

La transformación económica de Bolivia: Políticas macroeconómicas, cambios institucionales y resultados

Por Andrés Arauz, Mark Weisbrot, Andrew Bunker y Jake
Johnston*

Octubre 2019

Center for Economic and Policy Research
1611 Connecticut Ave. NW
Suite 400
Washington, DC 20009

tel: 202-293-5380
fax: 202-588-1356
www.cepr.net

* Andrés Arauz es exdirector del Banco Central de Ecuador, doctorando en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) e investigador asociado de CEPR. Mark Weisbrot es codirector de CEPR, Andrew Bunker es pasante del equipo internacional de CEPR y Jake Johnston es investigador principal asociado de CEPR.

Contents

Resumen ejecutivo	1
Introducción	4
Crecimiento.....	4
Balace de pagos	7
Reservas.....	10
Inversión pública.....	12
Poder adquisitivo	14
El futuro de la economía boliviana	16
Referencias.....	19

Agradecimientos

Los autores agradecen a Becca Watts y Dan Beeton. También agradecen a Francesca Emanuele por la traducción.

Resumen ejecutivo

La economía de Bolivia ha experimentado una transformación estructural durante la presidencia de Evo Morales. El PIB real (ajustado a la inflación) per cápita creció en más de un 50% en los últimos trece años. Esto equivale al doble de la tasa de crecimiento de la región de América Latina y el Caribe. Aún cuando la economía regional latinoamericana sufrió una desaceleración en los últimos cinco años, Bolivia tuvo el mayor crecimiento del PIB per cápita en América del Sur.

Durante la mayor parte de los últimos 13 años, Bolivia ha tenido superávit en la balanza de pagos, lo que ayudó a mantener la estabilidad macroeconómica. El sólido crecimiento económico del país ha contribuido sustancialmente a la reducción de la pobreza y la pobreza extrema. La tasa de pobreza ha caído por debajo del 35% (estaba por debajo del 60% en 2006) y la tasa de pobreza extrema es del 15.2% (estaba por debajo del 37.7% en 2006).

La transformación económica de Bolivia fue posible gracias a un conjunto de amplias transformaciones políticas en el país. Estas incluyeron una nueva Constitución con directrices económicas importantes; la nacionalización y propiedad pública de recursos naturales y de algunos sectores estratégicos de la economía; una inversión pública redistributiva y una implementación de políticas salariales; la coordinación de políticas entre el Banco Central y el ministerio de Economía y Finanzas; y las políticas monetarias y cambiarias dirigidas a desdolarizar el sistema financiero boliviano.

La renacionalización de los hidrocarburos en 2006 fue vital para el progreso económico y social de Bolivia. En los primeros ocho años de la presidencia de Morales, los ingresos del Gobierno nacional por hidrocarburos aumentaron casi siete veces, pasando de \$731 millones a \$4.95 mil millones; y aunque parte de esto fue consecuencia del aumento de precios, la mayoría fue el resultado de la nacionalización y de los cambios de política relacionados.

Es necesario hacer hincapié en la enorme importancia de la nacionalización de los hidrocarburos para el progreso económico de Bolivia de los últimos 13 años. Estos ingresos fueron fundamentales a la hora de permitir que el Gobierno lograra una estabilidad macroeconómica (por ejemplo, evitar problemas en la balanza de pagos, mantener un tipo de cambio estable, aumentar enormemente la inversión pública), además de financiar el gasto social.

También es evidente que la capacidad del Gobierno de elegir este camino mucho más productivo solo fue posible después de liberarse de las limitaciones de los acuerdos del FMI. Cuando Evo

Morales tomó posesión del cargo en 2006, Bolivia llevaba operando bajo los acuerdos del FMI por 20 años, y su PIB per cápita era inferior al que tuvo en 1980. Un repaso de los documentos del FMI muestra la oposición del organismo internacional a cualquier tipo de nacionalización o incluso a intentos menores de aumentar el control gubernamental sobre los recursos de hidrocarburos. “El personal [del FMI] agradece el compromiso del presidente Mesa con vetar cualquier ley de hidrocarburos inapropiada”, frase que apareció en la Quinta Revisión del FMI en virtud del Acuerdo “Stand By” (de préstamo) en marzo de 2005, poco más de un año antes de la nacionalización dirigida por el sucesor de Mesa, Evo Morales.

Si bien algunas de las medidas económicas de Bolivia durante los últimos 13 años se ajustan a las prescripciones de políticas estándar, otras implican el uso de un agregado de políticas heterodoxas junto a herramientas ideadas por ellos mismos.

Por ejemplo, empezando en 2010 el Banco Central ha aplicado una política monetaria poco convencional a través de un programa de flexibilización cuantitativa, con el fin de comprar instrumentos financieros emitidos por empresas estatales y bonos del Gobierno. En diciembre de 2018, casi la mitad (44%) del balance del Banco Central se invirtió en activos nacionales (frente al 12% en 2010). Es importante subrayar que este aumento significativo en el dinero creado por el Banco Central no estuvo acompañado por un aumento en la tasa de inflación de precios. Los fondos del Banco Central están destinados a contribuir con el programa de inversión de Bolivia en los gastos de capital de sus empresas estatales estratégicas (EEE).

El compromiso del Gobierno con la inversión pública también está fuera de las recetas convencional dominantes en la actualidad, y ha mantenido la inversión pública de Bolivia —como porcentaje del PIB— en el nivel más alto de América Latina. El conjunto de la inversión (pública y privada) también ha sido sustancialmente más alta que en el pasado, con un promedio de 21.8% del PIB en los últimos cinco años. Y los esfuerzos de Bolivia para promover el crecimiento económico se han centrado en el mercado interno, en línea con su estrategia de desarrollo.

El compromiso de Bolivia con el crecimiento económico del PIB se han concentrado en el mercado interno, en consonancia con su estrategia de desarrollo. Ha habido aumentos sustanciales en el consumo de los hogares (4.7% de crecimiento anual promedio real entre 2006 y 2018), formación bruta de capital fijo (9.2%) y gasto público (5.3%). Las exportaciones también han crecido, pero a un ritmo más lento (un promedio de 1.9% anual). De hecho, en los últimos años Bolivia ha mantenido la inversión en niveles muy altos en comparación con el pasado. Durante los últimos cinco años (2014-2018), los niveles de inversión han promediado el 21.8% del PIB anual.

También ha sido impresionante la variación en el tamaño del sistema financiero boliviano. Los depósitos han crecido a una tasa promedio anual del 14% (entre 2008 y 2019). El tipo de cambio y las políticas monetarias de Bolivia han sido factores clave para re-bolivianizar el sistema financiero: la proporción de depósitos en dólares en el sistema financiero ha disminuido del 34% en 2008 al 1% en 2019; todo gracias a una combinación de desincentivos y regulaciones. Los préstamos dirigidos a sectores productivos y con topes máximos de tasas de interés bajas son parte del conjunto de herramientas que las autoridades monetarias han implementado con éxito. El crédito total en el sistema financiero ha crecido a un promedio de 16% por año desde 2008.

Sin embargo, quedan desafíos importantes. Aunque Bolivia ha experimentado un crecimiento económico sostenido durante estos años, sigue siendo uno de los países más pobres de América del Sur. Su sector de exportación sigue concentrado en términos de productos y destinos. El crecimiento de la inversión en Bolivia ha ocasionado recientemente déficits considerables pero aún sostenibles en su cuenta corriente, así como déficits sustanciales no financieros del sector público. El Banco Central ha contribuido a esto financiando los gastos de capital de las empresas estatales. No se prevén riesgos importantes para la cuenta de capitales de Bolivia, pero cabe destacar que una gran cantidad de activos financieros de los bolivianos se depositan en el extranjero. Si bien ha habido un aumento reciente en la deuda pública denominada en el exterior, no representa un riesgo a corto o mediano plazo, principalmente porque es a muy largo plazo y también por ser un préstamo con condiciones favorables (es decir, muy por debajo de las tasas de interés del mercado).

Las autoridades bolivianas están promoviendo importantes inversiones en políticas de soberanía alimentaria, con el fin de convertirse en una potencia agrícola para diversificar la economía. También están atrayendo inversiones considerables para industrializar sus materias primas, con el objetivo de llegar a ser un líder mundial en la exportación de baterías de litio. Estas inversiones estratégicas son parte de la Agenda 2025 de Bolivia que guía su política económica a mediano plazo.

Introducción

La gestión macroeconómica que Bolivia implementa desde 2006 ha sido aclamada por muchos especialistas de tendencia progresista, pero también por instituciones multilaterales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Interamericano de Desarrollo. Algunos analistas¹ se han centrado en las cifras clave, como el crecimiento del PIB, la inflación y las reservas internacionales, y asumen que Bolivia durante estos años ha adoptado una estrategia económica ortodoxa. Pero como se muestra a continuación, la ruta económica de Bolivia ha sido bastante heterodoxa. El país ha logrado algunos de sus resultados macroeconómicos más positivos y sostenibles precisamente al no seguir los dictados tradicionales de la ortodoxia económica.

En este informe analizamos los resultados económicos de Bolivia en el contexto de sus principales decisiones políticas. Bolivia nacionalizó sectores estratégicos de la economía; creó una nueva Constitución con una economía "plurinacional" dirigida por el Estado²; su sector público invierte fuertemente en la economía, financiada en gran parte por el Banco Central, que a su vez coordina con el Gobierno y regula estrictamente al sector bancario. El Gobierno boliviano ha tenido una política salarial proactiva y también objetivos explícitos para la industrialización y la diversificación productiva de su economía. Muchas de estas políticas gubernamentales son el polo opuesto a las recetas ortodoxas —y del pasado neoliberal— de Bolivia, previo al Gobierno de Morales.

Crecimiento

La economía de Bolivia ha experimentado una transformación estructural durante la presidencia de Evo Morales. Básicamente, la economía se había estancado durante el cuarto de siglo previo a que Morales se convirtiera en presidente en 2006³. En 2005, Bolivia tenía un PIB per cápita inferior al que había tenido en 1980, como se puede apreciar en el gráfico 1. En 2018, el PIB real per cápita había aumentado en un 50%, por encima de su nivel en 2005. Aquel crecimiento ha continuado incluso cuando la región ha experimentado una desaceleración. Bolivia ha sido la economía de más rápido crecimiento per cápita en América del Sur en los últimos cinco años.

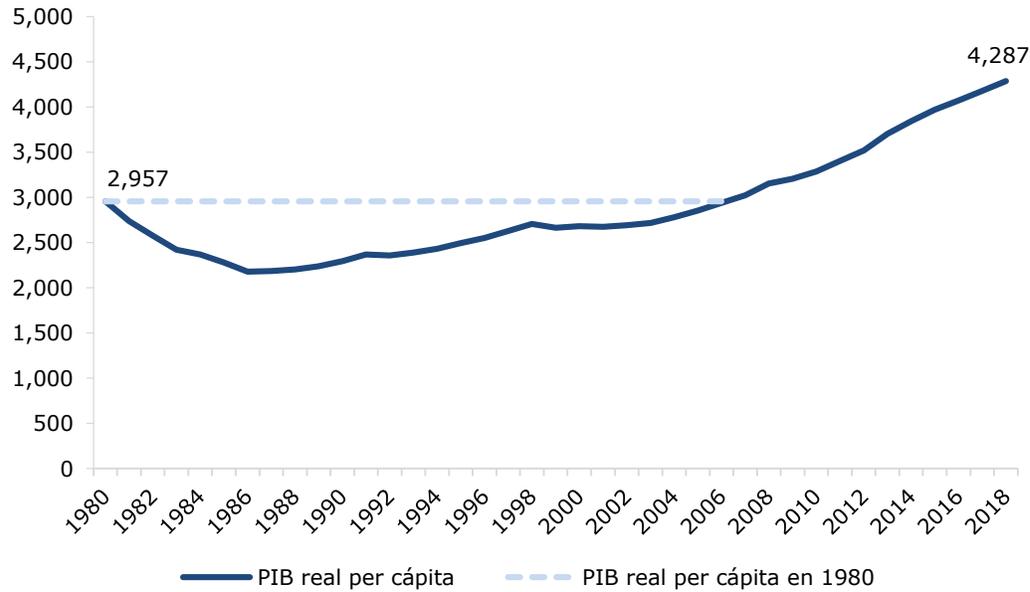
1 Ver, por ejemplo, Smith (2019).

2 El título oficial del Estado es *Estado Plurinacional de Bolivia*, y su Constitución reconoce la existencia de múltiples naciones dentro de la jurisdicción territorial del Estado.

3 En el informe del Fondo Monetario Internacional (FMI) de abril de 2005 sobre Bolivia, los autores abordan el “enigma” boliviano: “que un país, percibido como poseedor de los mejores registros de reforma estructural en América Latina, experimentó un lento crecimiento per cápita y no logró prácticamente ningún progreso en la reducción de las medidas de pobreza basadas en el ingreso”. FMI (2005a):4.

GRÁFICO 1

Bolivia, PIB real per cápita (en bolivianos de 1990)



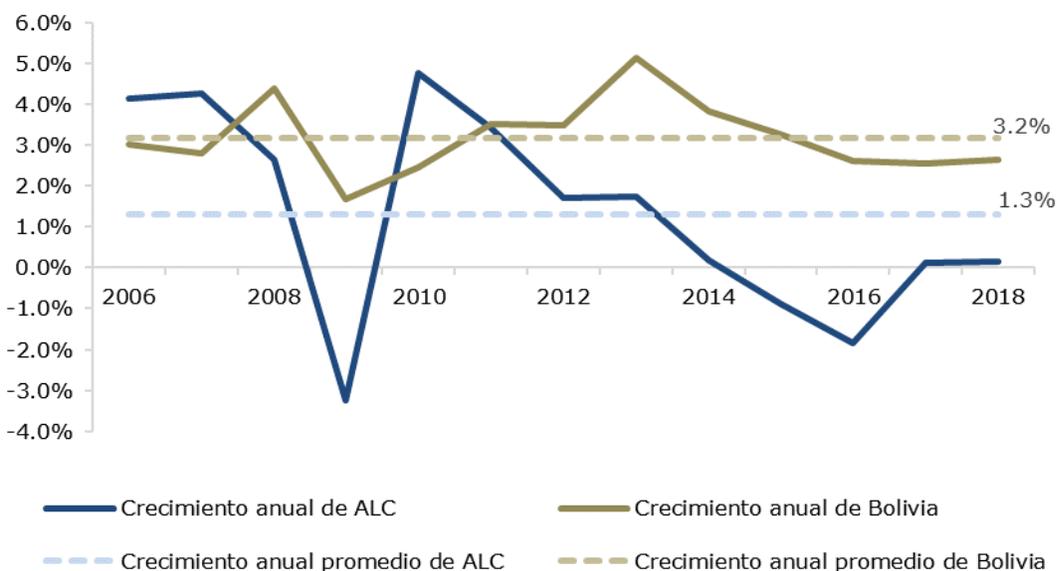
Fuente: FMI (2019).

El PIB real per cápita de Bolivia ha crecido a más del doble de la tasa de América Latina y el Caribe (ALC) desde 2006. El crecimiento real anual promedio per cápita en las economías de ALC es de 1.6% por año desde 2006⁴. El PIB real per cápita de Bolivia ha crecido en un promedio de 3.2%, como se puede apreciar en el **gráfico 2**.

⁴ Excluyendo a Bolivia. Este promedio también excluye a Venezuela, pues no hay datos confiables disponibles.

GRÁFICO 2

PIB real per cápita (cambio porcentual)



Fuente: FMI (2019).

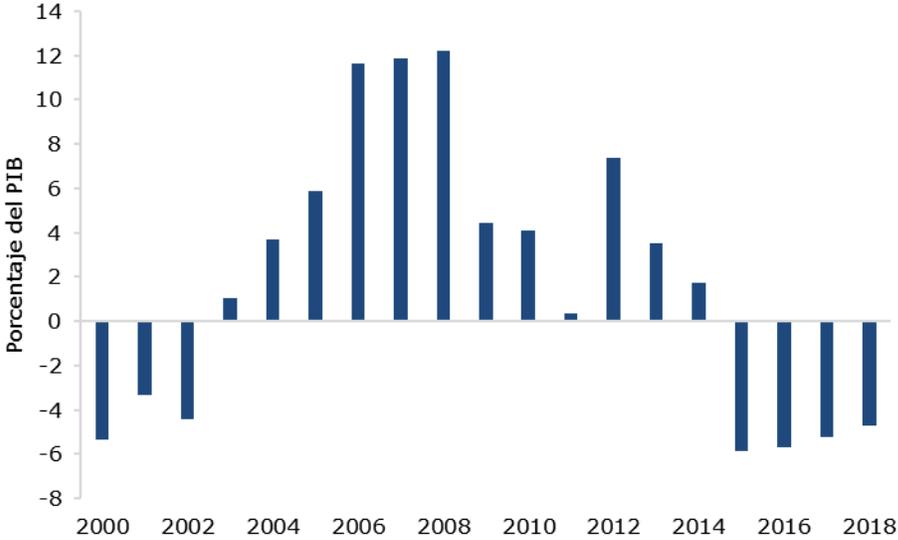
Los esfuerzos de Bolivia para promover el crecimiento económico del PIB se han concentrado en el mercado interno, en consonancia con su estrategia de desarrollo. Ha habido aumentos sustanciales en el consumo de los hogares (4.7% de crecimiento anual promedio real entre 2006 y 2018), formación bruta de capital fijo (9.2%) y gasto público (5.3%). Las exportaciones también han crecido, pero a un ritmo más lento (un promedio de 1.9% anual). De hecho, en los últimos años Bolivia ha mantenido la inversión en niveles muy altos en comparación con el pasado. Durante los últimos cinco años (2014-2018), los niveles de inversión han promediado el 21.8% del PIB anual⁵.

5 Instituto Nacional de Estadísticas (INE) (2019b).

Balance de pagos

GRÁFICO 3

Saldo por cuenta corriente (en porcentaje del PIB)



Fuente: FMI (2019).

Antes de 2006, la industria de los hidrocarburos y otras empresas públicas fueron privatizadas en el marco de unos acuerdos de reforma estructural conectados a préstamos del FMI y del Banco Mundial. La renacionalización de la industria de los hidrocarburos, el aumento de los precios de la energía y la consolidación de los ingresos del Gobierno en las arcas nacionales provocaron un aumento muy grande en las reservas de divisas.

Entre 2006 y 2018, el superávit en la cuenta corriente de Bolivia promedió 2.7% del PIB. Durante los primeros ocho años de la presidencia de Evo Morales, la economía tuvo grandes superávits en la cuenta corriente, con un promedio del 6.4% del PIB entre 2006 y 2014. Después de las condiciones comerciales profundamente negativas de 2015, consistentes con varios años de inversión récord (formación bruta de capital fijo con un gran componente de importación), Bolivia ha experimentado algunos años con grandes déficits en su cuenta corriente (promedio anual de -5.4% del PIB), que han sido financiados en gran medida por sus abundantes reservas internacionales (ver más abajo).

El papel central de la nacionalización y la independencia nacional en la transformación económica de Bolivia desde 2006⁶

En marzo de 2006, expiró el acuerdo de préstamo del Gobierno boliviano con el FMI. Y aunque el FMI ofreció nuevos préstamos, el Gobierno los rechazó. Esto le otorgó al Gobierno una nueva libertad para llevar a cabo diferentes políticas de desarrollo económico. Una de sus primeras y más importantes reformas fue aumentar su control sobre los hidrocarburos (principalmente el gas natural) y, por lo tanto, pudo capturar una mayor parte de los ingresos de este recurso. Los ingresos del Gobierno ya habían aumentado considerablemente como resultado de la ley de hidrocarburos de mayo de 2005⁷, pero en 2006 el Gobierno fue más allá y “renacionalizó” la industria, renegociando sus acuerdos con sus principales compradores extranjeros. También reconstruyó la empresa estatal de gas, Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB). Completó las negociaciones con Petrobras, la compañía brasileña controlada por el Estado que tenía una participación muy grande en Bolivia (la mayor parte del gas natural de Bolivia se exporta a Brasil y a Argentina).

En los primeros ocho años de la presidencia de Morales, los ingresos del Gobierno por hidrocarburos aumentaron casi siete veces, pasando de \$731 millones a \$4.95 mil millones⁸. Este aumento no se debió principalmente al incremento de los precios de los hidrocarburos (el gas natural constituyó el 75% del total de las exportaciones de hidrocarburos de Bolivia). La mayor parte del aumento de los ingresos tuvo su origen en la nacionalización y en los cambios de política relacionados, incluida la duplicación de la producción en 2013⁹.

Es necesario hacer hincapié en la enorme importancia de la nacionalización de los hidrocarburos para el progreso económico de Bolivia de los últimos 13 años. Estos ingresos fueron fundamentales a la hora de permitir que el Gobierno lograra una estabilidad macroeconómica (por ejemplo, evitar problemas en la balanza de pagos, mantener un tipo de cambio estable, aumentar enormemente la inversión pública), además de financiar el gasto social.

También es evidente que la capacidad del Gobierno de elegir este camino mucho más productivo, después de 20 años de estancamiento económico bajo los continuos acuerdos con el FMI, solo fue posible después de liberarse de las limitaciones del FMI. Un repaso de los documentos del FMI muestra la oposición del organismo internacional a cualquier tipo de nacionalización o

⁶ Para conocer más, ver Weisbrot (2007 y 2016) y Weisbrot y Sandoval (2008).

⁷ Ver Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia (2005).

⁸ Weisbrot (2016).

⁹ Íbid.

incluso a intentos menores de aumentar el control gubernamental sobre los recursos de hidrocarburos. “El personal [del FMI] agradece el compromiso del presidente Mesa con vetar cualquier ley de hidrocarburos inapropiada”, frase que apareció en la Quinta Revisión del FMI en virtud del Acuerdo “Stand By” (de préstamo) en marzo de 2005, poco más de un año antes de la nacionalización dirigida por el sucesor de Mesa, Evo Morales¹⁰.

Actualmente, las reservas internacionales de Bolivia superan sustancialmente los estándares que el FMI considera adecuados. Se entiende convencionalmente que el equivalente a 3 meses de importaciones es una cantidad adecuada de reservas. Incluso después de las considerables reducciones de los últimos años, las reservas ascendieron a alrededor de \$8 mil millones a fines de agosto de 2019, lo que es equivalente a más de tres veces el nivel de reservas extranjeras que convencionalmente se consideran adecuadas. Si consideramos otros activos externos administrados por el Banco Central, la cifra aumenta a \$9.6 mil millones.

Además, hay activos líquidos bolivianos en el exterior como resultado de lo que convencionalmente se conoce como fuga de capitales. Los depósitos en el extranjero tanto de bancos bolivianos como de empresas e individuos de altos ingresos también bolivianos —de los cuales \$4.5 mil millones se encuentran en bancos de Estados Unidos— ascienden a \$6.2 mil millones (a diciembre de 2018)¹¹. Esta es una importante cantidad, casi equivalente a las reservas totales, por lo que la fuga de capitales continua podría representar un riesgo a mediano plazo para la economía boliviana.

Vale la pena señalar que las exportaciones de Bolivia están altamente concentradas tanto en términos de productos como de destinos. Es decir, un tercio de los ingresos de Bolivia por exportaciones son de hidrocarburos (petróleo y gas)¹²; y Argentina y Brasil son los principales destinos (en conjunto reciben un tercio) para las exportaciones de Bolivia¹³. En el mediano plazo, Argentina probablemente reducirá su demanda de hidrocarburos debido a que se espera un aumento, liderado por YPF y Chevron, en el desarrollo de los campos de Vaca Muerta de petróleo y de gas¹⁴. Esto supone un desafío importante para el futuro del sector de hidrocarburos en Bolivia.

10 FMI (2005b). Ver también FMI (2004).

11 BIS (2019) y TIC (2019). Es probable que este dato se subestime debido a que los bancos informan a la contraparte inmediata (y no al propietario beneficiario). Los depósitos mantenidos por empresas o élites bolivianas que han establecido compañías fantasma en centros financieros *offshore* (por ejemplo, Panamá), que a su vez mantienen depósitos en el extranjero, se cuentan como depósitos panameños, no bolivianos.

12 BCB (2019d).

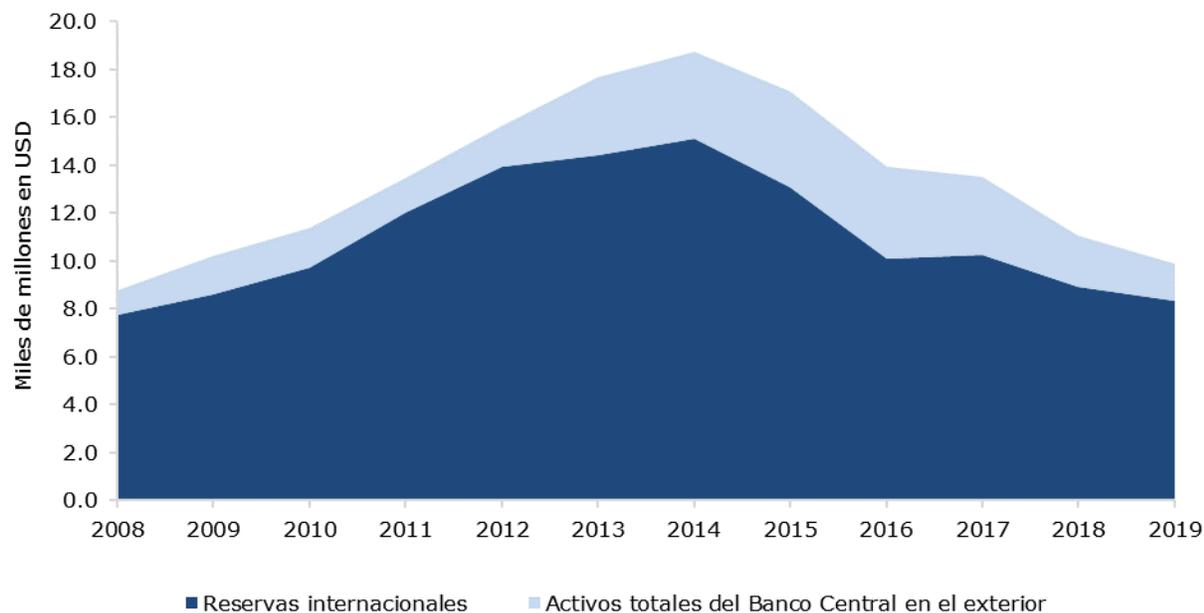
13 BCB (2019b).

14 YPF (2019).

Reservas

GRÁFICO 4

Banco Central de Bolivia: reservas internacionales y activos totales en el exterior (miles de millones en USD)



Fuente: BCB (2019c).

Las grandes reservas de Bolivia han sido fundamentales en la gestión de su tipo de cambio, en paridad móvil con el dólar estadounidense, durante más de una década. Especular contra el tipo de cambio de Bolivia es notoriamente difícil debido a sus grandes reservas (en relación con su economía) y al hecho de que el anterior desajuste¹⁵ monetario de su sistema financiero se ha saneado (ver más abajo)¹⁶. Su cuenta de capitales (aunque formalmente abierta) no está sujeta a flujos especulativos, su mercado de valores está relativamente poco desarrollado y la emisión de deuda en los mercados de valores extranjeros es limitada. Por lo tanto, Bolivia está relativamente bien protegida contra los ataques especulativos de divisas. Las divisas que han ingresado a Bolivia desde la nacionalización de sus hidrocarburos fueron esterilizadas por el Banco Central, lo que contribuyó a mantener una inflación baja durante toda la presidencia de Evo Morales (ver más abajo).

La acumulación de reservas extranjeras de Bolivia no debe analizarse exclusivamente desde una perspectiva ortodoxa, ni tomarse como una señal de un banco central puramente ortodoxo. Empezando en 2010, el Banco Central de Bolivia ha aplicado una política monetaria poco convencional a través de un programa de flexibilización cuantitativa, con el fin de comprar instrumentos financieros emitidos por empresas estatales y bonos del Gobierno. En diciembre de

15 Anteriormente, el sistema bancario tenía un desajuste entre grandes depósitos (pasivos) en dólares con activos líquidos en bolivianos.

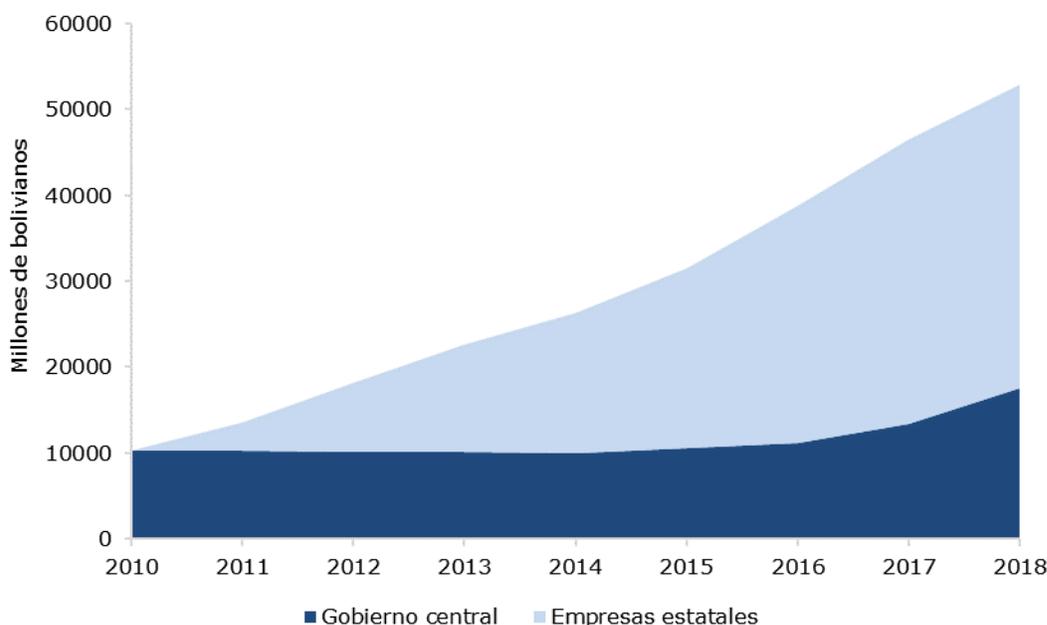
16 FMI (2018): 21, 32.

2018, casi la mitad (44%) del balance del Banco Central se invirtió en activos nacionales (frente al 12% en 2010)¹⁷. Es importante subrayar que este aumento significativo en el dinero creado por el Banco Central no estuvo acompañado por un aumento en la tasa de inflación de precios (ver más abajo). Los fondos del Banco Central están destinados a contribuir con el programa de inversión de Bolivia en los gastos de capital de sus empresas estatales estratégicas (EEE). Este programa de flexibilización cuantitativa ha ayudado a evitar incurrir en deuda externa. Sin embargo, debido al alto componente de importación en los gastos de capital de las EEE, las EEE eventualmente demandan divisas, por lo que tienen un impacto rezagado en la reducción del nivel de reservas extranjeras.

A diciembre de 2018, el *stock* de crédito bruto del sector público (gobierno central + empresas estatales) supera los 52 mil millones de bolivianos, el equivalente a \$7.6 mil millones o al 18% del PIB. Esta política poco convencional ha sido muy criticada por el Directorio Ejecutivo del FMI¹⁸.

GRÁFICO 5

Activos del sector público del Banco Central de Bolivia (Millones de bolivianos)



Fuente: BCB

También ha sido impresionante la variación en el tamaño del sistema financiero boliviano. Los depósitos han crecido a una tasa promedio anual del 14% (entre 2008 y 2019), incluso aunque haya habido una desaceleración relativa en los últimos años (5.9% en 2018 y 3.4% año tras año a partir de junio de 2019)¹⁹. El tipo de cambio y las políticas monetarias de Bolivia han sido factores clave para

17 BCB (2019a).

18 FMI (2018).

19 BCB (2019c): Operaciones del Sector Sistema Financiero: Depósitos en entidades de intermediación financiera.

re-bolivianizar el sistema financiero: la proporción de depósitos en dólares en el sistema financiero ha disminuido del 34% en 2008 al 1% en 2019; todo gracias a una combinación de desincentivos y regulaciones. Hoy, los bancos de Bolivia no enfrentan desajustes monetarios²⁰, los que son muy comunes en otras economías de ingresos medianos. Los préstamos dirigidos a sectores productivos y los límites máximos de tasas de interés bajas son parte del conjunto de herramientas que las autoridades monetarias han implementado con éxito²¹. El crédito total en el sistema financiero ha crecido a un promedio de 16% por año desde 2008²².

Inversión pública

La inversión pública ha aumentado con el crecimiento de la economía boliviana, incluso durante los períodos en los que las condiciones de comercio han sido desfavorables²³. Desde 2000, Bolivia tiene la tasa más alta de inversión pública, como porcentaje del PIB, en la región²⁴. Si bien reconoce sus efectos macroeconómicos positivos, el FMI ha criticado la eficiencia de la inversión pública de Bolivia en términos de los resultados por dólar gastado²⁵.

En los últimos años, el déficit del sector público de Bolivia ha aumentado sustancialmente debido a la alta inversión pública en un contexto donde las condiciones de comercio han sido menos favorables. El déficit presupuestario del Gobierno boliviano promedió solo el 1.5% del PIB anual entre 2006 y 2018. Sin embargo, entre 2015 y 2018, el déficit presupuestario anual promedio creció al 7.5% del PIB; en promedio, 4.3 puntos porcentuales del déficit fueron financiados internamente por el Banco Central²⁶.

Si bien el aumento del gasto durante los Gobiernos de Morales puede atribuirse a las ganancias inesperadas en el sector de los hidrocarburos; los ingresos fiscales también han aumentado sustancialmente, y principalmente han acompañado el ritmo de crecimiento económico. Los ingresos fiscales fueron del 21% del PIB en 2005, aumentaron al 28% del PIB en 2014, y disminuyeron nuevamente al 20% del PIB en 2018²⁷.

20 FMI (2018): 21.

21 FMI (2018): 64.

22 BCB (2019c): Operaciones del Sector Sistema Financiero.

23 El índice de las condiciones comerciales de Bolivia se redujo drásticamente en 2015 y se recuperó tímidamente hasta 2019, principalmente debido a la disminución de los precios de los hidrocarburos. El valor del índice de 2018 todavía era un 47% menor que su máximo de 2011, y un 26% menor que los niveles de 2006.

24 CEPAL (2019), con datos para 20 países Latinoamericanos.

25 Endegnanew and Tessema (2019).

26 BCB (2019f).

27 MEFP (2019): 27.

Los \$10.5 mil millones de deuda pública bruta boliviana, denominada en moneda extranjera, es totalmente sostenible: es a largo plazo, tiene tasas de interés bastante bajas y representa una baja proporción de las exportaciones y del presupuesto del sector público. A junio de 2019, solo el 9.5% de la deuda externa total vence antes de 2029; el 73.4% vence entre 2029 y 2059; y el 17.1% vence después de 2039 o tiene un plazo de vencimiento indefinido. El 20% de la deuda externa de Bolivia tiene condiciones favorables, y la tasa de interés promedio implícita pagada en 2019 es del 3.6% aproximadamente. Los pagos del servicio de la deuda externa equivalen al 7.9% de las exportaciones anuales o al 3.6% de las apropiaciones gubernamentales (o 0.9% del PIB)²⁸.

El Gobierno de Bolivia ha destinado grandes cantidades de recursos al gasto social, especialmente en forma de transferencias de efectivo dirigidas a sectores vulnerables de la población. Los tres programas de transferencia más importantes son Juancito Pinto, un subsidio destinado a familias con niños diseñado para incentivar la asistencia escolar de los menores; Juana Azurduy, que otorga fondos a nuevas madres sin seguro como un incentivo para que busquen atención médica durante y después de sus embarazos, a fin de reducir la mortalidad materna e infantil; y Renta Dignidad, que proporciona subsidios para personas mayores de 60 años. Estos programas de transferencia de efectivo se traducen en un incremento de los gastos de los consumidores y una reducción sostenida de la pobreza extrema. En 2018, 5.8 millones de bolivianos —el 51.8% de la población— recibió una transferencia directa de efectivo por parte del Gobierno²⁹.

De 2005 a 2017, el Gobierno boliviano aumentó el gasto social en un 80% en términos reales. Aún así, es posible argumentar que el Gobierno podría haber hecho aún más por los pobres. Como porcentaje del PIB, el gasto social en realidad disminuyó entre 2005 y 2013, aunque desde entonces ha aumentado a 12.7% del PIB, frente a un 12.4% del PIB en 2005³⁰.

28 BCB (2019e).

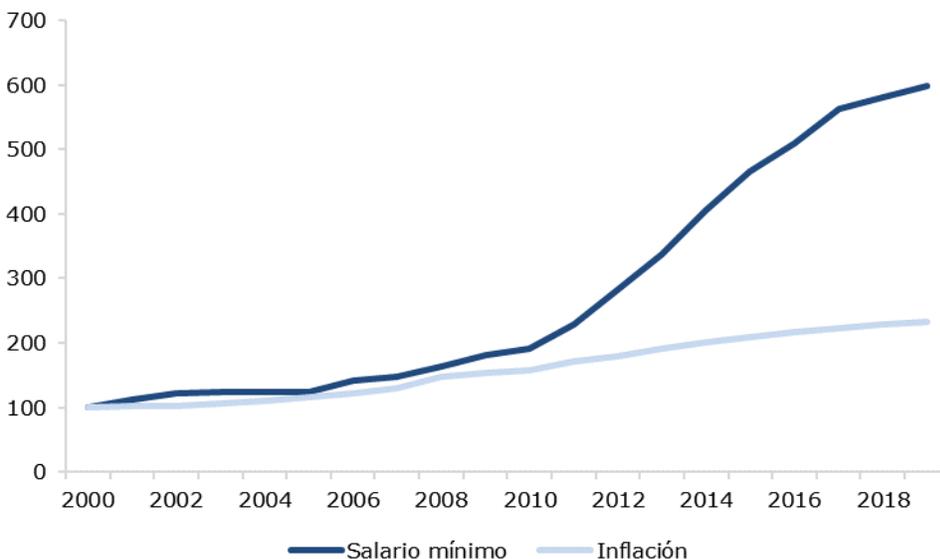
29 MEFP (2019): 39.

30 MEFP (2018).

Poder adquisitivo

GRÁFICO 6

Salario mínimo e Índice de Precios al Consumidor (año 2000 = 100)



Fuentes: INE (2019c), FMI (2019), cálculo de los autores.

El tipo de cambio fijo combinado con una inflación interna relativamente baja y un aumento constante de los salarios mínimos ha mejorado el poder adquisitivo de la gran mayoría de los ciudadanos bolivianos. Los salarios se negocian cada año entre el Gobierno y los sindicatos³¹.

Para 2018, el salario mínimo real (ajustado a la inflación) se había más que duplicado desde 2006, con un aumento del 140% después de ajustarlo a la inflación³².

Además, el Gobierno puede decretar el pago de un salario extra al final del año (bono de Navidad) conocido como “doble aguinaldo”, si el PIB crece por encima del 4.5%. Recientemente, el Gobierno ha utilizado el 15% de los fondos del “doble aguinaldo” para promover y dirigir el consumo de bienes producidos en el país. Los trabajadores reciben esos fondos en forma de créditos en una aplicación móvil; pudiendo solo gastar esos créditos en lugares afiliados, como tiendas de abarrotes, y únicamente para productos producidos en el país³³.

En su revisión más reciente del Artículo IV, el FMI argumenta que el tipo de cambio real de Bolivia se ha apreciado en parte debido a las políticas de salario mínimo del Gobierno, y pide una reducción

31 FMI (2018): 18.

32 INE (2019c).

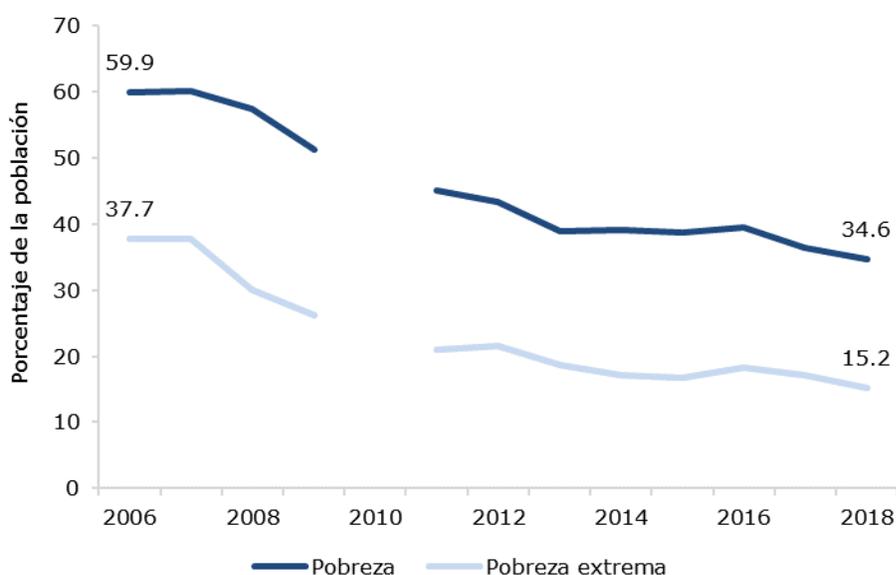
33 AGETIC (2019).

de los salarios reales. Señala que la razón de la tasa de desaceleración de la inversión del sector privado en sectores no relacionados con los hidrocarburos sería debido a la apreciación del tipo de cambio real³⁴. Este enfoque minimiza la importancia del sólido crecimiento de Bolivia en la demanda agregada como un incentivo para la inversión del sector privado. Los salarios reales más altos no han disminuido el empleo; de hecho, el desempleo se redujo casi a la mitad (del 7.7% al 4.4%) en 2008 —en gran parte debido a los aumentos de gastos de ese año— y ha continuado aproximadamente a ese nivel hasta 2018.

El aumento constante del poder adquisitivo de los bolivianos a través del aumento del empleo, los salarios reales más altos y las transferencias gubernamentales, ha contribuido a reducir la tasa de pobreza (medida en base a los ingresos). La tasa de pobreza es inferior al 35% (frente al 60% en 2006) y la tasa de pobreza extrema es del 15.2% (frente al 37.7% en 2006)³⁵.

GRÁFICO 7

Tasa de pobreza medida por ingresos (en porcentaje de la población)



Fuentes: INE (2018) e INE (2019a).

34 FMI (2018): 17,18,41. El FMI considera que un incremento en los salarios contribuye a la inflación y, por lo tanto, a una apreciación del tipo de cambio real.

35 Ver los gráficos de 2006 en Weisbrot y Sandoval (2007) y MEFP (2019): 35.

El futuro de la economía boliviana

La transformación económica de Bolivia fue posible debido a un conjunto de amplias transformaciones políticas en el país, incluida una nueva Constitución con directrices económicas importantes. Como se señaló anteriormente, la nacionalización y la propiedad pública de los recursos naturales y de los sectores estratégicos de la economía fueron cruciales para generar los fondos excedentes con los que se pudo financiar un enérgico régimen de inversión pública y una política fiscal redistributiva.

Sin embargo, las transformaciones no se limitan a la gestión macroeconómica y a la política social. La Constitución de Bolivia reconoce una economía plural como parte de lo que llama un “modelo económico social comunitario productivo”. Esto significa que el Estado reconoce las diferentes formas existentes de organizar la producción, incluidas las cooperativas y las llamadas empresas asociativas y comunitarias. El número de empresas registradas en el Gobierno —es decir, empresas del sector formal de la economía— se multiplicó por cinco, pasando de 64 mil en 2005 a 316 mil en 2018. La mayor parte de este crecimiento se produjo entre 2013 y 2014 —cuando la inversión pública se disparó—, pero ha continuado desde entonces. Asimismo, el número de cuentas abiertas en el sistema financiero aumentó de 1.9 millones a 11 millones, lo que demuestra una potente política de inclusión financiera³⁶.

Uno de los desafíos actuales en el desarrollo de la economía de Bolivia es la transformación productiva. Con este fin, la nueva ley de reforma agraria de 2006 ha formalizado los reclamos de tierras a través de un ambicioso esfuerzo de titulación³⁷ y, además, la nueva reforma agraria ha redistribuido las tierras previamente infrautilizadas para aumentar la capacidad de producción socialmente útil. Desde 2006, más de 75 millones de hectáreas de tierra han sido catastradas con 935 mil títulos emitidos³⁸.

Antes de la reforma agraria de 2006, las estimaciones oficiales indicaban que solo el 0.63% de los dueños de tierras eran propietarios del 66% del total de la tierra potencialmente productiva³⁹. Cuatro de cada diez hectáreas que habían sido propiedad de empresas privadas, pero que no servían al interés económico de la población, fueron reclamadas por el Estado y distribuidas a las comunidades campesinas e indígenas. Las empresas afectadas por la redistribución fueron en su mayoría empresas madereras, productores de castañas en el norte de la Amazonía, propiedades agrícolas de tamaño

36 MAFP (2019): 10, 21.

37 “Ley De Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria” (Ley N° 3545) de 28 de noviembre de 2006. Ver INRA (2011).

38 Ver INRA (2017).

39 Weisbrot y Sandoval (2008).

mediano y otras empresas que no cumplieron con la función económica-social obligatoria, así como poseedores de títulos agrícolas fraudulentos⁴⁰.

Según el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), en 2010, 3 millones 945 mil 641 hectáreas fueron redistribuidas a 56 mil familias, la mayoría de las cuales viven en comunidades o tierras comunitarias nativas (Tierras Comunitarias de Origen o TCO) con un promedio de 70 hectáreas redistribuidas a cada familia beneficiaria⁴¹.

La Agenda 2025 de Bolivia, con un horizonte de largo plazo, incluye focalizarse en la soberanía alimentaria en el mediano plazo⁴². La soberanía alimentaria es esencial para un país sin litoral que sigue políticas económicas soberanas y que puede enfrentar amenazas (como lo ha hecho Bolivia en el pasado) de países más grandes y poderosos.

Quizás el desafío más apremiante de Bolivia es la industrialización a gran escala. Su Agenda 2025 implica la construcción de industrias básicas, tales como plantas siderúrgicas y petroquímicas para la industrialización de sus vastos recursos naturales. Las amplias reservas de litio de Bolivia son vistas como una palanca para la industrialización, considerando la tendencia tecnológica del uso de baterías eléctricas de metal para el almacenamiento de energía, lo que incluye la esperada adopción generalizada de vehículos eléctricos. Un componente clave para la futura industrialización de Bolivia es la transmisión de tecnología mediante el desarrollo de alianzas estratégicas bien construidas.

Conclusión

Desde un análisis económico estándar, la gestión macroeconómica heterodoxa y de línea progresista de Bolivia ha tenido éxito; mientras que con su modelo de desarrollo social y económico más amplio, ha reducido la pobreza y la pobreza extrema, la desigualdad y las dependencias externas. Un hecho que es de particular importancia para los debates contemporáneos, es que el financiamiento monetario boliviano del estímulo fiscal para el crecimiento, el que fue impulsado por los salarios, sugiere que la coordinación entre el Tesoro y el Banco Central no implica necesariamente una inflación galopante o la escasez de divisas. La decisión política de nacionalizar sus recursos naturales ha sido una característica esencial de este modelo.

Bolivia ahora enfrenta desafíos comunes a los de un país de ingresos medios. La industrialización y la diversificación económica han sido reconocidas como objetivos a mediano plazo por sus

40 INRA (2010).

41 Íbid.

42 Ministerio de Planificación del Desarrollo (2018).

autoridades, como parte de la estrategia de desarrollo a largo plazo del país. Los principales desafíos en el futuro siguen siendo la continuación de la exitosa gestión macroeconómica del Gobierno, mientras se mantienen políticas sociales inclusivas a medida que el país persigue nuevas transformaciones en las próximas etapas del desarrollo económico.

Referencias

- Banco Central de Bolivia (BCB). 2019a. “Balance del Banco Central de Bolivia.”
https://www.bcb.gob.bo/webdocs/2019/informacion_economica/estadisticas/estadisticas_por_sectores/03/03a.xlsx
- _____. 2019b. “Comercio exterior clasificado por zonas económicas y países.”
https://www.bcb.gob.bo/webdocs/2019/informacion_economica/estadisticas/estadisticas_por_sectores/07/10.pdf
- _____. 2019c. “Estadísticas Semanales.” Base de datos. <https://www.bcb.gob.bo/?q=estadisticas-semanales>
- _____. 2019d. “Estructura de las exportaciones.”
https://www.bcb.gob.bo/webdocs/2019/informacion_economica/estadisticas/estadisticas_por_sectores/01/09-03.pdf
- _____. 2019e. “Informe de la deuda externa pública.” 30 de junio.
<http://deudaexternapublica.bcb.gob.bo/publico/documentos/download/idDocumento/3725>
- _____. 2019f. “Operaciones consolidadas del sector público.”
https://www.bcb.gob.bo/webdocs/2019/informacion_economica/estadisticas/estadisticas_por_sectores/09/59.pdf
- Bank for International Settlements (BIS). 2019. “Locational Banking Statistics.” Base de datos.
<http://stats.bis.org/statx/toc/LBS.html>
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL). 2019. “Government Finance Statistics: Government Operations.” Base de datos. <https://cepalstat-prod.cepal.org/cepalstat/tabulador/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=1246&idioma=i>
- Endegnanew, Yehenew y Dawit Tessema. 2019. “Public Investment in Bolivia: Prospects and Implications.” IMF Working Paper WP/19/151. 12 de julio.
<https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2019/07/12/Public-Investment-in-Bolivia-Prospects-and-Implications-46987>
- Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia. 2005. “Ley de Hidrocarburos No. 3058.” 17 de mayo.
<https://www3.hidrocarburos.gob.bo/index.php/component/phocadownload/category/27-leyes.html?download=2246:ley-n%C2%BA-3058-ley-de-hidrocarburos>

- Hertzler, Douglas y Kathryn Ledebur. 2007. “Bolivia’s Land Reform Legislation.” Andean Information Network. enero.
<https://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Andes/Bolivia/Past/AINLandReformMemo.pdf>
- Fondo Monetario Internacional (FMI). 2004. “Bolivia: Fourth Review Under the Stand-By Arrangement and Request for Waiver of Nonobservance of Performance Criteria.” IMF Country Report No. 04/350. 4 de noviembre.
<https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2016/12/31/Bolivia-Fourth-Review-Under-the-Stand-By-Arrangement-and-Request-for-Waiver-of-Nonobservance-17827>
- _____. 2005a. “Bolivia: Ex Post Assessment of Longer-Term Program Engagement—Staff Report and Public Information Notice on the Executive Board Discussion.” IMF Country Report No. 05/139. abril. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2005/cr05139.pdf>
- _____. 2005b. “Bolivia: Fifth Review under the Stand-By Arrangement, Request for Waiver of Nonobservance of Performance Criteria, Rephasing, Augmentation and Extension of the Stand-By Arrangement.” IMF Country Report No. 05/146. 29 abril.
<https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2016/12/31/Bolivia-Fifth-Review-under-the-Stand-By-Arrangement-Request-for-Waiver-of-Nonobservance-of-18226>
- _____. 2018. “Bolivia Staff Report for the 2018 Article IV Consultation.” IMF Country Report No. 18/379. 26 de octubre.
<https://www.imf.org/~media/Files/Publications/CR/2018/cr18379.ashx>
- _____. 2019. “World Economic Outlook (WEO) Database: April 2019 Edition.” Base de datos.
<https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2019/01/weodata/index.aspx>
- Instituto Nacional de Estadística (INE). 2018. “Encuesta de Hogares: Pobreza en Bolivia baja durante el 2017.” 10 de abril. <https://www.ine.gob.bo/index.php/notas-de-prensa-y-monitoreo/item/3140-encuesta-de-hogares-pobreza-en-bolivia-baja-durante-el-2017>
- _____. 2019a. “Bolivia: incidencia de pobreza por departamento, 2011–2018.” Base de datos.
<https://www.ine.gob.bo/index.php/podreza-desarrollo/introduccion-3>
- _____. 2019b. “Bolivia: Producto interno bruto a precios constates según tipo de gasto.” Base de datos. <https://www.ine.gob.bo/index.php/prod-interno-bruto-anual/introduccion-3>
- _____. 2019c. “Estadísticas del mercado laboral: Salario mínimo nacional, 1991–2019.” Base de datos. <https://www.ine.gob.bo/index.php/mercado-laboral/introduccion-5>
- Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA). 2010. “La Tierra vuelve a manos indígenas y campesinas. Cambia la estructura de la propiedad agraria.” enero.
<http://inra.gob.bo/InraPb/upload/LaTierraVuelveManosIndigenas.pdf>

- _____. 2011. “Normativa agraria en la era de la reconducción comunitaria.”
<http://www.inra.gob.bo/InraPb/upload/LIBNORMASAGRARIAS.pdf>
- _____. 2017. “Transparencia: Información estadística.” 8 de agosto.
<http://www.inra.gob.bo/InraPb/paginaController?cmd=contenido&id=6574>
- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MEFP). 2018. “Memoria de la Economía Boliviana 2017.”
https://medios.economiayfinanzas.gob.bo/MH/documentos/Memorias_Fiscales/Memorias/Memoria_EB_2017.pdf
- _____. 2019. “Situación de la economía nacional y perspectivas.” 23 de febrero.
[https://medios.economiayfinanzas.gob.bo/MH/documentos/2019/mefp/5.Pres._Situacion%CC%81n_econ_y_persp_Min_\(23.02.19\)_mod.pdf](https://medios.economiayfinanzas.gob.bo/MH/documentos/2019/mefp/5.Pres._Situacion%CC%81n_econ_y_persp_Min_(23.02.19)_mod.pdf)
- Ministerio de Planificación del Desarrollo, Estado Plurinacional de Bolivia. 2018. “Agenda Patriótica 2025: 13 Pilares de la Bolivia Digna y Soberana.”
http://www.planificacion.gob.bo/uploads/AGENDA_PATRIOTICA2025_MPD.pdf
- Ministerio de la Presidencia del Estado Plurinacional de Bolivia, Agencia de Gobierno Electrónico y Tecnologías de Información y Comunicación (AGETIC). 2019. #DobleAguinaldo.
<https://www.dobleaguinaldo.gob.bo/#section-7>
- Smith, Noah. 2019. “Bolivia’s Problem is Macroeconomics, Not Socialism.” Bloomberg, 22 de febrero. <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2019-02-22/bolivia-s-problem-is-macroeconomics-not-socialism>
- US Department of the Treasury, Treasury Information Capital System (TIC). 2019. “US Financial Firms’ Liabilities to Foreign Residents.” Base de datos. <https://www.treasury.gov/resource-center/data-chart-center/tic/Pages/ticliab.aspx>
- Weisbrot, Mark. 2007. “La economía boliviana en el primer año.” Washington, DC: Center for Economic and Policy Research, enero.
http://www.cepr.net/documents/publications/bolivia_2007_spanish.pdf
- _____. 2016. *Fracaso: Lo que los “expertos” no entendieron de la economía global*. Madrid: Ediciones Akal.
- Weisbrot, Mark y Luis Sandoval. 2007. “La economía boliviana y su evolución reciente.” Washington, DC: Center for Economic and Policy Research, agosto.
http://www.cepr.net/documents/publications/bolivia_update_2007_08_spanish.pdf

_____. 2008. “La distribución de los recursos naturales mas importantes de Bolivia y los conflictos autonomicos.” Washington, DC: Center for Economic and Policy Research, julio.
http://www.cepr.net/documents/publications/bolivia_land_2008_07_spanish.pdf

YPF S.A. 2019. “Vaca Muerta Field Trip.” junio.
<https://www.ypf.com/inversoresaccionistas/Lists/Presentaciones/Field-trip-VM-2019.pdf>