

NOTAS DE ECONOMÍA N° 7 CRECIMIENTO Y SOSTENIBILIDAD: EL CASO DE BOLIVIA

Noviembre 2016



itegaweb.org | germanabdala.com.ar



[itegaok](https://www.facebook.com/itegaok)



consultas@itegaweb.org



[@itegaok](https://twitter.com/itegaok)



Instituto de Trabajo y Economía
Fundación Germán Abdala

CLAVES DE LECTURA

Bolivia ha sido en la última década uno de los países con mejor desempeño macroeconómico de la región, y a la vez uno de los casos menos estudiados. Si bien la caída en los precios de sus exportaciones y la debilidad de la demanda externa representan un desafío para el país, Bolivia luce mejor preparada que sus vecinos para resistir los embates de la coyuntura internacional.

La nacionalización de los recursos hidrocarburíferos y mineros fue el puntapié inicial para el fortalecimiento del Estado y, por lo tanto, de la soberanía nacional boliviana. Al calor de una estructura productiva con una fuerte participación estatal, pero que no por eso prescinde del capital privado, el gobierno decidió darle un fuerte impulso a la inversión pública en producción e infraestructura. Este camino se emprendió sin descuidar el frente social, avanzando en la construcción de un Estado de Bienestar.

Un aspecto a destacar es que, si bien el gobierno no renegó de la importancia de los recursos naturales en la provisión de ingresos fiscales y divisas, también es cierto que tomó la decisión estratégica de comenzar a desarrollar sectores no tradicionales que cumplan con el objetivo de reducir la dependencia de Bolivia de los vaivenes de los precios de los hidrocarburos y los minerales.

Esta orientación de política convivió con una administración del ciclo económico alejada de los preceptos de la ortodoxia, pero que a su vez decidió otorgar a la sostenibilidad macroeconómica una importancia clave. Con esta finalidad, el gobierno estableció objetivos duales de inflación y crecimiento, asequibles a través de un programa fiscal y financiero anual que establece los principales lineamiento de la política económica.

En definitiva, y según las palabras del propio vicepresidente Álvaro García Linera, Bolivia ha adoptado un modelo *"heterodoxo"*, que tiene la virtud de *"no apegarse a ninguna doctrina en particular, de no ser una construcción teórica fundada en principios abstractos alejados de la realidad"* y que ha ido *"sumando virtudes de distintas teorías, miradas y experiencias de la economía mundial"*.

INTRODUCCIÓN ¹

En los últimos 10 años, Bolivia fue uno de los países de Latinoamérica que exhibió mayor crecimiento económico y mejores resultados en términos distributivos. El nivel de actividad creció un promedio de 5% entre 2006 y 2015, impulsado en gran medida por la demanda interna. El desempleo llegó a ser de los más bajos de la región (4% en 2015), al tiempo que los niveles de pobreza extrema cayeron drásticamente (desde 38,2% en 2005 hasta debajo del 20% desde 2013), lo cual hizo que Bolivia dejara de ser el país más pobre de Sudamérica. A su vez, los indicadores de desigualdad mejoraron notablemente: el índice de Gini cayó desde 0,6 en 2005 hasta 0,49 en 2014, pasando de ser uno de los países más desiguales a acercarse a la mediana regional.

Otros aspectos relevantes de la experiencia boliviana son un nivel de inflación relativamente bajo para los parámetros regionales (la inflación se ubicó en 4,2% anual en junio de 2016), así como también el hecho de haber contado, junto con Venezuela, con uno de los superávits de cuenta corriente más importantes de toda la región en los últimos 10 años. También se destaca la visible caída en la deuda externa pública, que pasó desde un 52% del PIB en 2005, hasta un 17% finalizado 2015, y el elevado volumen de reservas internacionales (USD 11.979 millones al cierre del 2° trimestre de 2016, equivalentes a un 36% del PIB).

La importancia de esta “segunda clase” de logros no es menor: la sólida posición externa del país hizo que el impacto del desgaste de la demanda global y el desplome de los precios de los principales productos de exportación del país (gas natural y minerales como el zinc) fuera moderado. En efecto, en 2015 Bolivia creció un 4,8% y crecerá un 4,5% en 2016, según la CEPAL. Si bien la caída en los precios de los hidrocarburos significó una fuerte reducción en los ingresos fiscales del país, lo cual tendió a incrementar el déficit de las cuentas públicas, esto fue un factor común y un desafío también para el resto de los países de la región. De hecho, Bolivia exhibió en los últimos 10 años un déficit de apenas -0,2% del PIB, uno de los más bajos del continente. Esto le ha permitido que el efecto acumulativo sobre la deuda pública sea muy limitado y la percepción de solvencia se mantenga en niveles elevados.

¹ Se agradecen los aportes de Carlos Gonzales Rocabado, Subgerente de Investigaciones Económicas del Banco Central de Bolivia, y al resto del equipo del BCB que generosamente ofrecieron su tiempo para responder a nuestras consultas.

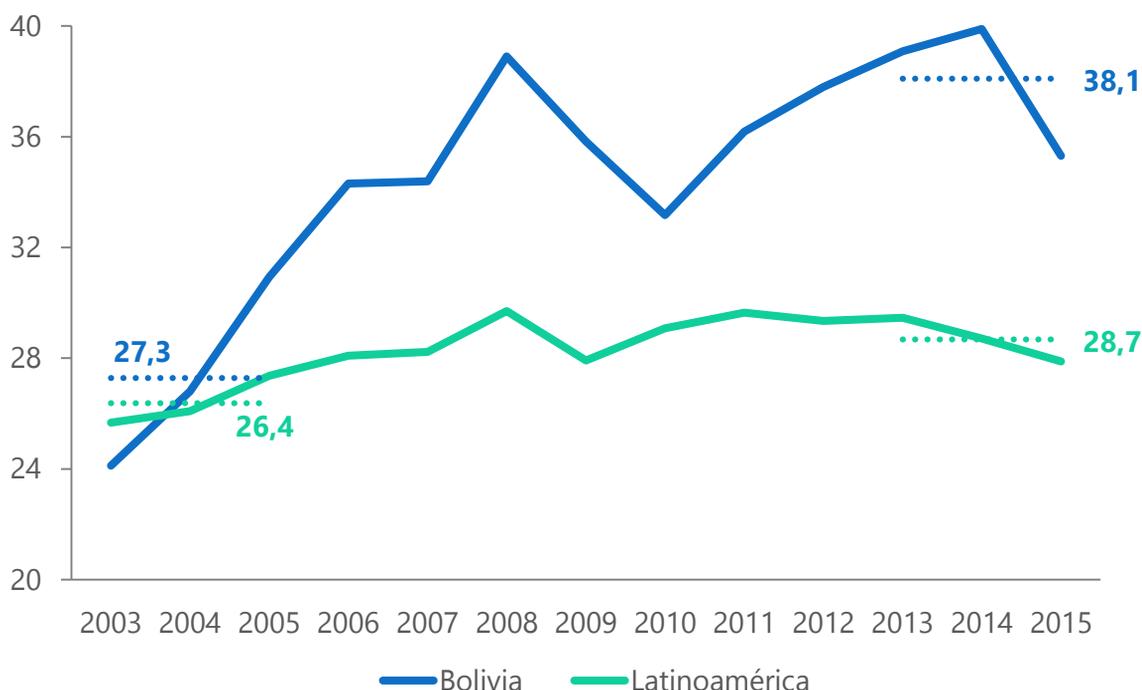
A pesar de estos logros, el caso boliviano ha sido uno de los menos estudiados en los últimos años. En el presente trabajo, abordaremos de manera sucinta los puntos más relevantes de esta experiencia.

NACIONALIZACIÓN DE RRNN COMO PUNTAL DE DESARROLLO

Uno de los hechos económicos y políticos más relevantes sucedidos en Bolivia en los últimos años fue la nacionalización de gran parte de la explotación de sus recursos naturales. Mediante el Decreto 28.701, firmado el 1° de mayo de 2006 por el presidente Evo Morales, se dio comienzo a este proceso, y el Estado pasó a controlar todas las etapas de la producción de hidrocarburos. A la apropiación de la renta hidrocarburífera siguió la minera, el segundo motor en importancia de las exportaciones bolivianas.

Recaudación del gobierno general

En % del PIB



Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI)

Estas decisiones tuvieron efectos macroeconómicos decisivos, ya que arrojaron como resultado un notable incremento en los ingresos del fisco y, consecuentemente, en el tamaño del Estado boliviano.

Según el FMI los ingresos fiscales en términos del PIB se elevaron desde 27,3% en 2003–2005 a 38,1% en 2013-2015. Para entender la importancia de las nacionalizaciones en este proceso, nótese que en 2015 casi un tercio de los ingresos consolidados del sector público provinieron de las empresas públicas (gran parte de los cuales corresponden a Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos, YPFB), mientras que en 2005 los ingresos de operación de las mismas no alcanzaban el 10% de los ingresos totales.

A raíz del aumento en la recaudación, se produjo un salto histórico en materia de gasto en infraestructura y social, y una vertiginosa mejora en los indicadores de pobreza y desigualdad. Esto se produjo no solo por la política redistributiva per se, sino porque la misma imprimió a su vez un fuerte impulso a la demanda agregada, lo cual motorizó un elevado crecimiento. Si bien el gobierno ha puesto un énfasis muy fuerte en la inversión pública (desde 2011, el gasto en Formación Bruta de Capital por parte del Estado es más importante que el gasto en salarios), también ha comenzado a construir a paso seguro un novedoso “Estado de Bienestar”.

Los primeros pasos hacia la consolidación de un Estado de Bienestar

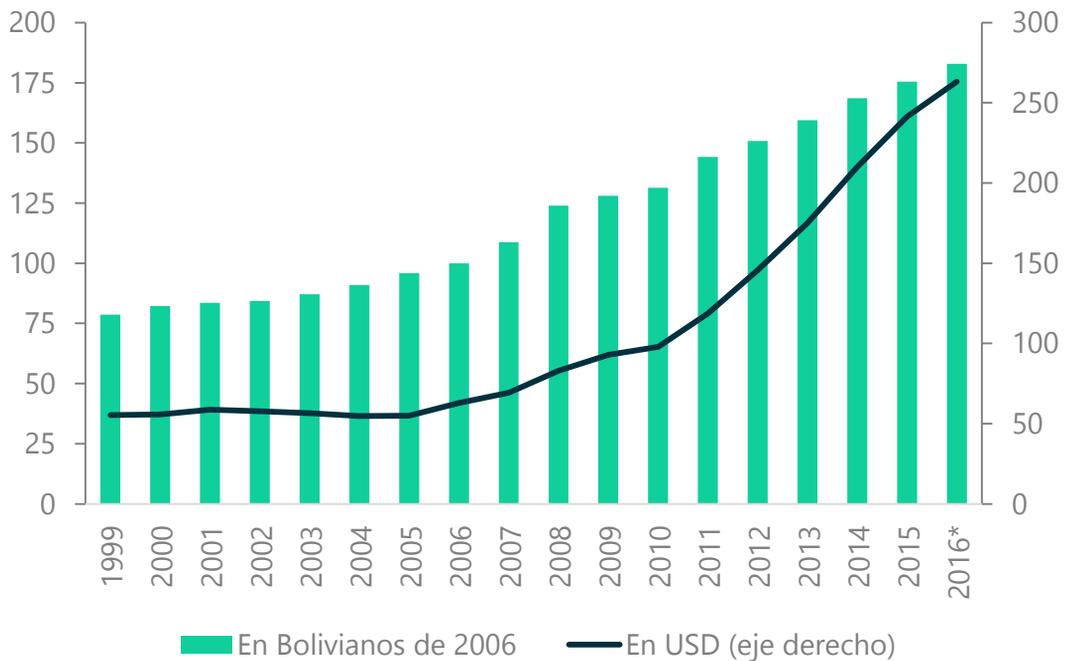
La llegada de Evo Morales al poder se enmarca en una situación socioeconómica de notable retraso, con una extraordinaria brecha entre pobres y ricos, y muchos bolivianos excluidos del sistema sin ningún tipo de cobertura social. Durante la primera etapa que se extiende entre 2006 y 2009 se iniciaron diferentes reformas en materia social, que fueron consolidadas con la reforma constitucional de 2009. De esta manera, se impulsaron diferentes políticas con el eje centrado en la redistribución justa de la riqueza y de los excedentes económicos.

Dentro de las políticas orientadas a mejorar la distribución del ingreso, reducir la pobreza y garantizar el ejercicio pleno de derechos básicos a los sectores más vulnerables debemos destacar, a parte de la política de incrementos en el salario mínimo, a los programas Juancito Pinto, Juana Azurduy y Renta Dignidad. Para tener una idea de la relevancia de estas iniciativas, basta mencionar que la cobertura de estos programas alcanzaba a poco más del 40% de la población en el 2014.

Sin dudas una de las principales políticas de ingreso del gobierno de Evo Morales fue el incremento del **salario mínimo**. En 2005 se encontraba en Bs 440, y fue ampliado hasta alcanzar los Bs 1.805 en 2016, lo que implica un crecimiento en términos reales de 7,4% anual promedio durante una década. Adicionalmente, si se considera este salario medido en dólares también se destaca un notable crecimiento, al pasar de 55 dólares en 2005 a 263 dólares a mediados de 2016, lo que implica un crecimiento promedio anual por encima del 15%.

Salario mínimo

En términos constantes y en dólares



Nota: (*) Proyectado

Fuente: Elaboración propia en base al Instituto Nacional de Estadísticas del Estado Plurinacional de Bolivia

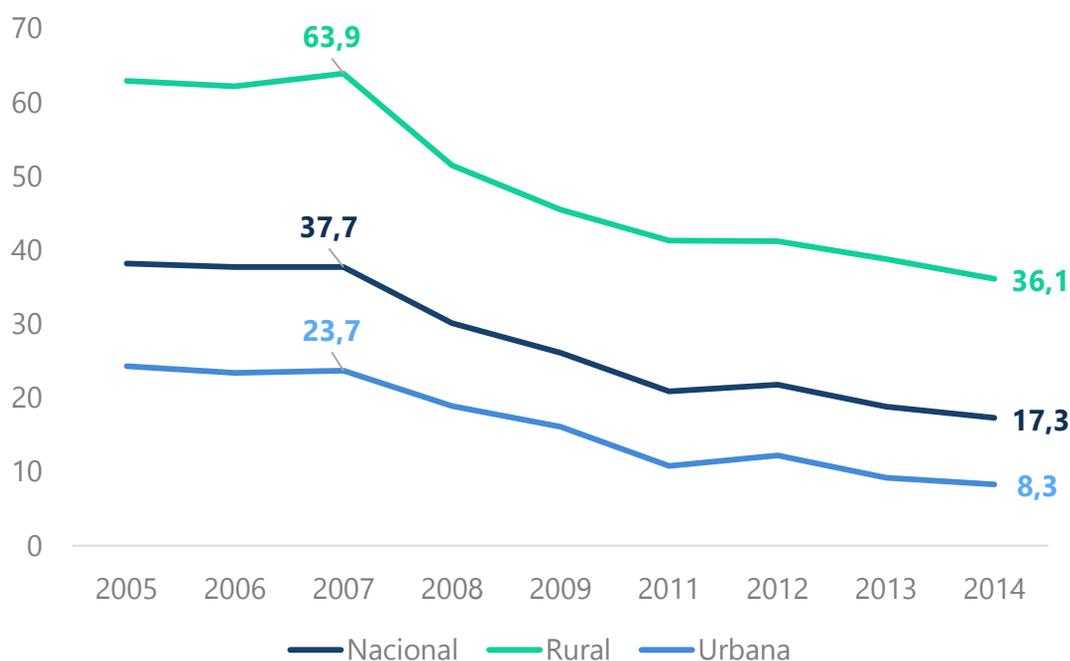
El **programa Juancito Pinto** cubre aproximadamente el 20% de la población de Bolivia y consta de una ayuda monetaria para incentivar la permanencia de niños, niñas y adolescentes en el sistema educativo. En 2014 se invertían poco más de Bs 426 millones (0,2% del PIB), logrando una clara reducción de la tasa de abandono escolar, al pasar de 6,4 en 2006 a 2,9 en ese año.

Por otro lado, el **programa Juana Azurduy** alcanza al 12% de la población y busca incentivar el uso de los servicios de salud materno-infantil con el objetivo de mejorar la salud materna, reducir la mortalidad infantil y erradicar la desnutrición en la primera infancia. En 2014 se invertían Bs 157 millones (0,1% del PIB) en este programa, que favoreció una reducción en la mortalidad infantil de 63 muertes cada mil nacidos vivos en 2008 a 56 en 2013.

En cuarto lugar, la **Renta Dignidad** llega al 8,5% de la población boliviana beneficiando a todos los adultos mayores de 60 años. Si bien previo a la llegada de Evo Morales ya existía un programa similar denominado Bonosol, su cobertura era más reducida ya que llegaba a menos de 500 mil adultos mayores, mientras que Renta Dignidad supera al millón de beneficiarios. En 2014 este programa orientado a la vejez implicó una inversión de Bs. 2.717 millones (1,2% del PIB) y se complementa con el pilar contributivo y el solidario semi-contributivo que definen a Bolivia como uno de los pocos países del mundo con cobertura universal en el sistema de pensiones².

Pobreza extrema

En porcentajes



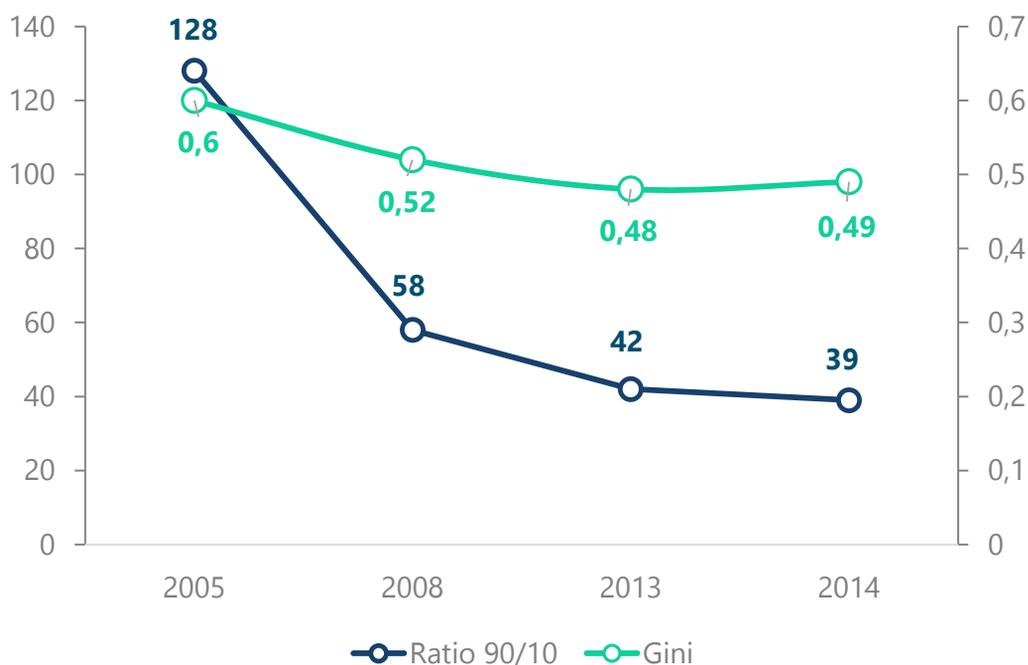
Fuente: Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas – UDAPE, en base a Encuestas de Hogares del Instituto Nacional de Estadística – INE.

² Para una discusión sobre Renta Dignidad y las reformas en el sistema de pensiones boliviano puede leerse nuestro Documento de Trabajo N° 3 ["Sistemas de pensiones en Argentina y Bolivia. Reformas, contrarreformas y perspectivas a futuro"](#).

En suma, gracias a estas acciones impulsadas por un Estado más vigoroso es que Bolivia logró una notable reducción en la pobreza extrema. Es así que de una pobreza extrema rural que alcanzaba a casi el 64% de la población en 2007 se pasó a una tasa del 36% en los años recientes. Del mismo modo, en las áreas urbanas la pobreza extrema o indigencia logró reducirse desde casi el 24% en 2007 al 8% en 2014.

En simultáneo a estas políticas, y cómo ya se anticipó, la distribución del ingreso en Bolivia evidenció una notable mejora en los últimos años. A los progresos medidos por medio del coeficiente de Gini, deben sumarse también los avances en términos de la relación entre el 10% más rico y más pobre, que en Bolivia era de 128 veces en 2005 se redujo a 39 en 2014.

Gini y Ratio 10% más rico – 10% más pobre



Fuente: Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas – UDAPE con información de las Encuestas de Hogares del Instituto Nacional de Estadística - INE

Como se muestra a continuación, estos logros en materia de disminución de la pobreza y distribución del ingreso convivieron con un régimen macroeconómico orientado a reproducir, a lo largo del tiempo, las condiciones necesarias para garantizar la sostenibilidad del Estado de Bienestar.

UNA POLÍTICA ECONÓMICA “A MEDIDA”

En Bolivia, el programa económico anual es diseñado en conjunto por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y el Banco Central de Bolivia (BCB). **A principios de cada período las autoridades definen un Programa Fiscal-Financiero (PFF), que establece objetivos anuales de crecimiento e inflación, consistentes a su vez con el Plan de Desarrollo Económico y Social 2016–2020.** En el PFF se estipulan además una meta para el déficit del sector público, y un nivel objetivo para el denominado Crédito Interno Neto (CIN), que incluye el financiamiento del BCB al sector público.

Metas Cuantitativas del Programa Fiscal – Financiero 2016

Acumulado desde el 1° de enero - en millones de bolivianos

	T1	T2	T3	T4
Superávit del Sector Público	821	3.277	2.019	15.533
Financiamiento Interno al Sector Público	836	3.190	-7.046	5.922
Crédito Interno Neto del BCB al SPNF	2.330	5.930	-3.570	10.920
Crédito Interno Neto Total	537	3.843	1.393	11.579
Reservas Internacionales Netas (USD)	-561	-961	-557	-1.055

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de Bolivia.

Este esquema reconoce de manera explícita al BCB como una institución clave, que coordina con el resto de los órganos de gobierno y que es central en la determinación de la demanda agregada, el crecimiento y los precios de la economía.

A modo de ejemplo, cabe notar que en la actualidad la política monetaria muestra un importante sesgo expansivo, que se refleja tanto en tasas de interés de política cercanas a 0%, como en una estructura de encajes acorde a una elevada flexibilidad monetaria.

En este sentido, dado el escenario coyuntural, el objetivo de la política monetaria es el de actuar de manera contracíclica y atacar la mayor debilidad de la demanda interna, en un contexto en el cual la inflación se encuentran cerca de la banda inferior fijada por las autoridades (de un rango centrado en 5% para diciembre de 2016).

Estas medidas contribuyeron a la expansión del crédito, que en virtud de la aplicación de la Ley de Servicios Financieros de 2013 (que exige que hacia fines de 2018 el 60% de la cartera de los bancos esté destinada al crédito productivo o a la vivienda social), se orienta de manera significativa hacia las actividades productivas.

Como “contrapeso” de las políticas expansivas, el BCB instrumentó otras medidas con el objetivo de evitar una excesiva fuga de capitales. Por un lado, volvió a hacer uso del “Bono Navideño”, que consiste en un título público que desde 2007 se coloca directamente al ahorrista, con el objetivo de captar excedentes de circulante en manos del público para esa época del año, y que paga actualmente un 7% anual a 2 y 8 meses, muy por encima de los títulos de regulación monetaria. Por otro lado, y haciendo uso de un entramado macroprudencial que le permite acomodarse a los distintos shocks, la autoridad monetaria decidió elevar la comisión por transferencias al exterior que realizan las entidades financieras a través del BCB, de 1% a 1,6%.

Un punto a destacar respecto de la política del banco central es que el hecho de tener un objetivo para el nivel de precios no equivale a afirmar que Bolivia tiene “Metas de Inflación” en sentido estricto³. Esto es así porque el modelo boliviano está lejos de los esquemas que, con el objetivo de estabilizar los precios, se apoyan en la tasa de interés como único instrumento de política para operar sobre la demanda agregada.

Por el contrario, tanto el banco central como el resto de los órganos de gobierno ejecutan una variedad de políticas que complementan a la gestión de la liquidez como herramienta de control de precios. Una de ellas es la administración del tipo de cambio, que se utiliza explícita pero no exclusivamente como ancla nominal. Un aspecto interesante respecto del uso del tipo de cambio como instrumento de control de la inflación es que el BCB hace una comparación regular entre el tipo de cambio real efectivo y el tipo de cambio real consistente con los “fundamentos de largo plazo de la economía”, monitoreando que no se produzcan desalineamientos persistentes entre ambos.

Otro tipo de disposiciones que dan acompañamiento al BCB son las emitidas por el Poder Ejecutivo (en general, vinculadas con la producción, el transporte y la comercialización de bienes, [ver aquí](#) para algunos ejemplo), que **lo que el gobierno busca es evitar que todo el peso de la estabilización de precios recaiga en variables monetarias.**

³ Para una discusión sobre el modelo canónico de “Metas de Inflación”, puede consultarse nuestra [Nota de Economía N° 4](#).

Un aspecto a destacar es que el rol del BCB no se circunscribe a la administración del ciclo económico. De acuerdo a las leyes vigentes, el BCB también cumple con el rol de otorgar financiamiento a las denominadas “Empresas Públicas Nacionales Estratégicas” (EPNE). Entre estas se encuentran YPFB, la Empresa Nacional de Electricidad Boliviana, o la COMIBOL (Corporación Minera de Bolivia), empresa que lleva adelante un proyecto integral para la industrialización del litio en Bolivia. Todos estos proyectos, que están vinculados directa o indirectamente con la industrialización de recursos naturales, indican que el BCB participa activamente de una estrategia de desarrollo deliberada emprendida por el gobierno.

En efecto, y según las definiciones del propio vicepresidente Álvaro García Linera en su discurso en el último congreso de la Asociación de Pensamiento Económico Latinoamericano (APEL), el gobierno busca reducir la alta dependencia que tiene el país de los ciclos de precios de *commodities* por medio de un plan que tiene tres ejes: a) la expansión de la frontera agrícola, con el objetivo de incrementar la producción de alimentos; b) el uso estratégico del crédito de la banca, como ya se explicó más arriba y; c) el aumento de la inversión pública en sectores como la petroquímica, el plástico, y la generación de energía eléctrica⁴.

Finalmente, otro de los elementos centrales del caso boliviano, fue la administración prudencial del sector externo como herramienta fundamental para garantizar la consistencia macroeconómica del proceso de crecimiento.

Sector externo y consistencia macro

En línea con lo observado en la región, a partir del nuevo milenio los Términos de Intercambio (Tdl) de la economía de Bolivia experimentaron un fuerte crecimiento, que acumuló un 109% entre 2001 y 2008 (con una marcada aceleración entre 2005 y 2008). Con el estallido de la crisis internacional, los precios de exportación de Bolivia se vieron afectados, al igual que sucedió en el resto de Latinoamérica.

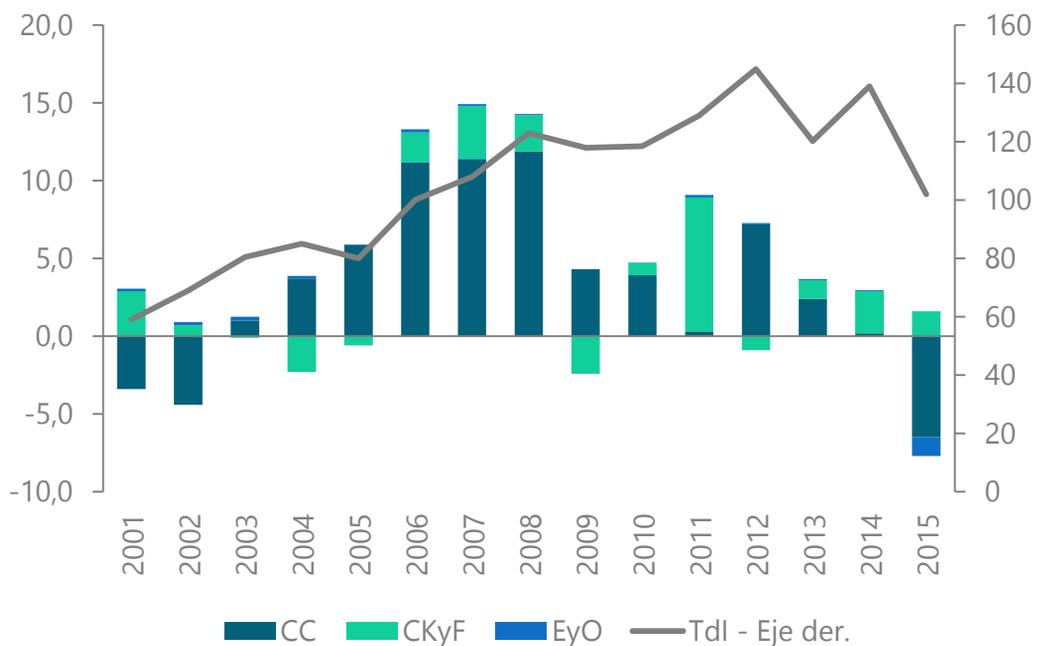
Durante este primer período, la aceleración de los Tdl dio lugar a un elevado superávit en la cuenta corriente del Balance de Pagos, en un contexto de moderado superávit de cuenta capital y financiera, lo cual derivó en un sostenido proceso de acumulación de reservas internacionales.

⁴ Bolivia se encuentra desarrollando un ambicioso proyecto para generar y exportar energía eléctrica con una importante participación del Estado.

La estrategia del gobierno implícita fue entonces la de dar impulso a la demanda interna pero con el recaudo de que sea consistente con la sostenibilidad del sector externo, favoreciendo de este modo el ahorro público en moneda internacional. Esta lógica, que a corto plazo implica articular las demandas de diferentes actores sociales, a mediano plazo puede resultar redituable si ex post se verifica un deterioro en las condiciones externas.

Balanza de Pagos y Términos de Intercambio

En % del PIB e Índice 2006=100



Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

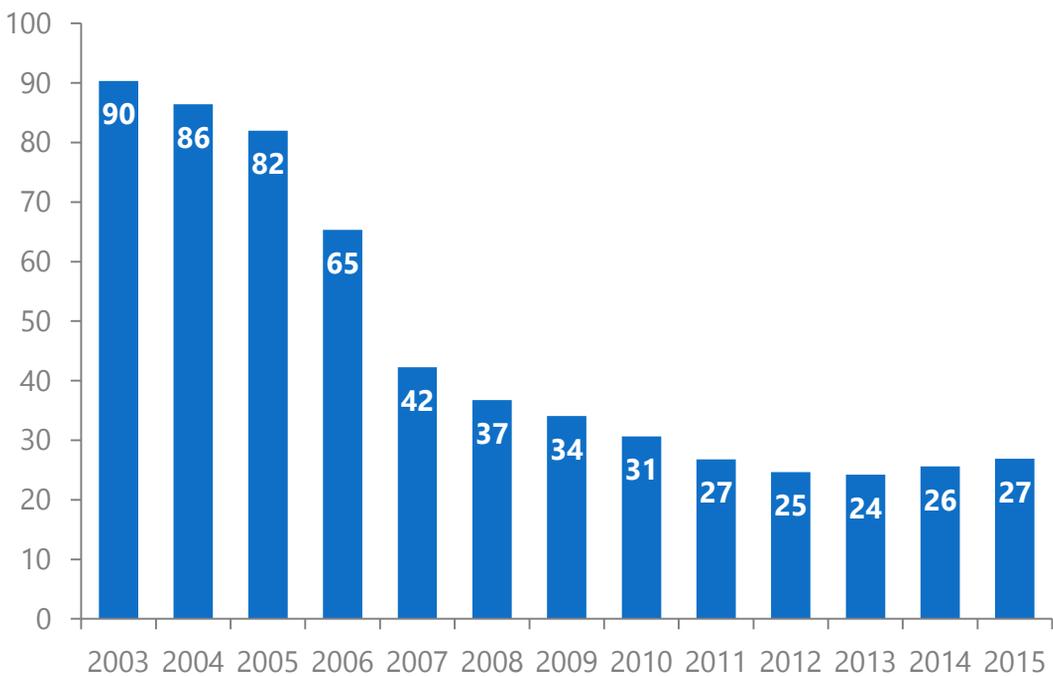
En los años subsiguientes a la crisis financiera global, los Tdl de Bolivia continuaron en ascenso, pero a un ritmo sensiblemente inferior, acumulando un alza del 18% entre 2008 y 2012, lo cual implicó que el impulso externo perdió potencia como dinamizador del crecimiento.

Es en este contexto, que la compra de reaseguros mediante la acumulación de reservas demostró ser un elemento eficiente para sostener el proceso de crecimiento, en un escenario global evidentemente más adverso. En efecto, entre el máximo de 2012 y 2015, los Tdl de Bolivia acumulan una caída de casi 30%, y 2015 cerró con el primer déficit de cuenta corriente en 13 años, finalizando el período con una caída en las reservas internacionales.

Para una economía pequeña, escasamente diversificada y con un gobierno popular, los shocks negativos a los TdI suelen disparar procesos de fuertes tensiones internas, en tanto pueden poner en cuestionamiento políticas redistributivas al perder dinamismo el frente externo. En el caso de Bolivia, la constitución de una sólida posición externa, en un marco de muy bajo endeudamiento externo, ha permitido al gobierno sostener la expansión interna aún en el ya mencionado contexto internacional adverso.

Deuda Externa

En % del PIB



Fuente: Banco Central de Bolivia (BCB)

REFLEXIONES FINALES

¿Qué enseñanzas se pueden extraer para el resto de la región?

Un análisis detallado del caso boliviano excede a los fines de esta Nota de Economía, aunque es posible esbozar algunas conclusiones preliminares. En primer término, está claro que **lo valioso del caso boliviano es justamente el carácter idiosincrático de las medidas aplicadas**. Aunque esto parezca obvio, es común escuchar a autoridades de gobiernos latinoamericanos que extrapolan experiencias que fueron exitosas en países que tienen pocos puntos en común con la región, tanto en términos históricos como en materia de inserción internacional.

En segundo lugar, si hay una característica que define al modelo boliviano es la notable presencia del Estado, que tanto ha sido criticada en la región en los últimos años. Este es un aspecto que parece casi trivial pero que no es menor, dado que **algo que demuestra el caso boliviano es que un Estado presente no solo puede convivir con una economía en crecimiento, y además distribuir el ingreso progresivamente, sino que también es capaz de garantizar la propia sostenibilidad de este proceso**.

Respecto de este último punto, y como ya se expresó en los párrafos precedentes, la existencia de un esquema monetario–fiscal orientado a cumplir con un objetivo dual de crecimiento e inflación, un banco central que utiliza todos los instrumentos de los que dispone y coordina con el Poder Ejecutivo, y que además cumple con el rol tanto de cuidar la macroeconomía como de financiar el desarrollo, son elementos que pueden haber contribuido al éxito de la política económica de Bolivia.

Un punto que es importante resaltar aquí es que, en el caso de Bolivia, las reglas fiscales no parecen ser una traba para el crecimiento elevado (recordar que Bolivia creció un 5% promedio en el período 2006–2015). Esto fue consecuencia del fuerte incremento en la recaudación derivado de la nacionalización de los RRNN, lo cual permitió expandir el gasto y estimular sostenidamente la demanda agregada. Algunas economías de la región, por el contrario, parecen tomar el camino inverso: primero “achican” el Estado a través de un recorte en los impuestos, y con esto generan la necesidad de ajustar el gasto⁵.

⁵ Para un análisis del caso argentino se puede consultar el [Informe de Coyuntura Mensual N°5](#), pág. 9.

En tercer lugar, cabe también destacar la relación entre sector público y privado que contempla el modelo boliviano. Al respecto, es importante notar que en 2015 el gobierno anunció que la “era de las grandes nacionalizaciones” había concluido, dando entender que **las expropiaciones fueron consecuencia de decisiones estratégicas y no de una política deliberada contra el capital privado**. Las empresas han comprendido el mensaje y han actuado en consecuencia: en el período 2006–2014 la Inversión Extranjera Directa (IED) alcanzó los USD 1.238 millones anuales, por encima de los USD 789 millones de los años 1997–2005, previo a la etapa de nacionalizaciones⁶.

De más está decir que es difícil pensar que este tipo de estrategia pueda “copiar y pegarse” en otras economías sin mayores variaciones. Se debe resaltar, por ejemplo, que las características con las que se expresa el conflicto distributivo son distintas en cada país, y el modo de conciliarlas desde el Estado difiere en cada caso. Aun tomando en cuenta estos bemoles, la experiencia boliviana de los últimos años merece ser estudiada con mayor detenimiento a la hora de pensar el desarrollo de la región.

⁶ Debe notarse que el crecimiento de la IED es un fenómeno regional, del cual Bolivia no ha quedado excluido a pesar de su política de nacionalizaciones.