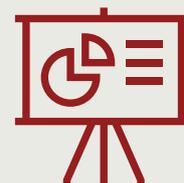


BALANCE Y LECCIONES DEL MODELO BOLIVIANO¹



A lo largo de la presente campaña electoral, diversos candidatos revelaron su interés por emular en el Perú las políticas implementadas en Bolivia durante el mandato de Evo Morales entre el 2006 y 2019. Estas se caracterizaron por otorgarle al Estado un rol empresarial más activo a través de la nacionalización de industrias como aquellas vinculadas al sector hidrocarburos.

El interés de estos candidatos por la fórmula de desarrollo boliviana radica en sus resultados en materia económica y social. Entre el 2006 y 2014, Bolivia presentó un crecimiento económico promedio de 5.1% anual, favorecido por el fuerte incremento del precio de sus principales productos de exportación como el gas natural y el petróleo. Además, se logró la mejora de indicadores sociales como la reducción de pobreza y la desigualdad en el país.

Durante los años donde los precios de los hidrocarburos se mantuvieron en niveles altos, Bolivia logró sostener superávits en las cuentas fiscales y externas, e incluso acumular una mayor cantidad de reservas internacionales, reflejo de la adopción de algunos principios de responsabilidad macroeconómica. No obstante, a partir del descenso de las cotizaciones de materias primas que inició en el 2014, en su afán por sostener altas tasas de crecimiento y preservar los avances sociales, Bolivia ha tenido que recurrir a una política económica que ha traído consigo altos niveles de déficit en las cuentas fiscales y externas, millonarias pérdidas de reservas internacionales y un aumento significativo de la deuda pública a niveles no observados desde el 2006. Sumado a una débil inversión privada, todo ello pone en cuestionamiento la viabilidad del modelo boliviano en el mediano plazo.

AÑOS DE BONANZA

Luego del periodo hiperinflacionario experimentado entre 1982 y 1985, se establecieron una serie de políticas de estabilización y liberación económica que permitieron retomar el crecimiento del país. Así, cuando Evo Morales asumió la presidencia en 2005, Bolivia ya contaba con casi 20 años de crecimiento continuo. La economía había registrado un crecimiento promedio anual de 4.1% en el periodo 1987-1998 y de 2.6% en 1999-2005.

No obstante, durante la primera mitad de la década de los 2000, el país experimentó un periodo de crisis política y violentas protestas sociales, en las que se manifestó el descontento de un sector importante de la población respecto a la forma de administración de los hidrocarburos en el país. Dado ello, en 2004, se realizó un referéndum cuyo resultado dio como mandato anular la ley vigente de hidrocarburos y restablecer la propiedad pública sobre estos recursos.

Como consecuencia, en 2005 se aprobó una nueva ley de hidrocarburos² que permitió incrementar significativamente la renta estatal proveniente de estos recursos. Dicha ley establecía que parte de los ingresos por la venta de hidrocarburos estarían destinados al pago de regalías (12%), al pago de una participación al Tesoro General de la Nación (TGN) (6%), y al pago de un Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) de 32%. Así, el Estado pasaba a recaudar al menos el 50% sobre el valor de la producción fiscalizada de hidrocarburos.

Posteriormente, en 2006, con Evo Morales en la presidencia, se publicó el Decreto Supremo N° 28701 que dispuso la transferencia al Estado de “la propiedad, la posesión y el control total y absoluto de los hidrocarburos”. Además, se estableció que la empresa pública Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), en representación del Estado, asuma la comercialización de estos recursos.

1. Elaborado por Teodoro Crisólogo, Fernando Gonzales y Paola Herrera. Agradecemos los comentarios y aportes brindados por los economistas Álvaro Ríos, Gustavo Canavire-Bacarreza, Gonzalo Chávez y Mauricio Medinaceli.
2. Ley de Hidrocarburos N° 3058

Con ello, las empresas privadas se vieron forzadas a renegociar sus contratos o a dejar en país. En la práctica, la renegociación significó que YPFB pase a asumir la propiedad de entre el 51% y 100% de acciones de las diferentes empresas petroleras.

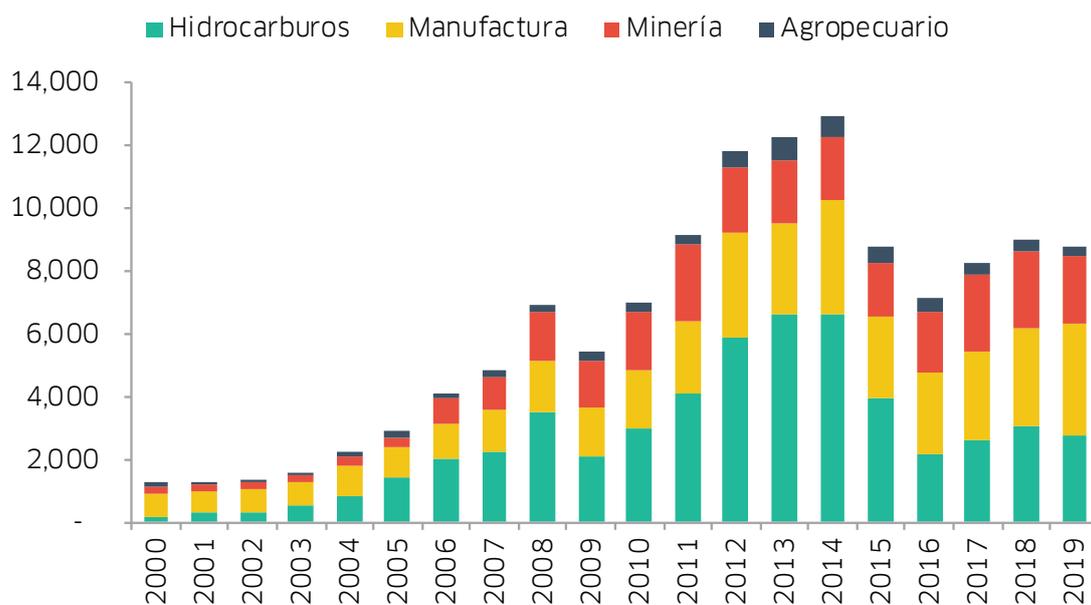
Además, en los nuevos contratos se estableció que, luego del pago de las cargas fiscales establecidas en la ley de hidrocarburos, los ingresos restantes se utilizarían para reconocer los costos operativos y la depreciación de activos de la empresa privada, denominados costos recuperables. Posteriormente, el monto sobrante constituye una ganancia a repartirse entre la empresa privada y la empresa estatal YPFB, en función a lo acordado en cada contrato.

Cabe mencionar que, a partir de 2010, se vienen firmando nuevos contratos –denominados contratos de servicios– que ya no reconocen los costos recuperables a las empresas petroleras, sino que les otorgan una retribución por sus servicios de exploración y explotación; sin embargo, a la fecha, todas las áreas bajo este tipo de contrato aún se encuentran en etapa de exploración, sin resultados exitosos. Ello refleja, en parte, la insuficiente actividad exploratoria realizada en el país. La reforma a la ley de hidrocarburos se dio en un contexto muy favorable, en el que el precio internacional de las materias primas se incrementó sustancialmente. En particular, el precio promedio del gas natural exportado por Bolivia se multiplicó por cinco entre el 2004 y 2014³, convirtiéndose en un factor clave del desempeño económico del país durante esos años. Además, también se registró un incremento en el volumen de la producción durante dicho periodo, impulsado por la mayor demanda y los contratos de comercialización suscritos con Brasil y Argentina con anterioridad a la reforma tributaria.

Así, en el periodo 2004-2014, el valor de las exportaciones bolivianas aumentó en 488%, al pasar de US\$ 2,195 millones a US\$ 12,899 millones, mientras que los envíos de gas natural se multiplicaron por ocho, incrementándose de US\$ 815 millones a US\$ 6,595 millones. Al respecto, destaca que casi la totalidad de las ventas de gas natural de dicho periodo tuvieron como destino Brasil (72%) y Argentina (27%).

Bolivia: Exportaciones según sector 2000 – 2019

(Millones de US\$)



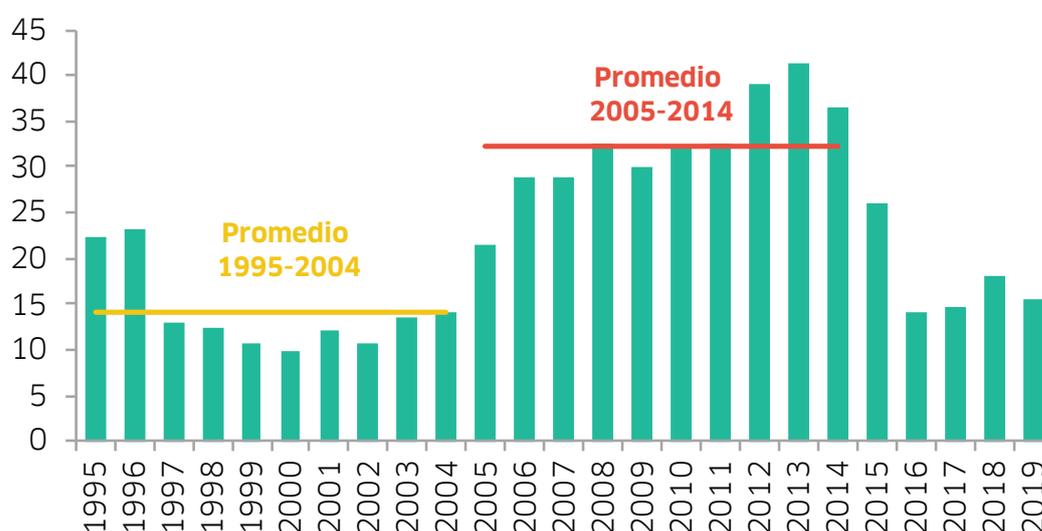
Fuente: INE Bolivia

3. Este aumento es superior al que registran las cotizaciones del gas natural en los mercados internacionales. Según cifras del FMI, el índice de gas natural que captura el promedio de los precios europeos, japoneses y americanos del gas natural, se duplicó entre el 2004 y 2014.

El incremento del valor de la producción y la reforma tributaria permitieron una notable expansión de los ingresos del gobierno provenientes de la exploración y explotación de hidrocarburos, que pasaron de US\$ 340 millones en 2004 a US\$ 4,560 millones en 2014. De este modo, la participación de los ingresos por las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos sobre el total de ingresos del gobierno general aumentó de un promedio de 14% en el periodo 1995-2004 a casi un tercio (32%) en 2005-2014. Sin embargo, con la caída de los precios internacionales y el menor volumen de producción a partir de 2015, el financiamiento proveniente de los hidrocarburos disminuyó notablemente hacia los años posteriores.

Bolivia: Participación de los ingresos por hidrocarburos en los ingresos totales del gobierno general*, 1995 - 2019

(Porcentaje)



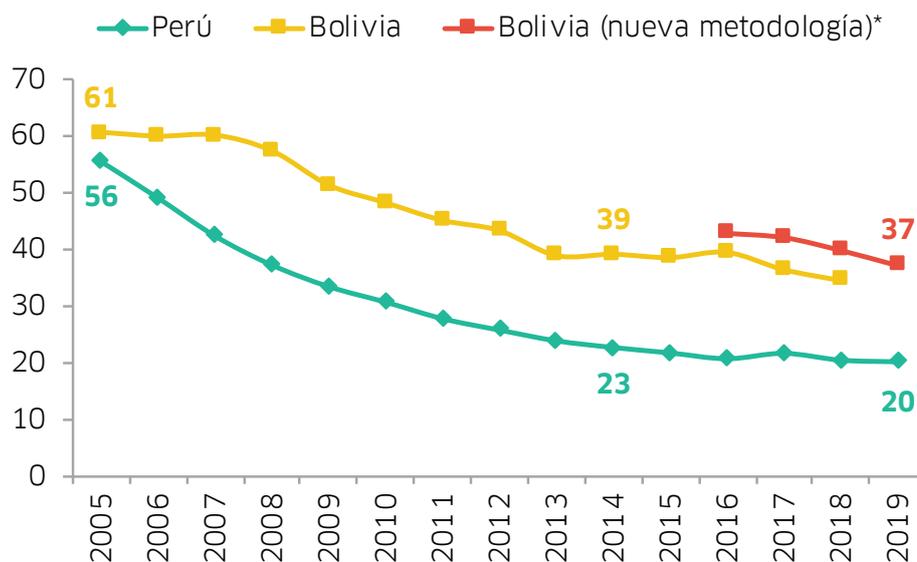
*Incluye ingresos por regalías, participación TGN, IDH y participación adicional YPFB. No incluye impuestos recaudados por las actividades de refinación. Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de Bolivia; Fundación Jubileo.

Los altos precios internacionales y contar con destinos seguros para las exportaciones de gas natural impulsaron la expansión de la economía boliviana, que creció a un ritmo promedio de 5.0% entre el 2005 y 2014, el tercero más alto de Latinoamérica en dichos años, solo superado por Perú (6.1%) y Uruguay (5.2%). El incremento de la producción de petróleo y gas natural contribuyó con el 10% del crecimiento acumulado del PBI de Bolivia en dicho periodo. Al respecto, en el caso de una economía más grande como la peruana, el aporte de los hidrocarburos al crecimiento hubiera sido de 2%.

La bonanza generada por los ingresos procedentes de los hidrocarburos se vio reflejada en una mejora de indicadores sociales, como resultado de una expansión significativa del gasto público y un aumento en la cobertura de programas de transferencias monetarias, además del incremento del empleo en sectores intensivos en mano de obra como construcción y comercio. Así, la tasa de pobreza se redujo de 60% en 2005 a 39% en 2014, mientras que el coeficiente de Gini -indicador de desigualdad- pasó de 0.59 en 2005 a 0.48 en 2014 (valores más cercanos a cero indican una igualdad absoluta de ingresos). De manera similar, la pobreza en el Perú se redujo de 56% a 23%, mientras que el coeficiente de Gini pasó de 0.50 a 0.43 durante los mismos años. Al respecto, resalta que, si bien ambos países presentaron mejoras, el Perú logró un mayor avance en la reducción de la pobreza y desigualdad entre el 2005 y 2014.

Perú y Bolivia: Evolución de la incidencia de pobreza, 2005-2019

(Porcentaje de la población)



*A partir de 2016 se realiza una actualización en la construcción de la Canasta Básica Alimentaria en Bolivia.
Fuente: INE Bolivia; INEI Perú.

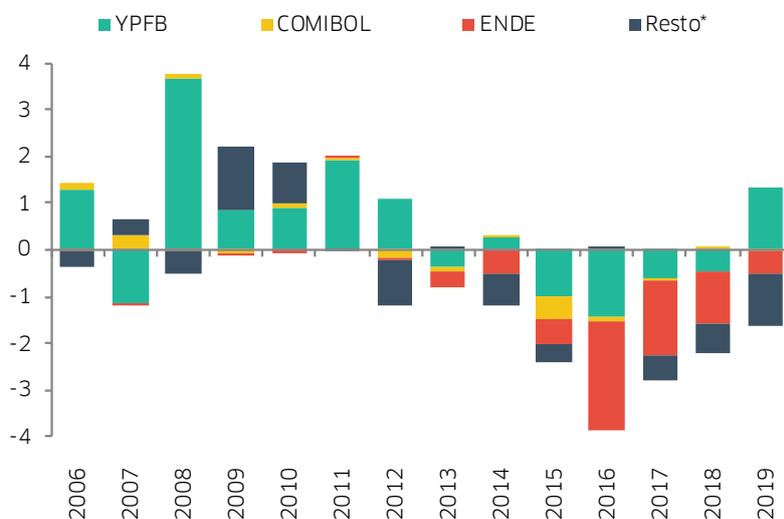
DESEQUILIBRIOS MACROECONÓMICOS

A pesar del alto crecimiento económico y los avances en el terreno social mostrados por Bolivia, una de las consecuencias poco discutidas de la administración de Evo Morales ha sido la acumulación de desbalances macroeconómicos, los cuales ponen en evidencia la vulnerabilidad y poca sostenibilidad de su modelo de desarrollo.

Luego de que los precios del petróleo y gas comenzaran a descender en el 2014, las cuentas fiscales bolivianas empezaron a deteriorarse. De acuerdo con el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de Bolivia, el resultado económico del sector público no financiero pasó de un superávit de 1.8% del PBI en promedio entre el 2006 y 2013, a un déficit promedio de 6.8% del PBI entre el 2014 y 2019. Esta caída se encontró explicada, en parte, por la menor recaudación de ingresos públicos provenientes de empresas estatales, que fue acompañada por una política insuficiente de consolidación del gasto público luego de una fuerte expansión durante en los años de bonanza. En efecto, las empresas públicas de Bolivia como Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL), la Empresa Nacional de Electricidad (ENDE), entre otras, acumularon pérdidas que llegaron a representar en promedio 2.3% del PBI entre el 2014 y 2019. Mientras los ingresos de la actividad empresarial del gobierno boliviano se redujeron ante los menores precios de exportación y la caída en la producción de hidrocarburos - sólo el gas natural mostró un retroceso acumulado de 23.9% en dicho periodo -, las partidas más rígidas del gasto público no siguieron la misma dirección. Por ejemplo, los recursos destinados al pago de remuneraciones del sector público continuaron incrementándose y en el 2019 ascendieron a 13.0% del PBI, casi 4 puntos porcentuales por encima de los niveles exhibidos en el 2006.

Bolivia: Resultado económico de empresas públicas, 2006 - 2019

(Porcentaje del PBI)

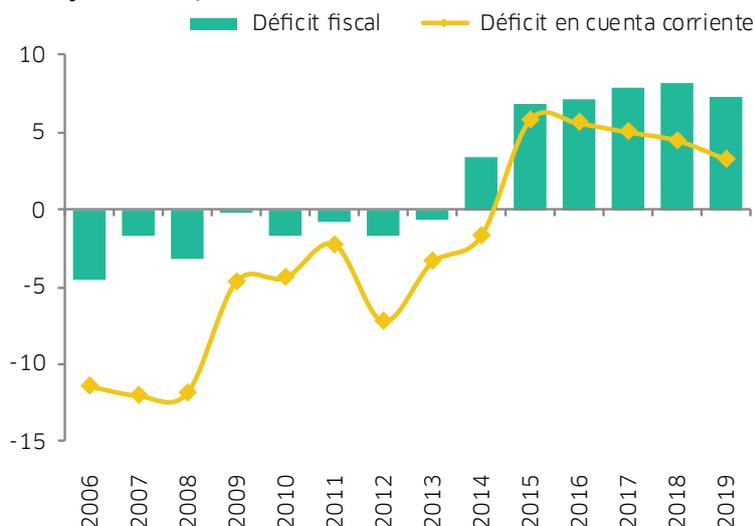


*/ Incluye Administradora Boliviana de Carreteras.
Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de Bolivia

Cabe señalar que, tal como encuentran los trabajos empíricos realizados por Furceri y Zdzienicka (2018)⁴ así como por Carrière-Swallow y otros (2018)⁵, los desequilibrios fiscales en países emergentes y de América Latina recurrentemente se han traducido en mayores déficits en las cuentas externas, fenómeno al cual la literatura conoce como twin deficits. A través del mayor gasto e inversión pública, se inyecta mayor dinamismo a la demanda interna la cual eleva las importaciones de bienes - que en el caso de Bolivia llegaron a representar cerca del 38% del PBI en el 2014 -, llevando a la balanza comercial a un resultado negativo. Esta relación puede verse en el caso boliviano, donde tanto el déficit fiscal como el de cuenta corriente comenzaron a incrementarse de forma simultánea desde el 2013.

Bolivia: Déficit fiscal y déficit en cuenta corriente, 2006 - 2019

(Porcentaje del PBI)



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de Bolivia, FMI

4. Furceri D. y Zdzienicka A. (2018). Twin Deficits in Developing Economies. IMF Working Paper.

5. Carrière-Swallow Y., David A. C., y Leigh D. (2018). The Macroeconomic Effects of Fiscal Consolidation in Emerging Economies: Evidence From Latin America. IMF Working Paper.

Para financiar el déficit registrado en las finanzas públicas, otro de los desequilibrios que se ha generado es el aumento sustancial de los niveles de endeudamiento gubernamental. La deuda bruta del Gobierno General pasó de 37.6% a 56.5% del PBI entre el 2014 y 2019, llegando a registros no observados desde el 2006. Asimismo, el Banco Central de Bolivia (BCB), poniendo en evidencia su poca autonomía e independencia para el manejo de la política monetaria, ha venido utilizando parte de su hoja de balance para otorgar créditos a las empresas públicas – situación similar a la ocurrida en Perú en la década de 1980 – y compensar las pérdidas económicas acumuladas por los menores precios de exportación.

Estas acciones, unidas al esfuerzo monetario que implica mantener un régimen de tipo de cambio fijo en un contexto de menor entrada de divisas, han ocasionado una desacumulación progresiva de las reservas internacionales del BCB, que al 2019 representaron 15.7% del PBI, una caída de más de 30 puntos porcentuales por debajo del pico alcanzado en el 2012.

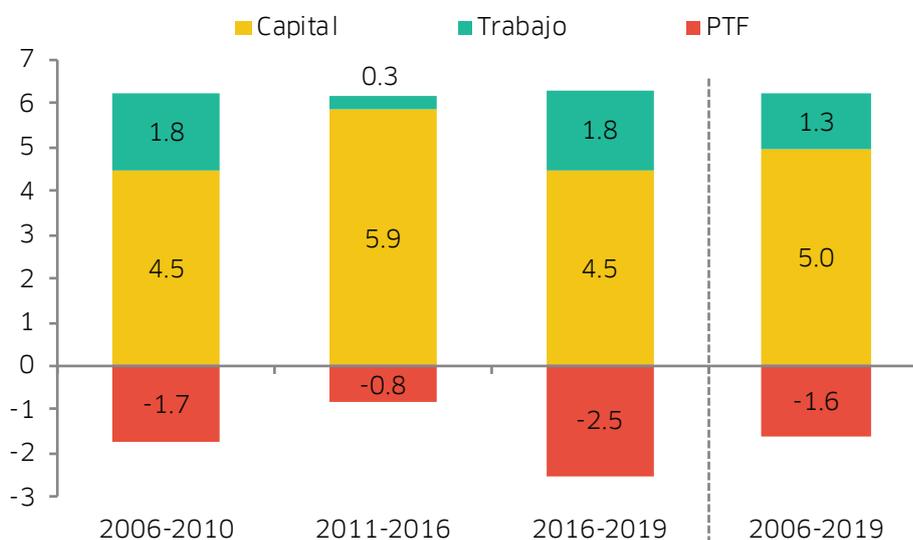
Cabe señalar que, tras la materialización de un escenario fiscal y monetario más complejo, la agencia Fitch Ratings rebajó la calificación del riesgo soberano de Bolivia de BB- a B+ en el 2019 – con perspectiva negativa –, y posteriormente a B en el 2020, al igual que otras agencias como Standard & Poor’s (de BB- a B+ entre el 2019 y 2020) y Moody’s (de Ba3 en el 2019 a B2 hacia fines del 2020). Esta situación contrasta con lo ocurrido en otros países de la región como el Perú que ha exhibido prudencia macroeconómica a pesar de un entorno internacional menos favorable, lo cual lo ha llevado a seguir mostrando una mejor calificación crediticia - A- en Standard & Poor’s, A3 en Moodys y BBB+ en Fitch - que el resto.

RETOS ESTRUCTURALES

Las falencias del modelo boliviano para generar mayor bienestar de forma sostenida son evidentes también al notar las pérdidas de competitividad y productividad que ha tenido su economía durante el auge del precio de los hidrocarburos.

De acuerdo con The Conference Board, la productividad total de factores (PTF) de Bolivia registró una caída anual de 1.6% en promedio entre el 2006 y 2019. Esto ofrece indicios de que el alto crecimiento de Bolivia en dicho periodo obedeció más a una acumulación de factores de producción que a una asignación más eficiente del capital físico y la fuerza laboral hacia sectores de mayor productividad. En contraste, en Perú aproximadamente el 10% de la expansión económica registrada entre el 2006 y 2019, obedeció a un crecimiento de la PTF – este porcentaje fue el doble durante el periodo 2006-2010.

Bolivia: Descomposición del crecimiento del PBI en factores de producción, 2006 - 2019 (Contribución en puntos porcentuales)



Fuente: The Conference Board

Asimismo, según datos comparables del Foro Económico Mundial, Bolivia descendió en el 2017 al puesto 121 entre 138 países en el Ránking Global de Competitividad, cayendo 16 posiciones desde la ubicación alcanzada en el 2007 - donde fue comparado con otras 131 economías. Este resultado fue principalmente consecuencia de un menor desempeño en los pilares vinculados al entorno macroeconómico - donde retrocedió 61 puestos - y la eficiencia del mercado laboral - en el que cayó 15 ubicaciones.

Este análisis realizado al desempeño de Bolivia durante el Gobierno de Evo Morales muestra que mientras los precios de exportación se encontraban en niveles altos, se pudo alcanzar una de las mayores tasas de crecimiento de PBI en América Latina, una fuerte reducción en los niveles de pobreza y desigualdad, así como una expansión considerable de la clase media. No obstante, los avances económicos y sociales fueron obtenidos a través de una fórmula de políticas poco sostenibles que derivó en desbalances fiscales y monetarios, y no fue capaz de brindar ganancias de competitividad y productividad, principales determinantes del crecimiento a largo plazo. Una lectura de estos resultados difícilmente llevaría a recomendar la aplicabilidad de un modelo similar al caso peruano.

Por el contrario, el panorama de la economía boliviana a futuro podría mejorar a través de la adopción de una agenda de reformas pendientes que incluyen, entre otros aspectos, adoptar un clima de negocios más favorable para la atracción de inversión privada -ocupa el puesto 150 entre 190 países en el último ránking Doing Business 2020, y la inversión del sector privado representó en el 2019 sólo 8% del PBI mientras que en Perú alcanzó el 19% del PBI-, incrementar la eficiencia del gasto público y reducir progresivamente la participación del sector público en actividades empresariales, así como eliminar las barreras comerciales que limitan la internacionalización y diversificación del sector productivo.