de los recursos públicos sea más transparente y accesible a la sociedad civil a través de informes pertinentes (balances sobre la situación financiera, determinaciones tomadas por las principales autoridades de las entidades públicas, etc), con seguridad los casos de corrupción se irán reduciendo, dado que la población estará más sensibilizada y exigirá condenas a quienes se involucren en ellos ¹³¹.

Además de que la justicia por sí misma es un factor clave para un buen desenvolvimiento de una sociedad, en el tema económico tiene una relevancia significativa. Ya se mencionó que entre las razones por las cuales no hay una mayor inversión privada nacional y extranjera, están la desconfianza y falta de credibilidad que tiene la justicia boliviana y en sus sistemas de conciliación y resolución de conflictos.

En el documento “Cómo enfrentar las crisis económica e institucional” se hizo notar la negativa percepción internacional que se tiene sobre la justicia boliviana ¹³², estando catalogada la misma entre las peores no sólo en Latinoamérica sino también a nivel mundial.

Este tema que ha afectado a la sociedad boliviana y en particular al sistema económico boliviano desde prácticamente su nacimiento como República, se ha agudizado en los últimos años por la percepción de una alta injerencia del poder ejecutivo en el judicial.

En general y desde la perspectiva económica y desarrollo, éste es un factor que prevalecerá como una restricción importante para lograr atraer mayores montos de inversión privada nacional y extranjera.

Sólo en la medida que haya una decisión política de reformar realmente la justicia boliviana y se tomen medidas concretas para ello, esa restricción irá perdiendo peso y no hay duda alguna que mejorará el “clima de inversiones” ¹³³.

130 La Contraloría hace una serie de auditorías a las entidades públicas (financieras, especiales, operacionales, ambientales, a los proyectos de inversión pública, y otras), pero las mismas no parecen tener el efecto de disuadir los actos de corrupción.

131 Algunas instancias de gobierno, anualmente, presentan su “Rendición de Cuentas” de manera pública, ello es un avance, pero en la práctica, la rendición de cuentas se ha constituido más en una formalidad a la que asisten personas afines al gobierno que un verdadero acto de rendición de cuentas en las que se pueda, de una manera abierta (y sin represalias), discutir sobre la actividad desarrollada por la institución pública.

132 Ver documento ya citado, “Cómo enfrentar la crisis económica e institucional”, página 24, “Bolivia en el Ranking de Competitividad Global”.

133 En junio de 2016 se llevó a cabo la denominada “Cumbre de Justicia”. La misma fue percibida más como un acto político del Gobierno del MAS que una verdadera cumbre en la cual se analizaran temas de fondo y se propusieran también políticas de carácter estructural para avanzar en una verdadera reforma.

13. LOS "7 PRINCIPALES LEGADOS" HEREDADOS POR EL GOBIERNO DEL MAS QUE EXPLICAN SUS RESULTADOS MACROECONÓMICOS.

El gobierno del MAS sobreestima el resultado de sus políticas económicas, subestima las excepcionales condiciones externas que lo beneficiaron y niega medidas y políticas que gobiernos anteriores llevaron a cabo y que posibilitaron aprovechar esas favorables condiciones externas.

Es por ello que es importante resaltar las principales causas, incluyendo las de origen externo y decisiones de política económica heredadas por el MAS de gobiernos anteriores (Neoliberales como los clasifica), que incidieron significativamente en los positivos resultados macroeconómicos pregonados por el gobierno del MAS y que son importantes tenerlos en cuenta para acciones presentes y futuras de política económica.

1. Términos de Intercambio extraordinariamente favorables (superciclo en el precio de las materias primas), a niveles nunca registrados en la historia económica boliviana y por un tiempo prolongado.
2. Programas de alivio de Deuda Externa Pública que permitieron reducir sustancialmente la misma, disminuyendo la rela-

ción Deuda/ PIB, mejorar las finanzas públicas y los resultados de la Balanza de Pagos y contribuir al incremento de las RIN.

3. La Ley de Hidrocarburos N°3058 promulgada el año 2005 que logró cambiar sustancialmente la política de hidrocarburos y que explica en gran proporción el significativo incremento en los ingresos fiscales.
4. La construcción del gasoducto a Brasil en la década de los 90's que permitió usufructuar los altos precios del gas natural.
5. La creación de "Bonos" como el Bono Solidario (Bonosol, reemplazado posteriormente por el "Renta Dignidad") que sentó las bases para instituir otros bonos sociales (Juancito Pinto, Juana Azurduy).
6. La Ley 843 de impuestos que viabilizó que los ingresos del Estado mejoren sustancialmente mediante impuestos con alto efecto recaudador.
7. Leyes financieras adecuadas e independencia del Banco Central que permitieron que el sistema financiero sea robusto y crezca sobre bases sólidas.

14. LOS "7 ERRORES CAPITALES" DEL GOBIERNO DEL MAS EN MATERIA ECONÓMICA

A modo de resaltar el resumen de propuestas que se formulan para enfrentar la crisis económica y para fundamentar las políticas de largo plazo para el desarrollo económico del país que se propusieron en el presente documento y que se resumirán a continuación, se enfatizan los principales temas en el que gobierno del MAS ha tomado decisiones erradas y/o ha dejado de tomar decisiones que podrían haber contribuido a encarar la crisis económica y crear un ambiente adecuado para un mayor y sostenible crecimiento y desarrollo del país.

1. Mantener una política de tipo de cambio fijo en un contexto de devaluaciones de países que compiten con producción del país y un entorno internacional adverso, provocando un permanente deterioro en las condiciones de competitividad de la industria manufacturera del país mediante una caída persistente del tipo de cambio real.
2. Haber priorizado la producción de gas natural y de proyectos para industrializar el mismo, sin previamente, asegurar el contar con mayores reservas certificadas de este hidrocarburo estableciendo normas legales apropiadas para la atracción de mayor inversión extranjera en explotación, no sólo para reponer sino para aumentar, en forma significativa, las reservas de gas natural e hidrocarburos en general.
3. Erradas Políticas Comerciales, mediante acuerdos que no han beneficiado al país y no haber pactado convenios comerciales con países o bloques comerciales que serían más efectivos, en términos de mercados para los productos bolivianos, para incrementar y diversificar las exportaciones de manufacturas del país.
4. Creación de empresas estatales aplicando una política "ciega" (de prueba y error) comprometiendo recursos del Estado y sin previos estudios que sustenten, previamente, la viabilidad técnico - financiera de las mismas.
5. No reconocer la crisis económica internacional y no haber tomado decisiones de política económica adecuadas para enfrentarla, y, por el contrario, continuar con políticas de gasto público expansivas, comprometiendo la sostenibilidad económica futura del país.
6. Aplicar políticas salariales populistas, afectando fuertemente, la competitividad de las empresas públicas y privadas.
7. Distorsionar el rol del Banco Central de Bolivia, convirtiéndolo en un "prestamista" del Estado para crear empresas públicas y comprometiendo las Reservas Internacionales Netas que están bajo su administración.

15. PRINCIPALES CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS DE POLÍTICA ECONÓMICA

15.1.-Principales Conclusiones

El Gobierno del MAS está aplicando un modelo de desarrollo de Capitalismo de Estado, el cual, por algunas características propias, se lo puede denominar como de “Neocapitalista de Estado” y con una marcada tendencia a depender aún más de las materias primas (“Extractivista”).

Este modelo no difiere sustancialmente de modelos de capitalismo de estado aplicados en el pasado y cuyos resultados, en el largo plazo, no han sido favorables para el desarrollo económico y social del país.

En estos 10 años del Gobierno del MAS, y no obstante que se registró una tasa promedio de crecimiento de 5% durante el periodo 2006 - 2015, esa tasa promedio podría haber sido mayor de haberse generado un “clima de inversiones” adecuado para el sector privado, quién, a pesar de disponer recursos para hacer mayores inversiones, no las hizo en mayor magnitud debido a que nunca contó con la seguridad jurídica necesaria y por otro lado, recibió impactos desfavorables de políticas económicas, salariales, cambiarias, impositivas, comerciales y regulatorias que desincentivaron a la actividad económica de este sector.

La no aplicación de políticas que podrían haber ayudado a la diversificación económica de la Matriz Productiva del país, tuvo

como resultado que la economía no sólo continúe dependiendo del sector primario, sino que además esa dependencia se haya acentuado.

Como en ningún periodo anterior en la historia económica del país, el Gobierno del MAS se favoreció de un extraordinario ciclo de precios altos para las materias primas que el país exporta (superciclo), el cual explica, en gran medida, los favorables resultados macroeconómicos que el gobierno, mediante sus diversas instancias, difunde continuamente.

También el Gobierno del MAS “heredó” ciertas políticas económicas y normas legales de gobiernos pasados que le permitieron usufructuar del superciclo.

Como consecuencia del superciclo, el Estado boliviano pudo contar con una gran cantidad de recursos financieros lo cual permitió al Gobierno del MAS, llevar adelante políticas sociales que posibilitaron reducir la pobreza.

La “superabundancia” de recursos con los que contó la economía boliviana en estos 10 años del Gobierno del MAS, llevaron a que éste no tomara las precauciones necesarias para cuando acabe el superciclo y emprendiera “megaproyectos” sobre los cuales no hay argumentos sólidos claros y técnicos financieros que los sustenten, comprometiendo recursos del Banco Central (RIN) y endeudando al país a tasas crecientes.

Mantener las mismas políticas económicas, particularmente fiscales, suponiendo que la crisis económica internacional no afectará al país, o que ésta será de corto plazo y por tanto no deben haber cambios, es un error, dado que por un lado, las apreciaciones generales (incluyendo a expertos y organismos internacionales) son que es una crisis que puede durar varios años, y por otro, aunque no sea de muy larga duración, es necesario hacer ajustes de política económica prudentes y no insistir en políticas que en el mediano plazo provoquen desequilibrios macroeconómicos que en el futuro obligarán a tomar medidas con consecuencias sociales.

El agotamiento del Modelo de “Neocapitalismo del Estado” del MAS, no implica que se deba cambiar todo, pero si tener una visión más amplia en el ámbito de lo que establece la propia Constitución Política del Estado y no con una visión estrecha e ideologizada como la interpreta MAS.

Temas como la industrialización de los recursos naturales, es un anhelo de gran data y trasciende gobiernos de diferentes ideologías, pero si no aprendemos del pasado, cometeremos los mismos errores con consecuencias para las futuras generaciones.

Industrializar el gas natural, cuando aún no se cuentan con el debido respaldo de reservas necesarias y llevar a cabo proyectos de generación de energía eléctrica de grandes dimensiones sin tener primero un mercado asegurado y sin considerar los impactos ambientales, son el tipo de errores de política que no se pueden ni deben cometer.

En cuanto al Pacto Fiscal, si no se definen plazos concretos y razonables, y las reuniones que se convoquen para el Pacto Fiscal, sólo dilatan aún más este proceso, hay un serio riesgo de abrir grietas muy peligrosas y acelerar el desgaste de la economía que generen conflictos y crisis social.

15.2. Resumen de las Propuestas de Política Económica para enfrentar la Crisis.

15.2.1.- Políticas Fiscales

15.2.1.1.- Políticas de Gasto Corriente

- Mantener fijo, y por lo menos 2 años la cantidad de servidores públicos a nivel del Gobierno General.
- Otorgar incrementos salariales al sector público no más allá de la inflación y sólo para sueldos menores o iguales a Bs 5.000.
- Eliminar el doble aguinaldo.
- Reducir significativamente el gasto corriente no considerado prioritario (propaganda gubernamental¹³⁴ y gastos en bienes y servicios que no afecten el normal desenvolvimiento de la actividad principal del gobierno central, departamental y municipios).
- Reducir viajes al exterior que no sean estrictamente necesarios.
- Déficits del SPNF no podrán superar el 3% del PIB
- Incorporar en la presentación del Presupuesto General del Estado, el “Presupuesto Estructural” ajustado de los ciclos de auge o desaceleración económica con una proyección de, al menos, los próximos 3 años.

15.2.1.2.- Políticas de Gasto de Capital

- Posponer inversiones o gastos de capital que no contribuyan al crecimiento sostenible y que no tengan carácter de prioridad (construcciones de edificios gubernamentales, Planta Nuclear).
- Desde el punto de vista productivo, seleccionar proyectos de inversión pública que tengan un rápido retorno.

¹³⁴ En el Presupuesto General del Estado del año 2016, se asignaron Bs 367 millones para gastos al Ministerio de Comunicaciones, es decir 3,4 veces más que en la gestión 2015 (Bs 107,2 millones) y 7,2 veces más que en la gestión 2014 (Bs 50,8 millones).

- Continuar con las inversiones en infraestructura social.
- Limitar la inversión pública a niveles compatibles con un déficit del 3% del PIB.

15.2.2. Políticas Comerciales

- Crear Oficinas Comerciales, con personal técnico especializado, y celebrar cada cierto tiempo “ruedas de negocios” en aquellos países con los que se cuenta con pactos comerciales y cuyos mercados sean atractivos para exportaciones bolivianas.
- Firmar un acuerdo comercial con Brasil.
- Analizar con mayor profundidad los posibles conflictos que se originarían al pertenecer, en forma simultánea, a varios bloques comerciales y priorizar aquellos que claramente convengan y beneficien al país.
- La situación geográfica del país debe ser considerada como una ventaja para pertenecer a diferentes bloques comerciales, pero en la definición de las normas para integrarse a los mismos, se debe acordar lo que más convenga al país.
- Firmar lo antes posible un Acuerdo Comercial con la UE.
- Iniciar conversaciones con Estados Unidos (segundo socio comercial del país en importancia en cuanto a destino de las exportaciones al primer semestre de 2016) para que, bajo condiciones razonables para Bolivia y Estados Unidos, se firme un Acuerdo Comercial.

15.2.3. Políticas de Fomento a las Exportaciones y de Fomento al Turismo.

- Simplificar los requisitos para la devolución del CEDEIM.
- La devolución del CEDEIM no podrá demorar más de 3 meses.
- Una vez otorgado el CEDEIM, el SIN tendrá un plazo de hasta 3 años para verificar si hubo o no anomalías en el proceso

de fiscalización, aplicando las sanciones legales correspondientes si así fuera.

- Mediante una programación adecuada, y estableciendo los montos pertinentes en el Presupuesto General del Estado, se paguen los montos adeudados a los exportadores en un plazo no mayor a dos gestiones.
- Manteniendo los compromisos formales con el sector privado de no desabastecer el mercado interno, no aplicar cuotas de exportación más allá de esos compromisos.
- Eliminar los permisos especiales cada vez que se quiera exportar un determinado producto.
- El sector público, en coordinación con las instancias pertinentes del sector privado, y mediante instrumentos adecuados, hará verificaciones continuas de que el mercado doméstico esté abastecido.
- Sólo en caso de percibirse desabastecimiento, se aplicarán las cuotas de exportación.
- Políticas de inversión pública y de incentivos a la inversión privada destinadas a mejorar la infraestructura del sector del Turismo y la calidad de los servicios, con el objetivo de duplicar la participación en el PIB de los ingresos provenientes del PIB de este sector pasando de una participación del 2% del PIB a, al menos, 4 % del PIB en un periodo de 5 años.

15.2.4. Política Cambiaria

- Asegurando políticas fiscales con metas específicas de déficits no mayores a 3% del PIB, políticas salariales prudentes que no quiten competitividad a las empresas, y políticas monetarias acordes con metas de inflación, retornar a la política de minidevaluaciones con metas específicas anuales de recuperar paulatinamente un cierto valor en el tipo de cambio real.
- Introducir, nuevamente, en el sistema financiero los depósitos de ahorro en moneda nacional ajustados por el índice

UFV, para que los ahorros de las personas en moneda nacional, mantengan su valor y evitar así que haya incentivos de sustitución de monedas.

15.2.5. Política de Endeudamiento Externo

- En función de las proyecciones llevadas a cabo en el Presupuesto Estructural, fijar límites anuales de endeudamiento externo.
- Incluir en las metas financieras acordadas entre el BCB y el Ministerio de Economía y Finanzas un valor límite máximo de endeudamiento externo del Sector Público no Financiero.

15.2.6. Política Salarial

- Eliminar el doble aguinaldo.
- Incrementar los salarios en función de la inflación.
- Coordinación con el sector privado en las decisiones de política salarial que los afecten.

15.2.7. Políticas para que el Banco Central retorne a su rol natural

- El BCB ya no otorgue más préstamos a empresas públicas.
- En sustitución a los préstamos que hace el Banco Central, y a fin de que éste vuelva a su rol de Banca Central, se propone la creación de un Fondo Financiero de Apoyo al Desarrollo de las Empresas Públicas (FAEP) cuyos recursos provengan de las propias empresas estatales, destinando parte de sus utilidades a dicho Fondo.
- El Fondo contaría además con un capital de arranque provisto por el TGN.
- El Fondo sería administrado por un equipo técnico de alto nivel.
- El FAEP sólo destinará fondos para proyectos de inversión o de ampliación previo análisis técnico financiero, y los repagos de la deuda adquirida serían reinvertidos en nuevos préstamos.
- Las empresas públicas que hayan aportado

al FAEP, tendrán prioridad para adquirir préstamos, pero ninguna, en forma individual, podrá sobrepasar el límite del 20% del Patrimonio del FAEP.

- El FAEP no concederá préstamos para gastos operacionales o para “rescatar” empresas públicas con problemas financieros.
- El FAEP deberá hacer público los proyectos que financie y las características de los mismos.

15.2.8. Políticas de atracción a la Inversión Nacional Privada y Extranjera

- Eliminar las cuotas de exportaciones
- Participación y coordinación con el Sector Privado en decisiones que le afecten directamente (políticas salariales e impositivas).
- Cambios en la Ley de Arbitraje de tal forma que los laudos arbitrales se cumplan y no estén sujetos a “interpretaciones” y que las causas para anular un laudo arbitral sean fundamentadas en argumentos que prueben fehacientemente vulneraciones en el proceso y no sólo en denuncias como en la práctica ocurre con la Ley actual.
- En cuanto a la Ley de Inversiones, se propone incluir cláusulas de estabilidad jurídica de al menos 15 años, que garanticen a los inversionistas que no se modificará la legislación bajo la cual se realizarán las inversiones.

15.2.9. Políticas para las Empresas Públicas

- Todas las empresas públicas deberán publicar, al menos anualmente, en sus páginas web, sus estados financieros.
- Toda empresa pública a crearse en el futuro deberá ser presentada previamente ante la Asamblea Legislativa, acompañada con los prerequisites propuestos en los estudios de prefactibilidad y factibilidad técnico - financiero que sustenten su viabilidad y se requerirá una aprobación de dos tercios de la Asamblea antes de su aprobación, para lo cual se promulgará una Ley específica.

- En el caso de los denominados “megaproyectos” destinados a mercados externos, asegurar, en la etapa del estudio de factibilidad del proyecto, mediante “compromisos de compras”, mercados y no involucrar recursos financieros mientras no se logren esos compromisos.
- Los mecanismos de licitación para las inversiones necesarias para la creación de empresas públicas, sean públicos y no invitaciones directas.
- El criterio de selección del principal personal ejecutivo (incluyendo a los miembros del Directorio) se base en aspectos de orden profesional y calificación adecuada de los postulantes (meritocracia). Ese criterio debe quedar, explícitamente, en la Ley N° 466.
- Prohibir en forma expresa y mediante Ley que la creación de empresas públicas se financie con recursos del BCB.
- Las empresas públicas que acudan a financiamiento de la Gestora Pública, tendrán que hacerlo en las mismas condiciones que se exige a una empresa privada.
- En conjunto, las empresas públicas no podrán significar más allá de un 20% del total del financiamiento de la Gestora Pública a emprendimientos productivos.
- En inversiones de magnitud (“megaproyectos”), además de las consideraciones tecnológicas y previsiones de rentabilidad financiera, previamente a ejecutarlos, se aseguren los mercados internos y externos que sustentarán dichas inversiones.
- Permitir la participación de capitales privados (sociedades mixtas) en los procesos de industrialización de los recursos naturales a fin de atraer empresas que cuenten con tecnologías apropiadas, conocimientos y experiencias adecuadas para dichos procesos.
- Asegurar, mediante la certificación internacional pertinente, mayores reservas de gas natural, antes de continuar con proyectos de industrialización que demanden un alto consumo de este hidrocarburo.
- Promulgar una Ley Especial de duración definida (5 años) que estipule incentivos suficientemente atractivos para atraer inversión extranjera, de tal forma de duplicar las reservas de gas natural en ese periodo.

15.2.10.2. Políticas para la Industria Manufacturera

15.2.10. Políticas de Industrialización

15.2.10.1. Políticas de Industrialización de Recursos Naturales

- La construcción de Plantas y adquisición de equipos para llevar adelante el proceso de industrialización de recursos naturales (renovables y no renovables) se haga mediante el esquema de “Licitaciones Públicas” de tal forma que esta modalidad de contratación, sea la norma y no la excepción.
- Las inversiones para la industrialización de los recursos naturales se basen en criterios técnicos - financieros fundamentados y sean de conocimiento público.
- Empresas públicas que compitan con la industria manufacturera privada, deberán hacerlo en las mismas condiciones que enfrentan las empresas privadas.
- En las políticas de industrialización del país, incluir la participación del sector privado de una manera explícita y no “monopolizar” o “desplazar” al sector privado del proceso mediante la exclusiva intervención del Estado a través de la creación de nuevas empresas públicas.
- Mantener un tipo de cambio real competitivo que contribuya a un desarrollo estable y continuo del sector transable de la economía boliviana (industria manufacturera destinada al consumo interno que compite con las importaciones e industria manufacturera de exportación).

- Acuerdos específicos con todos los países limítrofes para penalizar el contrabando.
- Destinar mayores recursos y tecnologías para la lucha contra el contrabando.
- Aplicar y mantener políticas de largo plazo que contribuyan al crecimiento de la industria manufacturera boliviana con el objetivo de que este sector incremente su participación en la economía hasta representar al menos un 20 % del PIB.

15.2.11. Políticas para el Pacto Fiscal

- El Pacto Fiscal deberá tener dos grandes orientaciones y dos grandes logros:
- (i) **Redefinir una visión conjunta del país**, en el cual se busque un desarrollo integral y equitativo de todos los departamentos del país y,
- (ii) **Que el Pacto Fiscal tenga un enfoque de Desarrollo Humano**, que es lo que, en última instancia, importa al ciudadano de cualquier región del país.
- Considerando esas dos grandes orientaciones, debe darse un debate que identifique metas para cada una de las regiones. Estas metas definirán objetivos concretos en materia de; salud, educación, producción, seguridad alimentaria, seguridad ciudadana, y luego asignar los recursos necesarios.
- El Pacto Fiscal debe contemplar una línea base sobre la situación económica y social de cada región y fijar metas para disminuir las diferencias entre regiones e intrarregionales, de forma tal, que en un periodo de no más de 20 años, las diferencias, medidas a través de indicadores pertinentes preseleccionados, no sean mayores al 20% de las medias nacionales y regionales.
- Tanto la discusión de las prioridades, como la distribución de recursos, en función de esas prioridades, deben tener plazos definidos y se debe llegar a un Pacto Fiscal en un periodo no mayor a un año.

En el año 2017, el país ya debe contar con un Pacto Fiscal.

- El Pacto Fiscal se aprobará por Referendo Nacional y deberá tener una duración de al menos 20 años.
- Los acuerdos logrados en el Pacto Fiscal, no podrán ser modificados unilateralmente, ya sea por el Gobierno Central o por las instancias subnacionales.
- Cualquier modificación, no sustantiva, al Pacto Fiscal deberá ser aprobada por dos tercios de la Asamblea Legislativa y sólo transcurrido 20 años, se hará un nuevo Referendo para ya sea mantener el Acuerdo o para pactar uno nuevo.
- Creación de un Fondo de Estabilización Contracíclico (FEC) estableciendo que, cuando los precios de los hidrocarburos¹³⁵ sobrepasen el 10% de lo presupuestado, los recursos adicionales que se obtengan de esa diferencia, vayan al FEC.
- Los recursos del FEC serán utilizados, en las proporciones que les correspondan según Ley y normas, en transferencias a las instancias nacionales y subnacionales para compensar las caídas cuando los precios de los hidrocarburos estén por debajo del 10% a lo presupuestado¹³⁶.
- El FEC será de uso exclusivo para sus fines y no podrá ser utilizado ni por el gobierno ni el Banco Central para otros objetivos, especialmente en préstamos al Estado en cualquiera de sus instancias.

¹³⁵ Se podrían incluir también otras fuentes de recursos en esta regla. La utilidad de contar con "Presupuesto Estructural" cobra mayor importancia en estos casos.

¹³⁶ Aunque de una manera genérica, este tema fue incluido en la Ley 031 "Ley Marco de Autonomías y descentralización Andrés Ibañez" de 19/7/2010. En el artículo 115 (Sostenibilidad Fiscal y Financiera) inciso iv se señala "Los gobiernos autónomos podrían establecer la implementación de mecanismos de previsión de recursos a objeto de atenuar las fluctuaciones de ingresos provenientes de la explotación de recursos naturales".

ANEXO EMPRESAS PÚBLICAS

NACIONALES		SIGLA	REGIONALES Y DEPARTAMENTALES	SIGLA
1	Transportes Aereos Bolivianos	TAB	1 Empresa Tarijeña del Gas	EMTAGAS
2	Corporación de Las Fuerzas Armadas para el Desarrollo Nacional	COFADENA	2 Empresa Misicuni	MISICUNI
3	Empresa Naviera Boliviana	ENABOL	3 Empresa Pública Departamental Estratégica de Aguas - La Paz	EDALP
4	Complejo Industrial Buena Vista	CABV	4 Empresa Pública Departamental Hotel Terminal-Terminal de Buses de Oruro	EPDEOR
5	Empresa de Construcciones del Ejército	ECE	5 Centro de Investigación Agrícola Tropical	CIAT
6	Depósitos Aduaneros Bolivianos	DAB	6 Servicio de Cuencas	SEARPI
7	Administración de Servicios Portuarios - Bolivia	ASP-B	MUNICIPALES	
8	Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos	EMAPA	1 Empresa Local de Agua Potable y Alcantarillado Sucre	ELAPAS
9	Empresa Pública Nacional Estratégica Lácteos de Bolivia	LACTEOSBOL	2 Empresa Municipal de Areas Verdes Sucre	EMAV-S
10	Empresa Pública Nacional Estratégica Papeles de Bolivia	PAPELBOL	3 Servicio Autónomo Municipal de Agua Potable y Alcantarillado	SAMAPA
11	Empresa Pública Nacional Estrategica Cartones de Bolivia	CARTONBOL	4 Empresa Municipal de Areas Verdes, Parques y Forestación	EMAVERDE
12	Empresa Pública Nacional Estratégica de Cementos de Bolivia	ECEBOL	5 Empresa Municipal de Alfalto y Vías	EMAVIAS
13	Empresa Pública Nacional Estratégica Azúcar de Bolivia - Bermejo	AZUCARBOL	6 Empresa Municipal de Aseo El Alto	EMALT
14	Empresa Boliviana de Almendras y Derivados	EBA	7 Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado Viacha	EMAPAV
15	Empresa Azucarera San Buenaventura	EASBA	8 Servicio Municipal de Agua Potable y Alcantarillado	SEMAPA
16	Empresa Pública Nacional Textil (Antes Enatex, Ahora Senatex)	ENATEX	9 Empresa Municipal de Areas Verdes y Recreación Alternativa	EMAVRA
17	Empresa Pública "Quipus"	QUIPUS	10 Empresa Municipal de Aseo	EMSA
18	Empresa Pública Yacana	YACANA	11 Empresa Municipal de Gestión de Residuos Sólidos	GERES
19	Corporación Minera de Bolivia	COMIBOL	12 Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado Sacaba	EMAPAS
20	Empresa Metalúrgica Vinto - Nacionalizada	VINTO-NAL	13 Servicio Social de Acueductos y Alcantarillado - Oruro	SELA
21	Empresa Siderúrgica del Mutún	ES-MUTUN	14 Administración Autónoma para Obras Sanitarias - Potosí	AAPOS
22	Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos	YPFB	15 Empresa Municipal Autónoma de Agua Potable y Alcantarillado de Yacuiba	EMAPYC
23	Empresa Nacional de Electricidad	ENDE	16 Empresa Pública Municipal de Servicios de Agua y Alcantarillado Sanitario Cobija	EPSA-COBIJA
24	Empresa Boliviana de Industrialización de Hidrocarburos	EBIH		
25	Empresa Nacional de Ferrocarriles Residual	ENFE		
26	Empresa de Correos de Bolivia	ECOBOL		
27	Boliviana de Aviación	BOA		
28	Agencia Boliviana Espacial	ABE		
29	Empresa Estratégica Boliviana de Construcción y Conservación de Infraestructura Civil	EBC		
30	Empresa Estatal de Transporte por Cable "Mi Teleférico"	MI TELEFERICO		
31	Bolivia TV	BTV		
32	Empresa Estatal "Boliviana de Turismo"	BOLTUR		

Fuente: Presupuesto General del Estado 2016. Ministerio de Economía y Finanzas



SEPTIEMBRE DE 2016