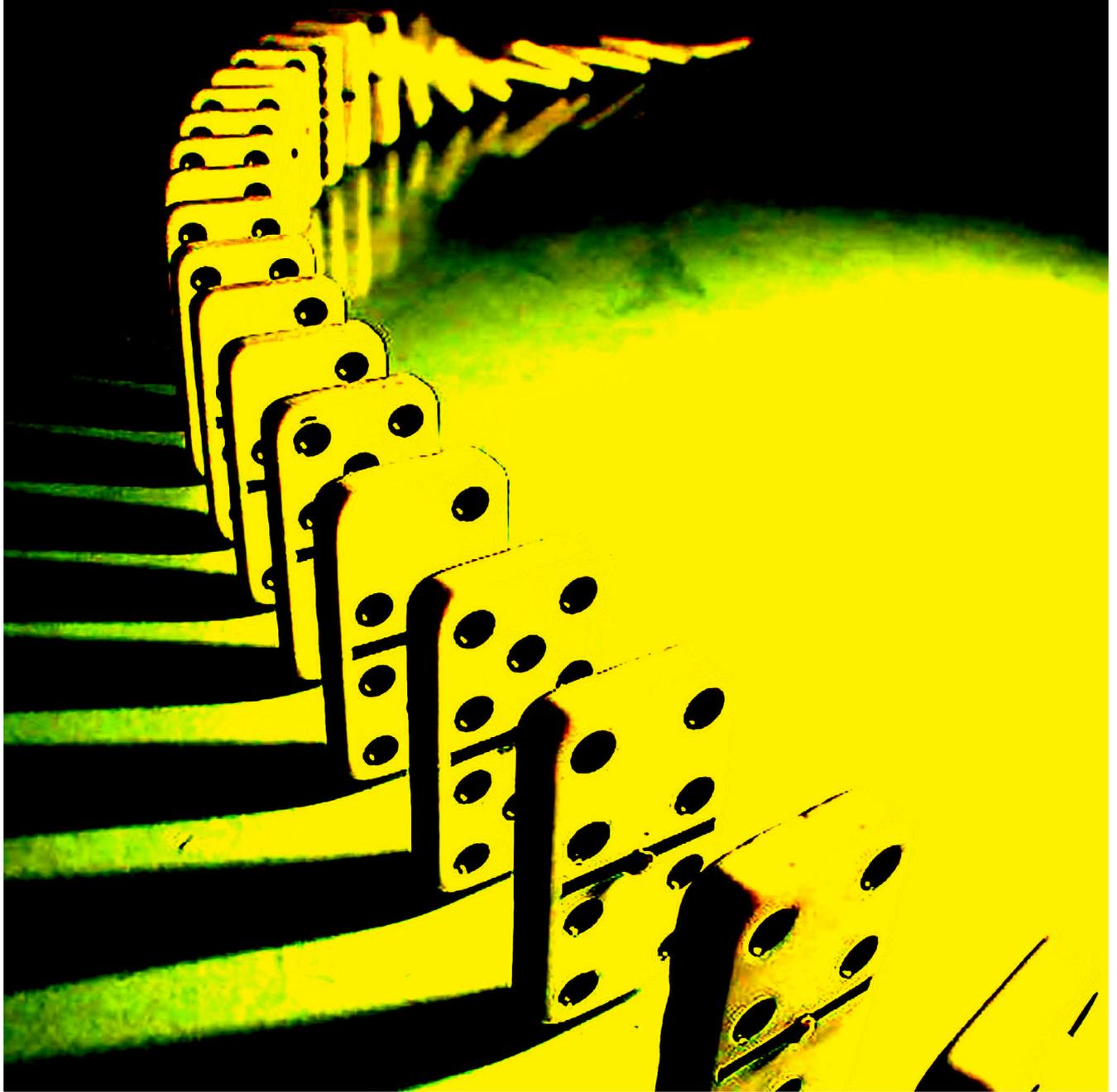


# Cómo enfrentar la crisis económica e institucional

propuestas para evitar que éstas se agraven





# ÍNDICE

Resumen Ejecutivo .....	3
Un Plan de Gobierno “Contracorriente” .....	5
El Gobierno no admite la crisis .....	7
Las “distorsiones” en la medición del PIB en sus tasas de crecimiento .....	9
“Maquillaje” de la base industrial .....	11
La crisis internacional y el supuesto “blindaje” de Boliviana.....	13
Los riesgos financieros y fiscales futuros.....	15
¿Qué hacer con el tipo de cambio?.....	17
La debilidad de industria de hidrocarburos .....	20
La debilidad de la minería .....	21
La necesidad de aumentar la producción de soya .....	21
Los casos del Mutún y del Litio .....	22
La rentabilidad de las empresas públicas .....	23
La institucionalidad del Estado.....	23
Competitividad e institucionalidad .....	24
Propuestas de políticas.....	26
Sobre el Plan de Desarrollo Económico y Social (PEDES).....	26
Sobre la política fiscal .....	26
Sobre la política salarial .....	26
Sobre la política cambiaria .....	26
Sobre las políticas de inversión privada .....	27
Sobre la lucha contra el contrabando.....	27
Sobre las políticas en el sector hidrocarburos .....	27
Sobre las políticas para producción y exportación de soya y productos derivados de ésta .....	27
Sobre las políticas para las empresas públicas .....	27
Sobre políticas de institucionalidad .....	27



## **RESUMEN EJECUTIVO**

**U**nidad Nacional hace una nueva propuesta para que Bolivia enfrente la crisis de su economía y la grave crisis institucional por la que están pasando prácticamente todas las entidades públicas tanto en los niveles nacionales como de las de las regiones, alcaldías y en los Poderes Legislativo y Judicial.

Hace pocos meses publicamos un primer documento que advertía que el impacto de la caída de los precios internacionales del petróleo, los minerales y otras materias primas que exportamos, sería mayor que el esperado de forma insincera por las autoridades económicas. Este breve lapso nos ha dado la razón: en 2015 el impacto fue pleno, las exportaciones cayeron en 32% y se registró un déficit comercial de \$us 953 millones, el cual ha estado presionando a las reservas internacionales a la baja. Al mismo tiempo, el déficit fiscal, que en 2014 era de -3,4% subió en 2015 al 6,6% del PIB, una cifra que ya es alta y que se pretende repetir este año.

Este aumento del déficit se debe directamente a la política con la que el gobierno está enfrentando la crisis, que consiste en mantener la dinámica económica que creó la liquidez traída por las exportaciones durante el ya fenecido superciclo de las materias primas, mediante un altísimo nivel de gasto público (corriente e inversión). Parte de los ingresos y desembolsos que son destinados a institu-

ciones públicas (de fuente externas y del Banco Central) están destinados a la inversión, pero esto no garantiza que estos gastos vayan a ser eficientes, dada la opacidad que rodea las inversiones públicas, la mayoría de las cuales se realiza por invitaciones directas sobre las que la población no cuenta con suficiente información.

Además, el gobierno pretende financiar el gasto público con un acelerado endeudamiento del país (que lamentablemente, regiones como Tarija, han seguido este mal ejemplo), exactamente como lo hizo la dictadura de Banzer en los años 70, luego de que el boom del estaño pasara. El crecimiento de la deuda externa del 18% del PIB a más 30% en los próximos 5 a 6 años, entraña peligros para las finanzas públicas; si las tasas de crecimiento de la economía no se mantienen alrededor del 6% los siguientes años, este endeudamiento puede afectar seriamente a las reservas internacionales. Puesto que todas las crisis agudas de la economía boliviana han estado relacionadas con la caída de las reservas, nos parece urgente cambiar el paso de nuestra marcha y evitar que el déficit fiscal supere el 3% del PIB anual. Esto debe lograrse con la priorización de los proyectos de inversión y la postergación de los gastos que no son urgentes (corrientes y de inversión), tratando siempre de no afectar el empleo ya creado.

Nuestra investigación ha determinado que durante la última década el ahorro privado ha sido siempre superior a la inversión privada, es decir, que en este tiempo un importante stock de capital (ahorro) no ha sido incorporado a la economía. Si esto hubiera ocurrido, las tasas de crecimiento habrían estado por encima del 7% y muchas más personas habrían salido de la pobreza.

Atribuimos esta carencia a la falta de condiciones suficientes para el pleno despliegue de la inversión privada, la principal de las cuales es la existencia de una justicia respetable, independiente y ecuánime. También criticamos algunas políticas estatistas como el control de exportaciones y precios, y una política cambiaria poco realista. Frente a estos obstáculos, la mera aprobación de leyes de inversión de la que se jacta el gobierno tiene poca relevancia.

No solo para la superación de la crisis, sino para diseñar un camino estable hacia el desarrollo, resulta imprescindible encontrar una forma eficiente para canalizar a la inversión los excedentes que genera y ahorra el sector empresarial. Se debe mejorar la justicia, disminuir la corrupción, burocratización e ineficiencia del Estado, y se debe suspender las medidas que generan roces innecesarios entre el Estado y el sector privado.

La bonanza de los últimos diez años puede diagnosticarse como un cuadro de “enfermedad holandesa” o crecimiento de producción de bienes no transables (principalmente construcción) que dependen de la liquidez extraordinaria generada por la extracción de recursos naturales. El síntoma más doloroso de esta enfermedad es el grave debilitamiento de la industria nacional exportadora manufacturera y del sector industrial que compete con las importaciones, sectores que no pueden soportar, entre otros aspectos, los altos costos laborales que ha ido imponiendo el

gobierno y las fuertes devaluaciones, especialmente de los países vecinos. Por esta razón se han vuelto menos competitivos respecto a sus competidores extranjeros y requieren de apoyo urgente para no perecer. Planteamos apoyar a la industria nacional con un nuevo tipo de política cambiaria, que devalúe mínimamente el boliviano (minidevaluaciones) que aumente progresivamente la competitividad de la producción nacional y facilite la conservación de las reservas internacionales.

También proponemos acuerdos específicos con todos los países limítrofes para controlar y penalizar el contrabando, así como destinar más recursos y tecnología para la lucha contra ello.

También demandamos más prudencia en la adopción de decisiones que puedan tener un efecto en los costos laborales. El doble aguinaldo debe ser reconsiderado en el fondo y en la forma de pago. Y los aumentos del salario mínimo no pueden ser superiores a la inflación y el crecimiento de la economía.

No podemos seguir desperdiciando recursos que ya no tenemos en proyectos fantásticos, elefantes blancos, centros de empleo y fondos de corrupción. Exigimos que todas las empresas públicas ofrezcan rentabilidad o, de lo contrario, indiquen en cuánto tiempo la tendrán. Demandamos que todas las inversiones grandes se realicen por medio de licitaciones públicas, abiertas, transparentes y que el gobierno “multiplique por cien” la información que hasta ahora ha proporcionado sobre sus decisiones económicas.

La crisis solo puede ser enfrentada con la combinación de las fuerzas públicas y privadas. Pedir que los empresarios inviertan cifras astronómicas no tiene mucho sentido. Se trata de tomar medidas concretas, y al mismo tiempo estructurales, para que trabajar, invertir y gastar en Bolivia siga siendo interesante para todos.

# UN PLAN DE GOBIERNO "CONTRACORRIENTE"

El gobierno presentó en diciembre de 2015 un nuevo plan de desarrollo, denominado Plan de Desarrollo Económico y Social 2016-2020 (PDES).

En general el PDES presenta optimistas objetivos económicos y sociales, los cuales pretende alcanzar en un contexto adverso (comparado con el decenio 2006-2015).

Se estima un crecimiento promedio de 5,8%, una tasa de crecimiento superior a la de 5% lograda en el periodo 2006-2015, cifra que se alcanzó en lo que se considera como el mejor momento de la historia económica desde el punto de vista de los extraordinarios precios de materias primas que exporta el país.

El crecimiento estimado por el Plan se sustenta en gran medida en inversiones públicas, que, según este documento, alcanzarán los \$us 48.574 millones, \$us 8.096 millones anuales en promedio, más que triplicando así, la inversión promedio entre los años 2006 a 2015, lo que no habla bien de la eficiencia de la inversión pública, ya que triplicando la misma, la tasa de crecimiento aumenta en sólo 0.8 puntos porcentuales (de 5.0 % a 5.8%). Se puede deducir por tanto que la inversión pública, se ejecutará en proyectos no siempre prioritarios y que tienen una rentabilidad socioeconómica incierta, por decir lo menos.

El PDES estima déficit continuos del sector público que alcanzarán hasta -7,3 % del PIB y un déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos de hasta -6,5 % del PIB. Estas cifras implican que el país, especialmente el sector público, se endeudará de una manera acelerada durante los próximos años.

El PDES supone también un crecimiento de la inversión privada del orden de \$us 25.000 millones<sup>1</sup> para ese mismo periodo, lo que también parece desmedido si consideramos que esta inversión no alcanzó semejantes niveles en un contexto favorable como el del inmediato pasado.

El PDES fija como meta la siguiente: "al menos 40% de la Inversión Extranjera Directa (IED) ha contribuido a diversificar la matriz productiva del país" y "se ha logrado que la IDE alcance por lo menos el 8 % del PIB". También promete "realizar gestiones para la inversión privada nacional y extranjera con enfoque de sociedades en el marco de la constitución de empresas estatales y mixtas para fortalecer el desarrollo productivo del país". Sin embargo, hay una clara brecha entre lo que piensan las autoridades económicas sobre la actividad económica privada y las condiciones que realmente requiere el sector privado para invertir. Las autoridades creen que han dado todas

---

1 Periódico "La Razón" del 10 de marzo de 2016.

las condiciones para invertir mediante la aprobación de las leyes de Arbitraje, de Servicios Financieros y de Inversiones. Además, consideran una “vergüenza” los niveles de inversión privada.<sup>2</sup>

Sin embargo, a pesar de los deseos expresados en el PDES, la verdad es que las continuas intervenciones del gobierno en varios ámbitos de la economía (control de precios, control de tasas de interés, control de las exportaciones) han creado más dudas que certezas a los inversionistas privados nacionales y extranjeros. No de otra forma se explica que en Bolivia las tasas de inversión del sector privado respecto al PIB se encuentren entre las más bajas de la región.

Además, no se trata de aprobar una gran cantidad de leyes, sino de que estas respondan a lo que realmente se requiere para que haya una mayor inversión privada, dentro de un marco razonable tanto para los fines del

gobierno como los del sector privado. Pensar que el sector privado no invierte a pesar de la existencia de normas que estimulan la inversión, implica un desconocimiento de la forma en que normalmente operan los empresarios privados, cuyo rol esencial es hacer negocios.

Los resultados de estas leyes están a la vista: el sector privado no percibe que las mismas den los incentivos suficientes para invertir. No de otra forma se explica que durante el periodo 2006-2014 este sector haya ahorrado más de lo que invirtió. Si hubiera volcado todo este ahorro adicional (de alrededor del 6,4% del PIB, como se observa en el siguiente cuadro) a la inversión, probablemente el crecimiento del PIB habría sido de entre 1,5 a 2 puntos porcentuales mayor, en cuyo caso, en vez del 5% de crecimiento promedio que se registró en el periodo 2006-2015, se habría obtenido una tasa de crecimiento promedio cercana al 7%.

**AHORRO E INVERSIÓN EN BOLIVIA**  
(Como porcentaje del PIB)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	PROMEDIO
<b>AHORRO NACIONAL</b>	26,4	28,6	29,0	22,9	25,0	25,6	25,7	23,9	20,5	25,3
Privado	13,8	17,3	16,5	13,0	13,9	14,2	13,4	11,9	10,4	13,8
Público	12,6	11,3	12,5	9,9	11,1	11,4	12,3	12,0	10,1	11,5
<b>AHORRO EXTERNO *</b>	-12,6	-13,4	-11,4	-5,9	-7,9	-5,8	-8,1	-4,9	0,5	-7,7
<b>INVERSIÓN</b>	13,8	15,2	17,6	17,0	17,1	19,8	17,6	19,0	21,0	17,6
Privada	5,7	5,8	7,8	7,5	7,6	9,3	7,1	7,7	8,6	7,5
Pública	8,1	9,4	9,8	9,5	9,5	10,5	10,5	11,3	12,4	10,1
<b>BALANCE AHORRO – INVERSIÓN</b> (Ahorro menos Inversión)	12,6	13,4	11,4	5,9	7,9	5,8	8,1	4,9	-0,5	7,8
Privado	8,1	11,5	8,7	5,5	6,3	4,9	6,3	4,2	1,8	6,4
Público	4,5	1,9	2,7	0,4	1,6	0,9	1,8	0,7	-2,3	1,4

\* Si el ahorro externo es negativo, significa que el ahorro nacional superó a la inversión total (por tanto no se recurrió a fuentes externas para financiar la inversión). Sucede lo contrario si el ahorro externo es positivo.

Fuente: Elaborado sobre la base de información del Fondo Monetario Internacional (FMI), Bolivia: 2015 y 2009. Article IV Consultation.

El FMI aclara que la discrepancia entre la Cuenta Corriente de la Balanza de Pagos boliviana y el Balance Ahorro-Inversión, se explica por diferencias metodológicas.

2 Declaraciones del Ministro de Economía y Finanzas publicadas por los periódicos El Día, del 16 de marzo de 2015: “La inversión privada nacional es una vergüenza cada año”, y Página Siete del 17 de marzo de 2015: “Les estamos diciendo, todos los años que es una vergüenza que nuestros empresarios estén invirtiendo 1.100, 1.200 millones por año”.

El PDES sustenta parte importante de los resultados esperados en términos macroeconómicos en megaproyectos relacionados con la generación de energía eléctrica. Su meta es adicionar 2.594 MW al sistema, para alcanzar una potencia efectiva de 4.878 MW y exportar 2.592 MW, posicionando así al país como un centro energético de la región. Ello nuevamente se piensa financiar con aportes de alianzas entre el sector privado y el Estado Plurinacional. Sin embargo, el PDES no especifica los montos de inversión que se destinarán a este propósito y cuál será la rentabilidad social y económica de los mismos, ni tampoco se especifica cómo se enfrentará los problemas medioambiente que surgirán (a la fecha, estos han sido un gran obstáculo para el desarrollo de proyectos de inversión pública muy importantes).

En general, el PDES supone que el sector privado (nacional y extranjero) se sujetará a las acciones planteadas en el Plan de Desarrollo para las inversiones, lo cual es poco factible porque este Plan tiene un marcado “corte estatista” y no hay incentivos reales para fomentar la inversión privada, la cual está pasando a ser “residual”.

## **EL GOBIERNO NO ADMITE LA CRISIS**

Aunque el PDES reconoce que la economía boliviana ya no continuará beneficiándose

de altos precios internacionales por las materias primas que exporta, al mismo tiempo hace una abstracción de este contexto económico internacional de crisis. De ahí las cifras que supone alcanzará la economía: una tasa de crecimiento promedio de sólo 5.8%, que no difiere significativamente del 5% logrado en el periodo 2006-2015, pese a que si se piensa, la inversión pública, para el periodo 2015-2020 (\$us 48.574 y promedio \$us 8,096 millones) se triplicará en relación a la registrada en el periodo 2006-2015 (\$us 2.450 millones promedio, lo que lleva a dudas sobre la eficiencia esperada de la inversión pública.

Una posibilidad, muy peligrosa, consiste en que intente lograr los resultados estimados a través de un enorme endeudamiento externo, el cual puede poner en riesgo la solvencia futura del país.

Es evidente que el gobierno pretende disimular y minimizar los impactos que la crisis económica internacional tendrá sobre Bolivia. Pero este es el peor de los caminos, cuando lo contrario resulta por demás evidente.

La forma en que el gobierno está tratando de aplicar esta estrategia de ocultamiento y de camuflaje de la verdadera situación económica del país consiste en “maquillar” algunos indicadores del funcionamiento del aparato productivo del país, como veremos en el siguiente apartado.

**POLÍTICAS DE GASTO EXPANSIVAS  
EL CASO DE LA GOBERNACIÓN DE TARIJA**

Un ejemplo palpable de hasta donde se puede llegar cuando no se usan eficientemente los recursos financieros, son los gastos de la gobernación de Tarija.

Parece increíble, pero el anterior Gobernador de Tarija, dejó a la región con una deuda de \$us 647 millones, ello no obstante que ésta recibió, por concepto de IDH recursos por algo más de \$us 1.230 millones entre los años 2008 a 2015.<sup>3</sup>

El nuevo Contralor deberá hacer un exhaustivo análisis del destino de esos \$us 647 millones que adquirió el anterior Gobernador.

---

<sup>3</sup> Fundación Milenio, Informe Nacional de Coyuntura, N° 313, "La inevitable desaceleración de Tarija" y periódico "El Deber", del 12 de abril de 2016. "Tarija no siembra el gas y afronta una crisis financiera".

# LAS "DISTORSIONES" EN LA MEDICIÓN DEL PIB EN SUS TASAS DE CRECIMIENTO

Existen dudas respecto a la fiabilidad de la medición del crecimiento de la economía. Instituciones internacionales, como la agencia británica World Economics, sitúan a Bolivia como uno de los países menos creíbles en cuanto a la medición del PIB.<sup>4</sup>

Esto se debe, entre otras cosas, a la antigüedad del año base utilizado por el INE para el cálculo de las Cuentas Nacionales. Este continúa siendo el año 1990, es decir, refleja el PIB tal como fue hace 25 años, una antigüedad superior a lo recomendable. Las instituciones internacionales y los expertos que asesoran a los países en la construcción de las Cuentas Nacionales sugieren cambiar el año base cada 5 años o, en todo caso, en un lapso no mayor a los 10 años. No es necesario ser un entendido en el tema para darse cuenta que la matriz productiva del país fue muy diferente en 2015 que lo que fue el año 1990, una diferencia que tiende a distorsionar el desempeño actual.

Por ejemplo, varios economistas han analizado si el PIB creció o no a una tasa cercana al 5% en 2015, llegando a la conclusión de que por varias razones, algunas de las cuales están incluidas en el presente

documento, esto es dudoso. Llama la atención que, según el gobierno, la tasa de crecimiento para el año 2015 haya alcanzado un 4,8%, teniendo en cuenta el fuerte choque externo que sufrió el país este año. El año 2009, con un impacto externo relativamente menor y menos durable, la economía boliviana creció solo 3,4%.

Según cifras del INE, el Índice Global de Actividad Económica (IGAE)<sup>5</sup>, a agosto de 2015, muestra un crecimiento acumulado, respecto a igual periodo que el año anterior, de 4,36% del PIB, ello no obstante una caída muy fuerte en las exportaciones.

Dando por válidas las cifras del INE, para que ello sucediera (alcanzar una tasa de crecimiento de alrededor del 4.8%), el PIB debería haber crecido en el último cuatrimestre de 2015 a una tasa de algo más del 5.5% en promedio, cifra difícil de creer si se considera que los efectos de la crisis internacional, en la última etapa del año, impactaron a la economía con más dureza.

A esto hay que aumentar un par de argumentos puntuales que llevan a pensar que el crecimiento del PIB en 2015 se acercó más al 4% que al 5%.

4 Periódico El Deber del 7 de enero de 2016,. Data Quality Index (DQI) publicada por la Agencia Británica World Economics el 31 de diciembre de 2015: <http://www.libreempresa.com.bo/specials/special/35>. En la nota de prensa se señala que el "país y Haití son los peores evaluados en la región, de un recuento que contempla 154 países. Bolivia figura en el lugar 150 con un 'score' de 21 puntos sobre un total de 100 el país mejor situado de la región es Chile que ocupa el lugar 39".

5 Este es utilizado por el INE como un indicador de corto plazo de la actividad económica y permite hacer una estimación adelantada del crecimiento económico del año.

Un primer aspecto a considerar es que el valor de las exportaciones registró una fuerte caída de 2014 a 2015 (-32,3%) y que las importaciones, aunque también se redujeron,

lo hicieron a una tasa menor (-8.3%). Como resultado de esto, el saldo comercial fue deficitario en \$us 953 millones.

**BOLIVIA CIFRAS DE COMERCIO EXTERIOR**  
(En millones de dólares)

	2014	2015	Variación Absoluta	Variación Relativa (%)
Exportaciones (en millones de \$us)	12.893	8.723	(4.170)	-32,3%
Exportaciones (en millones de kilos brutos)	28.464	28.007	(457)	-1,6%
Valor unitario de las exportaciones (en \$us por kilo)	0.45	0.31	-0.14	-31,2%
Importaciones (en millones de \$us)	10.554	9.676	(878)	-8,3%
Importaciones (en millones de kilos brutos)	5.387	5.483	96.50	1,8%
Valor unitario de las importaciones (en \$us por kilo)	1.96	1.76	(0.19)	-9,9%
<b>Saldo Comercial</b>	<b>2.339</b>	<b>(953)</b>	<b>(3.292)</b>	

Elaborado sobre la base de información del Instituto del Comercio Exterior (IBCE).  
Cifras de Comercio Exterior año 2014 y 2015.

Las cifras muestran que también disminuyó el volumen las exportaciones -1,6%, mientras que el volumen de las importaciones aumentó en 1,8%.

Por otra parte, y según cifras del INE,<sup>6</sup> las importaciones de suministros industriales

cayeron en -5,4% entre enero y noviembre de 2015 en relación a igual periodo del año 2014, mientras que las importaciones de bienes de capital lo hicieron en -13%; de ello se colige que la actividad industrial experimentó un menor dinamismo.

6 Nota de Prensa del INE de diciembre de 2015.

# "MAQUILLAJE" DE LA BASE INDUSTRIAL

Según las estadísticas del Registro de Comercio de Bolivia, publicadas en la página digital de Fundempresa en enero de 2016, la inscripción de empresas, que había mostrado un pico muy elevado en 2013 (año en el que la economía creció en 6,8%), con 65.022 inscritas, bajó dramáticamente en 2014 (en el que la economía creció en 5.46%) a 42.768 y el siguiente año a 19.823 empresas inscritas.

Hasta ese año, Fundempresa registraba el número de empresas del país utilizando la Base Empresarial Activa, que incluía a las empresas que cumplían con el requisito de tener matrícula activa y matrículas de comercio actualizadas e inscritas en el registro de comercio. En cambio, a partir de 2015, las estadísticas publicadas por Fundempresa utilizan la Base Empresarial Vigente, la cual, según información de La Razón del 12 de enero de 2016, incluyen también a las empresas que no actualizaron su matrícula. La nota de prensa señala que “por

instrucciones del Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural, la Base Empresarial Activa pasó a ser reemplazada por la Base Empresarial Vigente”. Fundempresa expresó que “desconoce las razones por las cuales se modificó la forma de reportar las estadísticas”. En el mismo artículo se menciona que, en opinión de un analista, “las empresas activas siempre van a ser menos numerosas que las vigentes dentro del padrón de comercio, por lo que esta medida es una especie de maquillaje para que no se muestre la reducción del crecimiento de las empresas”.

Manteniendo la metodología anterior, es decir, utilizando la Base Empresarial Activa, encontramos que se registró una importante contracción en 2015 respecto a 2014 en la cantidad total de empresas, pues se pasó de 144.129 a 100.266 empresas. En cambio, siguiendo la Base Empresarial Vigente, se observa un incremento de 257.564 a 272.564 empresas.

**ESTADÍSTICAS DEL REGISTRO DE COMERCIO DE BOLIVIA**  
(En número de empresas)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Base Empresarial Activa (en número de empresas)	42.921	51.708	68.232	122.995	144.129	100.266
Base Empresarial Vigente (en número de empresas)	116.855	129.724	153.792	217.164	257.564	272.249
Inscripciones de empresas por año al Registro de Comercio	14.045	14.499	26.028	65.022	42.768	19.823

Elaborado sobre la base de estadísticas publicadas por FUNDEMPRESA y el periódico La Razón del 12 de enero de 2016.

Considerando las dudas que ya existen sobre la fidelidad (y, en consecuencia, la veracidad) de las cifras económicas publicadas por el gobierno, estos cambios “metodológicos” resultan muy sospechosos. Hay que recordar que las cifras económicas de un país son muy

importantes, no sólo para fines de análisis, sino también para las decisiones que deben tomar los inversionistas nacionales y extranjeros, y las instituciones financieras locales e internacionales. En la medida en que las cifras económicas pierdan credibilidad, las

decisiones que se toman en el proceso de ahorro-inversión se verán afectadas negativamente. Hay países que han perdido por completo la confianza en sus estadísticas, a causa de la manipulación de las mismas por parte del gobierno. Un ejemplo reciente es el de la anterior administración argentina, que en varias oportunidades recibió acusaciones de haber manipulado sus cifras económicas. El World Economics de marzo de 2016, por ejemplo, concluyó que “las estadísticas

menos confiables son producidas por Argentina, quien ha manipulado la tasa de inflación y el PIB desde 2007, elevando artificialmente el PIB real, por ejemplo estimando un crecimiento de 12,2% el año 2012”.

También el gobierno venezolano y brasileño, han sido acusados de manipular las cifras económicas. En el caso de Brasil, se iniciaría un juicio de destitución a la Presidenta “Dilma Rouseff por adulteración de cuentas públicas”.<sup>7</sup>

### LA DIFERENCIA ENTRE CRECIMIENTO NOMINAL Y CRECIMIENTO REAL

En la medida en que un país, desde el punto de vista económico, incrementa su tamaño (y su ingreso per cápita), su mercado se vuelve más atractivo para inversionistas nacionales y del exterior. Esto ha sucedido con la economía boliviana en los últimos diez años. Sin embargo, es importante precisar hasta qué punto la economía boliviana aumentó su tamaño. Que sus dimensiones crecieron de una manera significativa, nadie lo duda, pero que haya triplicado su tamaño, como ha propalado el gobierno en forma insistente, es discutible. Este cálculo se apoya en la confusión entre crecimiento nominal y real.

En términos muy simples, un valor nominal es la multiplicación de un precio por una cantidad, mientras que el valor real toma en cuenta (restándolo) el efecto de la inflación. De esta manera, basta que aumenten los precios, aunque las cantidades producidas no se modifiquen (pues se produce lo mismo, en este ejemplo), para que se incremente el valor nominal.

La economía boliviana, medida en dólares, se ha triplicado en la última década. Este fenómeno se debió tanto al incremento de la producción (cantidad) como de la inflación (precios) y a la caída del tipo de cambio (cuando el boliviano se devalúa, el valor nominal del PIB en dólares disminuye, y si aquel se revalúa, este aumenta).

Midiendo el crecimiento de la economía en términos reales (restando el efecto de los precios y por tanto concentrándonos en la “cantidad” de la producción), tenemos una multiplicación de esta en solo 1,6 veces. Esta cifra, aunque significativa, es la mitad de la que resulta del cálculo en términos nominales.

#### TAMAÑO DE LA ECONOMÍA BOLIVIANA

	2006	2015	Crecimiento (Variación en número de veces)
PIB Nominal (en millones de Bs corrientes)	91.748	236.620	2,58
Tipo de cambio (Bs x \$us)	8.03	6.86	0,85*
PIB en dólares (Bs corrientes/tipo de cambio)	11.425	34.493	3,01
PIB real (en millones de Bs de 1990)	27.278	42.536	1,56

\*Que sea menor a 1 significa que la moneda boliviana se apreció respecto al dólar americano.

Elaborado sobre la base de la información del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, del proyecto de Presupuesto General del Estado Gestión 2016 y del INE.

Esto es importante de tener en cuenta, porque lo contrario podría llevar a quienes toman decisiones de inversión a un sobre-optimismo al evaluar el tamaño del mercado interno.

7 Periódico “El Deber” de 12 de abril de 2015.

# LA CRISIS INTERNACIONAL Y EL SUPUESTO "BLINDAJE" DE BOLIVIA

El “superciclo” de los precios de las materias primas explicó en gran parte el crecimiento de la economía durante esta década, proporcionando recursos que jamás había obtenido la economía boliviana. La demanda interna no se hubiera expandido a las tasas en que lo hizo de no haberse podido contar con los recursos que provinieron de los altos precios registrados en los mercados internacionales.<sup>8</sup>

Pues bien, el superciclo ya ha terminado. Las previsiones para los próximos años de la economía global, incluyendo las que se aplican a China, país que se considera el “motor” de la economía mundial, particularmente para los países dependientes de la exportación de materias primas, son, como máximo, moderadas.

Diversas organizaciones internacionales sitúan el crecimiento para los próximos años de los países desarrollados (que, junto a China, son los mayores demandantes de materias primas) en tasas de entre 2,1% y 3,1%, y de entre 6,0% a 6,7% para China (una tasa significativamente menor a la de

10% promedio que obtuvo la economía china en los 90).

**PREVISIONES DEL CRECIMIENTO MUNDIAL**  
(En porcentajes)

	2016	2017	2018
<b>FMI</b>			
Economías avanzadas	2,1	2,1	
USA	2,6	2,6	
Zona Euro	1,7	1,7	
China	6,3	6	
Brasil	-3,5	0	
<b>BANCO MUNDIAL</b>			
Economías avanzadas	2,9	3,1	2,1
USA	2,7	2,4	2,2
Zona Euro	1,7	1,7	1,6
China	6,7	6,5	6,5
Brasil	-2,5	1,4	1,5
<b>CEPAL</b>			
Argentina	0,8		
Brasil	-2,0		
Perú	3,4		
Chile	2,1		

Fuentes: CEPAL 2015 Perspectivas de la Economía Latinoamericana.  
FMI: Perspectivas de la Economía Mundial, enero de 2016.  
Banco Mundial: Global Economic Prospect 2016.

<sup>8</sup> Esta, que es una verdad que no amerita discusión, es negada rotundamente por las autoridades económicas del país, que descalifican a reconocidos analistas económicos, por esta y otras varias de sus opiniones disidentes, llamándolos en forma despectiva “opinadores” y “neoliberales”.

<sup>9</sup> Como se sabe, el precio de exportación del gas natural en Bolivia está vinculado al precio del petróleo.

En particular los pronósticos sobre los precios internacionales del petróleo<sup>9</sup> y los minerales están muy por debajo del promedio de

los últimos cuatro o cinco años. En algunos lapsos, durante ese ciclo, el precio del barril de petróleo sobrepasó los \$us 100 por barril.

#### PREVISIONES DEL PRECIO DEL PETRÓLEO

	2016	2017	2018	2019	2020
<b>GOLDMAN SACHS</b>					
Precio del Petróleo (WTI - \$us x barril)	38	58			
<b>BANCO MUNDIAL (\$us x barril)</b>					
	37	48	51,4	54,9	58.8

Fuentes: Reuters, 11 de marzo de 2016

Banco Mundial: Commodity Markets Outlook, enero de 2016.

Es difícil hablar de un “blindaje” de la economía boliviana frente al fuerte impacto que en ésta ha tenido la finalización del “superciclo” de los precios. Las cifras de comercio exterior con las que se cuenta muestran que en 2015 el impacto fue pleno, dado que las exportaciones cayeron en 32% y se registró un déficit comercial de \$us 953 millones.<sup>10</sup>

Las cifras fiscales de los años 2014 y 2015, que presentan déficits de -3,4% y 6,6% del PIB, respectivamente, son otros tantos ejemplos del impacto de la crisis internacional sobre la economía boliviana.

Es cierto que hoy el país está mejor preparado que en otras ocasiones (pero no “blindado”) para enfrentar una crisis internacional de las dimensiones actuales, gracias a su alto nivel de reservas internacionales. Esta es una cosa; continuar con políti-

cas expansivas del gasto público en un contexto adverso, otra.

Es necesario tener en cuenta las características de la economía “post- superciclo” para definir qué políticas económicas y de desarrollo son las más recomendables. En los últimos diez años, la matriz productiva boliviana no se ha modificado sustancialmente y, en todo caso, los cambios han aumentado la dependencia de la economía de los recursos naturales. La industria manufacturera boliviana ha ido perdiendo su participación en la estructura económica, mientras el gasto público ha ganado mayor espacio en la formación del PIB. Esto denuncia que Bolivia padece “enfermedad holandesa”, es decir, un patrón de gasto hacia los bienes no transables (por ejemplo construcción) que depende de los ingresos extraordinarios del gas y a la larga resultará insostenible.

<sup>10</sup> Página web de IBCE: Cifras del Comercio Exterior Boliviano 2015.

**COMPOSICIÓN DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO**  
(En porcentaje del PIB)

	2006	2010	2014
PRODUCTO INTERNO BRUTO (a precios de mercado)	100	100	100
Derechos s/importaciones, IVA, IT y otros imp. Indirectos	21,2	19,2	25
PRODUCTO INTERNO BRUTO (a precios básicos)	78,8	80,8	75
AGRICULTURA, SILVICULTURA, CAZA Y PESCA	10,9	10,4	9,7
EXTRACCIÓN DE MINAS Y CANTERAS	11,6	14,0	13,2
INDUSTRIAS MANUFACTURERAS	11,3	11,3	9,7
ELECTRICIDAD GAS Y AGUA	2,3	2,2	1,9
CONSTRUCCIÓN	2,4	2,7	2,8
COMERCIO	6,4	7,4	6,2
TRANSPORTE, ALMACENAMIENTO Y COMUNICACIONES	10,2	9,0	8,1
ESTABLECIMIENTOS FINANCIEROS, SEGUROS, BIENES INMUEBLES Y SERVICIOS PRESTADOS A LAS EMPRESAS	8,6	8,7	8,9
SERVICIOS COMUNALES, SOCIALES, PERSONALES Y DOMÉSTICO	4,5	4,1	3,6
RESTAURANTES Y HOTELES	2,6	2,4	2,1
SERVICIOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	11,0	11,9	12,6
SERVICIOS BANCARIOS IMPUTADOS	-2,9	-3,3	-3,8

Fuente: INE Cuentas Nacionales.

Las exportaciones continúan concentradas en materias primas, particularmente hidrocarburos y minerales y las exportaciones no tradi-

cionales no han modificado sustancialmente su participación (alrededor del 20%).

**BOLIVIA EXPORTACIONES SEGÚN ESTRUCTURA AÑO 2015**  
(En porcentaje)

	2006	2010	2015
Tradicional	81,9	78,0	78,9
De las cuales:			
Hidrocarburos	48,1	42,8	45,6
Minerales	25,0	26,9	19,9
No tradicionales	18,1	22,0	21,1
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

\* Para el año 2006, "tradicional" incluyen: hidrocarburos (48,1%) + minerales (25%) + otros bienes (8,8%).  
Elaborado sobre la base de información del Instituto de Comercio Exterior (IBCE).  
*Cifras de Comercio Exterior año 2015-2010 y Boletín del Sector Externo # 40 del BCB.*

Por tanto, el periodo "post-superciclo" será atravesado por una economía boliviana aún dependiente de los recursos naturales, poco diversificada y, para el caso particular de la industria nacional (especialmente de la privada), muy afectada por las políticas cambiantes de los países vecinos.

## LOS RIESGOS FINANCIEROS Y FISCALES FUTUROS

No obstante este contexto, el gobierno insiste en mantener la expansión del gasto público (demanda interna) como un "antídoto" para enfrentar la crisis y como una forma de incre-

mentar la tasa de crecimiento, la cual estima que alcanzará un promedio de 5.8% durante el periodo 2016 -2020.

Como ya se ha mencionado, lo que preocupa es cómo el gobierno mantendrá este ritmo de crecimiento. Resulta preocupante que financie sus inversiones mediante la contratación de deuda externa (principalmente con China y eventualmente con India) y por tanto se registre un crecimiento importante de la relación entre la deuda y el PIB, que a fines de 2015 era de solo 18.4% del PIB.<sup>11</sup> El PDES estima que el Valor Presente de la Deuda Pública Total se incrementaría del 25% al 39% del PIB, lo cual implica un crecimiento del 56% en la relación Deuda/PIB. Si no se logra el objetivo de crecer a un promedio de 5.8% o más, esta relación puede llegar porcentajes aún más elevados, con los riesgos consiguientes.

Aún si este endeudamiento fuera destinado solo a la inversión pública, esto no asegura que tenga un buen destino. Tal cosa dependerá del retorno social y económico de la inversión.

Si las tasas de crecimiento no son las esperadas y en el periodo post- endeudamiento no se incrementa significativamente la capacidad de exportación del país, es muy posible que se enfrenten problemas de orden fiscal-financiero, y, especialmente, en la Balanza de Pagos.

No se debe olvidar que el rápido endeudamiento del sector público en la década de los 70, que en parte significativa se gastó en proyectos de inversión pública de gran magnitud y de poca transparencia, que no dieron el resultado esperado, empujó al país a la insolvencia. Una situación que luego se agravó por la crisis económica internacional que se presentó en los 80 y en parte de los 90, crisis que, entre otras cosas, impactó negativamente en los precios internacionales de las materias primas exportadas por el país (en esa época, sobre todo minerales).

Tampoco se debe olvidar que el excesivo y poco eficiente endeudamiento externo de la década de los 70 obligó al país a hacer grandes esfuerzos, durante casi dos décadas y hasta principios del presente siglo, para disminuir el stock de deuda externa. Estos sacrificios fueron los que permitieron que el país recuperara su credibilidad y su capacidad de endeudamiento con el exterior.

Por otra parte, hay que decir que en esta coyuntura endeudarse mediante la emisión de bonos soberanos no es lo más aconsejable, porque significaría hacerlo a tasas de interés mayores. En estos días ha aumentado la percepción de riesgo, especialmente de los países altamente dependientes de las exportaciones de materias primas, que tienen los compradores de estos bonos.

En resumen, enfrentar la crisis económica internacional mediante una política expansiva de gasto, financiado en parte importante con deuda, es una apuesta arriesgada, teniendo en cuenta tanto las perspectivas poco optimistas de los precios internacionales de las materias primas exportadas por el país, como las estimaciones, también poco optimistas, de crecimiento para las economías desarrolladas, China, Brasil y Argentina, que son los principales demandantes de los productos exportados por el país.

*No por eso sugerimos la aplicación de políticas radicales de ajuste, que darían como resultado una desaceleración significativa del crecimiento y aumentarían los niveles de pobreza. Se trata más bien de hacer ajustes selectivos en el gasto corriente y de capital, priorizando el gasto social y los proyectos de inversión de alto rendimiento económico y social, y dejando de lado, al menos por un tiempo, los gastos corrientes y de capital que no sean prioritarios, a fin de disminuir el déficit fiscal y reducir la necesidad de endeudarnos con el extranjero.*

11 Informe Presidencial 2006 -2016. Enero de 2016.

## **¿QUÉ HACER CON EL TIPO DE CAMBIO?**

Una de las decisiones más difíciles de tomar en un contexto como el actual, marcado por una fuerte caída en el valor de las exportaciones, es modificar o no la política de cambio fijo que se aplica en Bolivia desde hace un lustro.

Mientras la economía boliviana se beneficiaba del “superciclo” de las materias primas y se registraba un incremento sustancial en las reservas internacionales netas, la política cambiaria no preocupaba. Sin embargo, en la medida en que el país enfrenta una caída primero paulatina, y en los últimos dos años acelerada en su tipo de cambio real,<sup>12</sup> la política cambiaria se ha convertido en un problema, ya que observamos una pérdida de competitividad de las exportaciones manufactureras y los productos nacionales que compiten con las importaciones.

Si el aparato productivo tuviera una mayor eficiencia y produjera bienes a un menor costo (tuviera una mayor productividad), se podría haber amortiguado, al menos en parte, los efectos de las elevadas devaluaciones realizadas por los países vecinos. Pero esto no es así. Por el contrario, se observa un encarecimiento de los costos de producción, entre otros factores por el aumento del costo laboral como consecuencia del “doble aguinaldo” y políticas sala-

riales muy activas para la capacidad de las empresas.

El doble aguinaldo es un “premio” para los trabajadores, principalmente del sector formal y un “castigo” para las empresas (especialmente medianas y pequeñas del sector formal) que con él enfrentan un incremento significativo en sus costos. Uno de los argumentos del gobierno para aplicar esta medida, es que la misma incentiva la demanda interna al aumentar el consumo y que por tanto fomenta el crecimiento. Esto es relativo, puesto que parte del doble aguinaldo se gasta en la compra de bienes importados. Al mismo tiempo se afecta a otro componente importante de la demanda interna, que es la inversión. El pago del doble aguinaldo ha constituido un desincentivo para los inversionistas privados, que ya tienen un débil desempeño; particularmente para las empresas medianas y pequeñas, las que han estado enfrentando una fuerte competencia por las importaciones formales y de contrabando. Las empresas que están en condiciones de soportar el doble aguinaldo son las de alta rentabilidad (que puede ser coyuntural) y son las menos.

Puesto que como hemos visto el tipo de cambio real ha estado cayendo, está en cuestionamiento la mantención de una política de tipo de cambio fijo.

---

<sup>12</sup> En términos simples, el tipo de cambio real mide el valor de los bienes de un país frente al de otros países. Si el tipo de cambio real está cayendo, significa que los productos bolivianos son menos competitivos respecto a los de otros países.

**ÍNDICE DE TIPO DE CAMBIO REAL (ITCR) MULTILATERAL**  
(Base 2003=100)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
ITCR	85,5	93,5	91,2	84,9	82,2	74,3	67,2	61,3

Fuente: Banco Central. Asesoría de Política Económica.

El temor que tiene el gobierno de que una devaluación genere inflación y revierta el proceso de “bolivianización” del sistema financiero es comprensible. Pero por otro lado hay que estar seguros de que la insistencia en mantener un tipo de cambio fijo contribuirá a que las reservas internacionales caigan. Además, si prosiguen las devaluaciones de los países vecinos, dañarán aún más al sector exportador y a la industria boliviana que compite con las importaciones.

**VARIACIÓN CAMBIARIA RESPECTO  
AL DÓLAR EN PAÍSES SELECCIONADOS**  
(En porcentaje)

	2014	2015
ARGENTINA	29,8	54,2
BRASIL	12,5	49,2
COLOMBIA	24,2	38,5
URUGUAY	14,5	22,9
CHILE	15,2	15,0
PERÚ	6,8	13,5
BOLIVIA	0	0

Fuente: Banco Central de Bolivia, Informe de Política Monetaria. Enero de 2016

**DOS RIESGOS PARA LAS RESERVAS INTERNACIONALES**

La estrategia de recurrir a un mayor endeudamiento con el exterior para expandir el gasto fiscal, particularmente la inversión pública y evitar caídas en las reservas internacionales y mantener un tipo de cambio fijo, no nos parece una buena idea. Un rápido endeudamiento podría implicar futuros problemas en la balanza de pagos y ocasionar, por el contrario, la caída de las reservas internacionales cuando estas deban ser usadas para pagar la deuda adquirida.

Imponer medidas contra el uso del dólar, a fin de proteger las reservas, tampoco es buena idea, dado que la población puede interpretarlas como una señal de escasez de moneda extranjera, lo que la llevaría a acumular esta moneda como “activo refugio”.

Lo que proponemos es una política de devaluaciones pequeñas (minidevaluaciones), como la que ya se aplicó con éxito en el pasado, que permita cambiar progresivamente la tendencia negativa en el tipo de cambio real y recuperar la competitividad de los productos bolivianos. Esto siempre y cuando esté acompañada de políticas prudentes de ajuste fiscal, aumentos salariales que no superen la inflación y políticas monetarias acordes con los objetivos de inflación. De otra manera, las minidevaluaciones serían estériles y provocarían un efecto contrario al deseado, incluyendo impactos inflacionarios superiores a los proyectados.

Las pequeñas devaluaciones, si se realizan cuando hay fuentes genuinas de crecimiento, bajas tasas de inflación, prudentes políticas fiscales, ajustes salariales acordes con la inflación, serían percibidas por la

población como medidas adecuadas y no afectarían en forma significativa al proceso de “bolivianización”. En un principio pudieran tener un impacto en las expectativas, pero su persistencia permitiría advertir a la población que el poder adquisitivo de la moneda boliviana no se modificaría significativamente.

Por el contrario, mantener un tipo de cambio fijo por varios años más, acelerar el endeudamiento con el exterior y continuar con políticas de gasto público expansivas, tarde o temprano afectará el proceso de “bolivianización” de la economía, si la población percibe que las reservas internacionales caen y aumenta la inflación.

Lograr una recuperación paulatina en el tipo de cambio real debería ser uno de los principales objetivos de la política económica actual.

# LA DEBILIDAD DE LA INDUSTRIA DE HIDROCARBUROS

El gobierno está haciendo esfuerzos para industrializar el gas, mediante inversiones de gran magnitud que, como ocurrió en la década de los 70, no han sido transparentes. Por ejemplo, no se tiene información pública detallada sobre los estudios de prefactibilidad que se supone se hizo para aprobarlas.

Las grandes inversiones para industrializar el gas natural no han sido acompañadas de inversiones suficientes para incrementar las reservas probadas de gas natural en magnitudes suficientes como para enfrentar el proceso de industrialización de los hidrocarburos, cubrir las exportaciones de gas natural a Brasil y Argentina, y la creciente demanda interna.

A la luz de los resultados (las reservas probadas no han experimentado un crecimiento significativo), se puede decir que los esfuerzos del gobierno, tanto mediante YPFB como mediante estímulos a las transnacionales que operan en Bolivia, han sido insuficientes y tardíos.

No hay duda de que el hecho de lograr un nuevo acuerdo de venta de gas con Brasil (y dentro de pocos años con Argentina) constituye de por sí un incentivo para la inversión, dado que este acuerdo aseguraría el mercado. Sin embargo, la paradoja está en que, para lograr acuerdos de largo plazo convenientes

para el país, se requiere primero mayores volúmenes de reservas probadas de gas natural.<sup>13</sup>

El lanzamiento de estímulos más efectivos para lograr una mayor inversión en hidrocarburos debió haber ocurrido hace al menos cinco años atrás. No debería ser un “tabú” el discutir la actual Ley de Hidrocarburos, para que, sin cambiar su sustancia (la soberanía estatal sobre los recursos naturales), se introduzcan modificaciones que le permitan promover la entrada de capitales de riesgo privados en el sector.

Una de las metas del PDES es incrementar las reservas probadas de gas natural a 17,45 trillones de pies cúbicos; para lograr este objetivo se coloca el peso de las inversiones en la estatal YPFB. Esto no es recomendable, por el alto costo y riesgo que tiene la exploración petrolera, la cual no puede ser asumida por un Estado pobre como Bolivia. Un buen ejemplo de las razones para no hacerlo es el reciente fracaso de YPFB-Petroandina en Lliquimuni. Según la prensa, el pozo LQL-X1 dio resultados negativos y no se encontraron reservas de petróleo en volúmenes comerciales, pese a que el Gobierno había expresado la esperanza de encontrar 50 millones barriles de petróleo y un trillón de pies cúbicos de gas natural en el área. Los trabajos de exploración tomaron alrededor de 7 años y tuvieron un costo apro-

13 Los poco más de 10 TCF de los que se informa oficialmente como reservas no son suficientes para enfrentar las demandas que se harán a Bolivia en el futuro inmediato.

ximado de \$us 170 millones. No obstante estos negativos resultados, el principal ejecutivo de YPFB ha señalado que la empresa seguirá invirtiendo en esta región.<sup>14</sup>

En diciembre de 2015 el gobierno promulgó la Ley 767 de Promoción para la Inversión en Exploración de Hidrocarburos. El artículo 12 de esta ley establece que un fondo de incentivos se financiará con el 12% de los recursos provenientes del IDH “antes de la distribución a las entidades territoriales autónomas, universidades públicas y todos los beneficiarios previstos”. Esto implica penalizar a las regiones, alcaldías e instituciones que perciben recursos provenientes del Impuesto Directo a los Hidrocarburos, con un 12% del monto que reciben. Y tal cosa ocurre cuando los precios internacionales del petróleo han disminuido sustancialmente, lo que está afectando significativamente los ingresos y por ende los gastos, particularmente de capital, de estas instituciones. Por tanto, no parece una medida eficiente y menos aún oportuna. Incluso va en contra de la sagrada política gubernamental de promover la demanda interna, pues contrae los gastos de la administración pública.

## LA DEBILIDAD DE LA MINERÍA

El último proyecto minero importante llevado a cabo en décadas es el de la minera San Cristóbal y fue ejecutado por capitales extranjeros. El Estado se ha limitado a incrementar el número de trabajadores mineros en empresas estatales (Huanuni) y “resucitar” proyectos

del pasado como Karachipampa, emprendimiento que ya fue cuestionado en su tiempo y que nunca cumplió con las expectativas; hoy, no obstante las nuevas inversiones realizadas, tampoco está dando los resultados deseados.

En el caso de Huanuni es el propio gobierno quién ha puesto en duda la viabilidad financiera de la empresa estannífera, y ha exigido, entre otras cosas, una “estricta” revisión de la escala salarial, ya que algunos grupos de mineros tienen salarios muy elevados. Se sabe también que Huanuni recibirá \$us 35 millones<sup>15</sup> para reactivarse, pagar sus deudas y seguir operando, lo cual indica que la empresa, afectada por la caída en los precios internacionales de los minerales, no es rentable y tiene gastos que no puede afrontar.

Siendo un país con una gran tradición minera, y que aún tiene un potencial significativo, es evidente que se requiere aprobar normas para atraer nuevas inversiones privadas. Países como Perú y Chile han logrado, mediante leyes adecuadas, atraer montos de inversión extranjera que les han permitido constituirse en importantes productores.

## LA NECESIDAD DE AUMENTAR LA PRODUCCIÓN DE SOYA

Este es uno de los pocos sectores productivos en el cual la inversión privada ha jugado un rol predominante en los últimos años. Sin embargo, las políticas gubernamentales de control de las exportaciones y los precios de los productos del sector han desincentivado nuevas inversiones de gran escala.<sup>16</sup>

14 El Deber, miércoles 23 de marzo de 2016.

15 La Razón del 1 de abril de 2016. Adicionalmente, según la página digital de ERBOL del 22 de marzo de 2016 el Ministro de Minería anunció la inyección de 70 millones de dólares en la empresa minera, como “una respuesta estructural a la situación crítica por la que está atravesando”.

16 Las políticas del gobierno han creado, además, malestar en el sector. El 7 de abril de 2016, la Asociación de Productores de Oleaginosas y Trigo, publicó una solicitada en medios de prensa (ver por ejemplo El Deber y La Razón), en la cual señala: “Rechazamos el precio de 220 dólares la tonelada que nos está pagando la agroindustria local, porque existe un precio más alto en el mercado internacional (Chicago), que en la anterior campaña de invierno, donde pagaron 265 dólares la tonelada”. “La diferencia en el descuento del precio, con relación a la campaña de invierno 2015, representa una pérdida de más de 35 millones de dólares para al menos 14.000 productores y beneficia a unos pocos, que son las diez agroindustrias locales”.

Sin ir más lejos, Paraguay, que es un país más pequeño que Bolivia, produce 8,8 millones de toneladas métricas de soya, mientras que aquí se producen 3,1 millones.

Aunque el sector precisa del apoyo de políticas públicas, el principal respaldo que el gobierno debería darle es eliminar los excesivos controles que ejerce sobre el mismo. En algunos casos, aun estando asegurada la provisión para el mercado interno, el gobierno continuó prohibiendo las exportaciones. Se debe estimular a que el sector privado continúe haciendo las inversiones necesarias para aumentar el cultivo de soya y lograr en pocos años alcanzar volúmenes de producción semejantes a los de Paraguay.

## LOS CASOS DEL MUTÚN Y DEL LITIO

Desde hace décadas que el país trata de desarrollar los proyectos del Mutún y del Litio, obteniéndose más frustraciones que resultados concretos. Algunas veces han sido las propias regiones en las que estos proyectos se ubican las que han obstaculizado su realización, y en otras ocasiones la poca transparencia con que se ha implementado las licitaciones o la intención del gobierno de controlarlos casi por completo, sin dar una participación más o menos equitativa a empresas del exterior con experiencia probada en estas áreas.

Al mismo tiempo, los estudios y análisis que se han llevado a cabo también por décadas muestran que ambos proyectos, bajo ciertas condiciones, pueden ser rentables.

En interés del país, en ambos proyectos, obliga a que éstos se ejecuten con la mayor

transparencia posible y hacer públicas tanto los contratos que se firmaron<sup>17</sup> o que se firmarán para ellos, así como el grado de avance de los mismos y las modificaciones que se realicen durante su ejecución.

A consecuencia de las graves denuncias de falta de transparencia y corrupción que han surgido de la modalidad escogida de invitación directa a los contratistas (que con la excusa de “acelerar” la ejecución se ha vuelto la regla y no la excepción de la inversión pública), se propone regresar a la modalidad de licitaciones públicas, a fin de hacerlas transparentes. Así el gobierno deberá proporcionar información detallada tanto sobre los proyectos como sobre los resultados de las licitaciones.

Se plantea además que, particularmente en las inversiones consideradas de interés nacional, se hagan publicaciones periódicas sobre el grado de avance y se abran páginas digitales que vayan mostrando el estado de las obras. También debe abrirse la posibilidad de que los encargados de ejecutar los proyectos respondan a las preguntas del público. Todos los proyectos de inversión pública deberían mostrar el destino concreto de la inversión, su grado de avance, el estudio de prefactibilidad que los sustenta, el impacto socioeconómico esperado, los cambios en los costos y las razones de estos cambios.

Es preocupante que en el caso de la industrialización del litio no se cuente con información precisa del proyecto ni sobre su rentabilidad, y en cambio se haya dado a conocer que su ejecución está atrasada en relación a lo planificado por el gobierno.<sup>18</sup>

17 Después del fracaso del contrato con la Jindal y en un nuevo intento de activar la explotación del Mutún, el 30 de marzo del presente año se firmó un nuevo contrato, esta vez con la empresa china Sinostel Equipment Eneginering para el diseño, construcción y puesta en marcha de una planta siderúrgica. Se estima que la inversión será de alrededor de \$us 422 millones, “de los cuales el 85% será financiado por un crédito de la República Popular de China y el restante 15% con recursos del Estado”. (Página Siete del 4 de abril de 2016).

18 El proyecto boliviano de industrialización del litio tiene un retraso al menos cuatro años, pero avanza paso a paso confiando en que la demanda por el insumo, que tiene su propia dinámica seguirá siendo impulsada por el desarrollo tecnológico: “La Razón” de 29 de febrero de 2016.

# **LA RENTABILIDAD DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS**

**E**n los últimos 10 años se han creado varias empresas públicas, algunas de las cuales han dado resultados positivos y otras no. Hoy debemos discutir su rol y su contribución al desarrollo del país, en particular la rentabilidad que tienen y su sostenibilidad.

No hay duda de que algunas empresas públicas, por diversos motivos que están fuera de control de sus ejecutivos, puede requerir en forma coyuntural, y siempre y cuando este se justifique con razones técnicas, de apoyo financiero. Sin embargo, lo correcto sería realizar primero un plan de reestructuración y, si la rentabilidad no se produce, y aun con ese plan la empresa no tiene perspectivas de salir

adelante o no logra ser bien manejada, debería cerrarse, como las propias autoridades económicas han manifestado.<sup>19</sup>

## **LA INSTITUCIONALIDAD DEL ESTADO**

El actual gobierno reconoció que existe una “debilidad en la institucionalización de cargos”.<sup>20</sup> Admitirlo ya es un paso importante, pero se requiere además adoptar medidas concretas para hacer avanzar el proceso, particularmente en aquellas entidades que son claves para un adecuado manejo de las políticas públicas.

### **INSTITUCIONALIDAD**

La institucionalidad es trascendental para lograr un mayor grado de desarrollo y social en un país. Douglass C. North, premio Nobel de Economía en 1993, plantea en su libro *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico* que: “La historia es importante no sólo porque se debe aprender del pasado, sino también porque el presente y el futuro están conectados al pasado por obra de la continuidad de sus instituciones”; y más adelante señala que: “Es innegable que las instituciones afectan el desempeño de la economía. Tampoco se puede negar que el desempeño está influido fundamentalmente por el modo en que evolucionan las instituciones”.

19 El Ministro de Economía y Finanzas manifestó (Página Siete del 10 de septiembre de 2015) “que las empresas públicas que no generen utilidades serán cerradas, ya que el Estado no subvencionará pérdidas por mal manejo”. “Somos claros en eso, empresa pública del gobierno, que está bajo tuición nuestra, que no genere utilidades, que no esté bien manejada, hay que cerrarla. El Estado no irá a subvencionar ninguna empresa pública”.

20 Página Siete del 22 de marzo de 2016.

## COMPETITIVIDAD E INSTITUCIONALIDAD

El Ranking de Competitividad Global 2016<sup>21</sup> publicado por el Foro Económico Mundial indica que en Bolivia, igual que en varios países latinoamericanos, la falta de institucionalidad ha limitado significativamente su competitividad.

Bolivia se halla en niveles particularmente bajos en varios sub-temas del pilar institucionalidad, especialmente en pagos irregulares, sobornos en la concesión de contratos públicos y licencias, e independencia del Poder Judicial.

### BOLIVIA EN EL RANKING DE COMPETITIVIDAD GLOBAL Índice 1 al 7 (7 es el puntaje más alto)

	VALOR	POSICION EN EL RANKING DE 140 PAÍSES
<b>PILAR INSTITUCIONALIDAD</b>	3,3	110
<b>INSTITUCIONES PÚBLICAS</b>	3,2	108
Derechos de propiedad	3,4	121
Protección a los derechos de propiedad	3,2	107
Desvío de fondos públicos	2,9	99
Confianza del público en los políticos	2,6	90
Pagos irregulares y sobornos	2,7	129
Pagos irregulares y sobornos en la concesión de contratos y licencias	2,2	128
Independencia del Poder Judicial	2,6	126
Pagos irregulares y sobornos para obtener decisiones judiciales favorables	2,1	137
Favoritismo en las decisiones de los empleados públicos	2,9	83
Desperdicio en el gasto público	3,3	63
Carga de las regulaciones del gobierno	3,1	95
Eficiencia de las normas legales para solucionar disputas	3,2	103
Eficiencia de las normas legales oponerse a regulaciones del gobierno	2,7	119
Transparencia de las políticas públicas	3,7	104

Elaborado sobre la base de documento del Foro Económico Mundial Global Competitiveness Report 2015-2016.

En los últimos diez años, salvo contadas excepciones, no se han logrado grandes avances en el campo de la institucionalidad. Considerando las grandes cantidades de recursos que se han manejado en los últimos años en el sector público, especialmente para inversión pública, preocupa que Bolivia esté en entre los países con mayor corrupción del

mundo, 128 en el ranking de pagos irregulares y sobornos en la concesión de contratos y licencias.

Para lograr la institucionalización estatal resulta clave la designación de autoridades titulares en determinadas instituciones públicas. Pero tanto o más importante que nombrarlas es que: i) las autoridades elegidas

21 El Ranking de Competitividad publicado por Foro Económico Mundial incluye 12 "pilares", los cuales a su vez se subdividen en varios temas. Estos pilares son: 1. Instituciones, 2. Infraestructura, 3. Ambiente Macroeconómico, 4. Salud y educación primaria, 5. Educación superior y preparación, 6. Eficiencia en los mercados de bienes, 7. Eficiencia del mercado de trabajo, 8. Desarrollo del mercado financiero, 9. Uso de tecnologías, 10. Tamaño del mercado, 11. Sofisticación en los negocios y 12. Innovación.

En el último ranking (2015-2016), Bolivia se ubica en un lugar bastante bajo: 117 de 140 países.

sean las más idóneas para el cargo y cumplan plenamente con los requisitos exigidos, ii) estas autoridades tengan la libertad de dirigir las instituciones con criterio profesional y no estén subordinadas a decisiones de carácter político, y iii) sean designadas a tiempo y no al final del periodo de un gobierno, con un fin puramente político (una especie de “presente griego”).

Aquí debemos abordar la necesidad de la reforma de la justicia. Bolivia se ubica en los últimos (y por tanto peores) lugares del ranking mundial en temas como “Independencia del Poder Judicial” (lugar 126) y “Pagos irregulares y sobornos para obtener decisiones judiciales favorables” (lugar 137). Los recientes sucesos de corrupción en el Fondo Desarrollo Campesino, la poca transparencia que en varios casos tienen las contrataciones públicas, y las acusaciones de “tráfico de Influencias”, son ejemplos elocuentes de estas malas posiciones en el ranking.

Del ranking se percibe que el Poder Legislativo es un “brazo” más del Poder Ejecutivo y que no cumple con su atribución de control y fiscalización de las entidades públicas, como señala la Constitución. Por otra parte, los problemas de corrupción en la justicia boliviana no son un “tumor maligno”, que eventualmente puede ser erradicado, sino una “septicemia”, es decir que afecta a todo, como las propias autoridades gubernamentales han reconocido.

Si se avanza en otros campos de la institucionalidad pero no se producen cambios profundos en la justicia boliviana, la situación institucional como un todo, incluyendo al sector privado, seguirá en cuestionamiento y afectando negativamente la economía y la convivencia social.

En otras palabras, los problemas de institucionalidad en Bolivia deben ser enfrentados con un enfoque “holístico”, es decir, en su conjunto.

# PROPUESTAS DE POLÍTICAS

A continuación se presenta una síntesis de las propuestas planteadas a lo largo del documento en los diferentes temas tratados. Por considerarlas pertinentes y relacionadas con algunas de las temáticas discutidas, se incluyen también las medidas de políticas sugeridas en el documento “Propuesta de Unidad Nacional ante la Crisis del Estado Extractivista”.

Se propone:

## *Sobre el Plan de Desarrollo Económico y Social (PDES)*

- Publicar los montos de inversión que se destinarán para el cumplimiento del PDES, especificando las fuentes de financiamiento y la rentabilidad social y económica de todos los proyectos propuestos.

## *Sobre la política fiscal*

- Fijar un déficit del Sector Público no Financiero que no sobrepase el 3% del PIB (incluyendo a la gestión 2016) como objetivo para el periodo 2016-2020. Para ello se debe hacer ajustes selectivos del gasto corriente y de capital, priorizando el empleo, el gasto social y aquellos proyectos de inversión pública de alto rendimiento, y postergando los gastos corrientes que no afecten el empleo y los gastos de capital que no sean urgentes.
- Con el fin de poder dar una visión de largo plazo a las cuentas fiscales, a partir

de la próxima gestión (2017) y las siguientes, incorporar en la presentación del Presupuesto General de la Nación el concepto de “déficit estructural” o déficit ajustado de los ciclos de auge o desaceleración económica.

## *Sobre la política salarial*

- Limitar los ajustes salariales, de modo que no vayan más allá de la inflación del año anterior.
- Ajustar el salario mínimo según la inflación y el crecimiento de la economía del año anterior.
- Eliminar en forma definitiva y sin condiciones el “doble aguinaldo” a las microempresas (de 1 a 4 empleados) y pequeñas empresas (de 5 a 14 empleados).
- El pago del doble aguinaldo a empresas medianas y grandes será solamente en los sectores de la economía, a los cuales pertenecen dichas empresas, que tengan un crecimiento igual o mayor al 4,5%.
- Discutir la sostenibilidad del doble aguinaldo como una política salarial permanente.

## *Sobre la política cambiaria*

- Realización de pequeñas devaluaciones (minidevaluaciones) que permitan, en el tiempo, ganancias paulatinas en el tipo de cambio real, con el fin de recuperar la competitividad de los productos bolivianos de exportación y que compiten con las importaciones.

- Estas “minidevaluaciones” se harán siempre y cuando estén acompañadas de políticas fiscales y salariales prudentes, que no quiten la competitividad ganada por otras vías.

#### *Sobre las políticas de inversión privada*

- Promocionar la inversión privada, nacional y extranjera, mediante convenios de “estabilidad jurídica” de al menos 15 años, que garanticen a los inversionistas que no se les modificará la legislación bajo la cual realizaron sus inversiones.
- Dar mayor espacio normativo a las regiones, para que las gobernaciones puedan aprobar medidas de atracción de la inversión privada.
- Simplificar la administración de los derechos de propiedad y permitir que las regiones y las alcaldías administren este servicio.

#### *Sobre la lucha contra el contrabando*

- Acuerdos específicos con todos los países limítrofes para penalizar el contrabando.
- Destinar mayores recursos y tecnologías para la lucha contra el contrabando.

#### *Sobre las políticas en el sector hidrocarburos*

- Sin vulnerar el principio de soberanía sobre los recursos naturales estipulado en la Constitución, modificar la actual Ley de Hidrocarburos para incorporar estímulos concretos que promuevan con más efectividad las inversiones en el Sector, particularmente en la búsqueda de nuevas reservas de gas natural y petróleo. Esto con el fin de evitar que YPF se lleve todo el peso de las inversiones en exploración, que son de alto costo y riesgo.
- Cambiar la “Ley 767 de Promoción para la Inversión en Exploración de Hidrocarburos”, permitiendo que sean las instituciones afectadas por esa ley las que decidan si aportan o no un 12% de sus recursos a los incentivos petroleros.

#### *Sobre las políticas para la producción y exportación de soya y productos derivados de ésta (manufacturas)*

- Con el compromiso formal del sector privado de no desabastecer el mercado interno, eliminar los controles que ejerce el gobierno sobre el sector sojero y estimular de este modo las inversiones que son necesarias para aumentar la producción de este producto y sus derivados.

#### *Sobre las políticas para las empresas públicas*

- Crear mecanismos concretos, como los “contratos de rendimiento”, para que las empresas públicas actúen en forma eficiente, produzcan bienes y servicios a precios competitivos, y generen utilidades.
- Nombrar directores idóneos y de reconocida capacidad técnica en los directorios de las empresas públicas.
- Solo otorgar financiamiento extraordinario a las empresas públicas que por motivos ajenos al control de sus ejecutivos, por ejemplo problemas coyunturales, se encuentren en una situación crítica; y siempre y cuando los estudios técnicos prueben que la empresa tiene rentabilidad en el mediano y largo plazo.
- Incluir en la ley N° 466 de la Empresa Pública, la obligación de que todas las empresas públicas publiquen sus estados financieros anualmente y que se sujeten a normas equivalentes a la ley del Mercado de Valores, principalmente brindar información pública de cualquier hecho relevante relacionado con su posición económica-financiera y jurídica.

#### *Sobre políticas de institucionalidad*

- Eliminar los “interinatos” de los altos cargos de las instituciones públicas y designar a personas idóneas (profesionales sin participación política) para los puestos titulares, cumpliendo los requisi-

tos exigidos por la Constitución Política del Estado.

- Convocar a un equipo de “notables” expertos en Derecho, con el propósito de que este grupo diseñe, en un periodo no mayor a un año, una profunda Reforma del Poder Judicial, en la cual se propongan cambios concretos a este.
- Dar a conocer públicamente todos los proyectos de inversión pública, mostrando el destino de los recursos, su grado de avance, el estudio de prefactibilidad que lo sustenta y el impacto esperado.
- Obligar a las instituciones del Poder Ejecutivo, las gobernaciones y alcaldías, que ejecuten inversiones, a crear una

página digital que informe al menos una vez al mes sobre los proyectos que están ejecutando, con las siguientes informaciones:

- avance de sus proyectos,
- consultas directas de la población,
- cambios en los costos del proyecto que superen el 5% del costo original,
- Devolver al Banco Central los roles estipulados en la Constitución. De esta forma, no sea esta institución la que conceda financiamiento a las empresas públicas.
- Volver al esquema de “licitaciones públicas” de los proyectos de inversión, de tal forma que esta modalidad de contratación sea la regla y no la excepción.



