

¿Cómo sorteó Bolivia la crisis económica? Retos

Pablo Rossell Arce *

Resumen

La presente colaboración analiza algunos aspectos del desempeño que ha presentado la economía boliviana desde la llegada del Presidente Evo Morales. Donde se destacan diversos aspectos que están relacionados tanto con las condiciones del país, como de la región y de economía mundial; los cuales se han conjugado para que la crisis actual no sólo haya sido neutralizada, sino incluso se han presentado aspectos positivos. A partir de estos aspectos benéficos se plantea las dificultades y retos.

Palabras Clave: Crisis financiera, Política Fiscal, Política Comercial

Abstract

This article analyzes several aspects of the performance of the Bolivian economy under President Evo Morales. Diverse aspects relating to the conditions of the country, the region and the global economy are examined in order to explain why the current crisis has not only been neutralized in Bolivia, but has actually brought about positive benefits. In the contest of this positive outcome, the article presents various ongoing difficulties and challenges for the country.

Key Words: Financial Crisis, Fiscal Policy, Trade Policy

Contexto

El primer semestre de 2009, la economía boliviana había logrado un crecimiento del 3.11%, acumulando un modesto saldo comercial positivo de 140 millones de dólares (mdd), con equilibrio en las cuentas fiscales y un nivel de inflación adecuadamente controlado según el Instituto Nacional de Estadística de Bolivia (INE). Las proyecciones del Fondo Monetario Internacional (FMI) le han asignado a Bolivia el más alto nivel de crecimiento en América Latina (AL) para el año 2009, aproximadamente (2.8%), pero las proyecciones oficiales son mayores, y están alrededor del 3.9%.

Por otro lado la economía mundial se debate en medio de la peor crisis financiera de los últimos setenta años, mostrando señales aún contradictorias, que impiden afirmar que ya se ha encontrado

* Cámara Nacional de Industrias, Bolivia. Correo electrónico: pablo_rossell@yahoo.com. Economista boliviano, con especialidad en Desarrollo y Gestión Pública.

la luz al final del túnel: el mismo FMI se ha visto obligado a revisar varias veces sus proyecciones de crecimiento para el año 2009 de la economía mundial (Recuadro 1): desde un injustificadamente optimista 3.0% en el informe de octubre de 2008, a un frío -1.1% del informe de octubre de 2009 (WEO octubre 2008 y octubre 2009).

Por otro lado, el ritmo de crecimiento de la economía de Estados Unidos (US) parece acompañar el multimillonario esfuerzo del paquete de salvamento financiero lanzado por el Presidente B. Obama a principios del 2009; luego de cuatro trimestres de caída del Producto Interno Bruto (PIB), en Estado Unidos (EU) nuevamente se han mostrado cifras positivas en octubre del 2009¹, a pesar de lo cual, se espera que el PIB estadounidense cierre el 2009 con un -3.4%². Asimismo, cualquier esperanza de recuperación se verá prontamente congelada por la evolución creciente de las cifras de desempleo, que a octubre de este año llegaron al 10.2%³.

Además para mayor incertidumbre de los mercados mundiales, el ícono financiero-inmobiliario del medio oriente, Dubai World - corporación financiera con participación accionaria estatal- acaba de amenazar con el default de su deuda de 60,000 mdd. Dubai World es importante a pesar de que su peso real en un mundo financiero es realmente insignificante, porque tiene la particularidad de concentrar todos los vicios que llevaron al mundo a la actual catástrofe financiera: sobreendeudamiento, burbuja inmobiliaria y desenfreno especulativo⁴.

¹ Ver: http://www.bea.gov/newsreleases/national/gdp/2009/pdf/gdp3q09_2nd.pdf

² Ver The Economist, November 2009.

³ Ver http://data.bls.gov/PDO/servlet/SurveyOutputServlet?data_tool=latest_numbers&series_id=LNS14000000

⁴ Dubai tiene el dudoso privilegio de contar con una réplica de la torre Eiffel más alta que la original, un palacio de Taj Majal que es 150% más grande que el que existe en la India, el aeropuerto más grande, el acuario más grande y la isla artificial más grande del mundo (World Bank Vol. 4, No. 48, diciembre 2009).

En conjunto, AL está afrontando los embates de la crisis relativamente mejor que el resto del mundo, gracias a las excepcionales condiciones de partida: entre 2003 y 2008 la región logró históricos superávits comerciales y términos de intercambio favorables, acumulando volúmenes récord de reservas internacionales netas, circunstancias que permitieron reducir significativamente los niveles de endeudamiento externo y por tanto de exposición al contagio financiero según la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). No obstante, se espera una severa contracción en el nivel de actividad económica para la región del orden del -1.9%, como resultado de la poderosa influencia regional del desempeño económico de los *grandes* de Latinoamérica: Brasil (-0.8%), México (-7%) y Argentina (1.5%).

Recuadro 1

Acerca de las dudosas proyecciones macroeconómicas del FMI

En octubre de 2008 el FMI publicó su emblemático *World Economic Outlook (WEO)*, en el que expresaba sus preocupaciones sobre el “estrés financiero, la recesión y las recuperaciones”. En ese entonces, las proyecciones del FMI esperaban un 3.9% de crecimiento para el mundo, y un 1.6% para la economía estadounidense. La fuerza de los acontecimientos hizo que en menos de 30 días, el propio FMI tuvo que desdecirse y publicó una versión “actualizada” del WEO, en la que alertaba de un entorno de rápido deterioro, que reclamaba nuevas políticas de estímulo; sus proyecciones bajaron a 2.2% de crecimiento para la economía mundial y una modestísima caída de -0.7% para los Estados Unidos. En enero de 2009, el Fondo pronosticó un inexplicable 0.5% de crecimiento para el mundo y un -1.6% para los Estados Unidos. En la versión “actualizada” del WEO abril de 2009, el FMI avizoraba una “recuperación” el mismo momento en que ajustaba a la baja sus proyecciones de crecimiento para el mundo, con un -1.8. No podemos menos que sentirnos altamente alarmados acerca de la competencia profesional del abultado y costoso equipo de economistas que informan las decisiones del organismo financiero más poderoso del planeta.

La gestión de la economía en Bolivia

La gestión económica de Evo Morales, desde 2006, se ha encaminado a la construcción de un nuevo modelo económico,

denominado por el propio Vicepresidente Álvaro García como *Modelo Económico Nacional Productivo* (García, 2008), con un enfoque abiertamente contrario a la corriente de pensamiento económico *neoliberal* de los 20 años precedentes. Este nuevo modelo se fundamenta en los siguientes cinco pilares:

- Expandir el Estado Nacional Productor, con la intención de lograr controlar hasta el 22% del PIB.
- Industrializar los Recursos Naturales, con el fin de capturar porciones crecientes del beneficio de las cadenas de valor generadas a partir de los recursos del país en hidrocarburos, minería y litio.
- Modernizar y tecnificar a los pequeños y medianos productores urbanos y rurales, para mejorar las condiciones de producción y de trabajo del 90% de la población trabajadora de Bolivia, que se encuentra en estos sectores.
- Satisfacer el mercado interno y luego exportar.
- Redistribuir la nueva riqueza.

El núcleo de esta propuesta es situar al Estado como actor privilegiado de la política económica, en tanto interviene directamente en actividades económicas consideradas estratégicas. Un aspecto central de la mejora en las condiciones de Bolivia ha sido la orientación de los elementos de las políticas públicas en los últimos 3 años.

Para poder entender la particular situación que Bolivia goza en el contexto actual, deseamos destacar los siguientes elementos:

- i) la nacionalización de los hidrocarburos,
- ii) los instrumentos de distribución y redistribución;
- iii) la política crediticia para los pequeños productores;
- iv) *last but not least*, la prudencia en el manejo de las variables macro.

Todo ello, en un contexto de alto dinamismo de los mercados de los principales productos de exportación del país.

La **nacionalización de los hidrocarburos** se llevó adelante el 1° de mayo de 2006, mediante el Decreto Supremo 28701. Esta medida permitió recuperar la propiedad de los hidrocarburos en boca de pozo para el Estado boliviano, logró una redistribución del valor de la producción petrolera de los grandes campos de 18% para las empresas transnacionales y 82% para el Estado, obligó a las empresas transnacionales a vender la totalidad de su producción a la estatal YPFB (Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos) y definió la nacionalización del 51% del paquete accionario de las empresas de producción, transporte y refinación de hidrocarburos que habían sido privatizadas durante el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada (1992-1996).

Como efecto de la nacionalización, el estado logró el control del grueso del excedente hidrocarburífero del país, logrando un notable crecimiento de la recaudación por hidrocarburos, desde 1,012 mdd en 2005 hasta los 2,647 mdd en 2008. Este proceso retoma del control estatal sobre los hidrocarburos, proceso que ha estado plagado de dificultades y problemas; entre los que se pueden mencionar, el costoso escándalo de corrupción protagonizado por el anterior presidente de YPFB, Santos Ramírez, quien fue encarcelado bajo acusaciones de cohecho y tráfico de influencias.

En segundo lugar, acompañando a las acciones de la primacía estatal sobre los sectores estratégicos, se han puesto en marcha importantes instrumentos de **distribución y redistribución de la riqueza**. En materia salarial, se incrementó el salario mínimo, que en 2004 estaba en 55 dólares, hasta llegar a 92 en 2009, amén de las medidas de incremento salarial para el sector privado, de por lo menos del 10% durante la gestión 2009. Por otro lado, se crearon programas de transferencias directas focalizadas para los

segmentos menos favorecidos de la población. Así, en la gestión 2009, el “Bono Juancito Pinto”, una transferencia condicionada para favorecer la permanencia de los escolares del ciclo primario, llegó a un millón ochocientos mil niños, con un presupuesto de 53 mdd; además se destinaron 285 mdd para la “Renta Dignidad”, que consiste en una bonificación para todos los adultos mayores de 65 años y se creó el bono “Juana Azurduy”, que transfiere un monto de 260 dólares a cada madre que cumpla con los controles pre y post natales de salud.

Estas y otras medidas repercutieron en un incremento progresivo del mercado interno para la producción nacional; así, el crecimiento anual del componente de Consumo de los Hogares en las cuentas nacionales pasó del 4.07% en 2006 al 5.9% en 2008. Simultáneamente, el ingreso per cápita se incrementó de 1,100 dólares en 2005 a 1,650 en 2008 (INE). Este conjunto de medidas incidieron en la disminución de la desigualdad en la distribución del ingreso, reduciendo el índice de Gini del 0.6 en 2005 al 0.56 en 2007 (FMI).

En otro orden de cosas, el sector productivo -particularmente el gran bloque de los pequeños y medianos productores- se vio especialmente beneficiado con la política crediticia. Mediante el Banco de Desarrollo Productivo (BDP) -el banco estatal de fomento que opera en el segundo piso- se otorgaron créditos por un total de 152 mdd a más de 15,000 pequeños productores, principalmente del rubro de alimentos. La creación del BDP en 2007 representó un salto importante, dado que definió la reactivación de la banca estatal de fomento, inexistente en Bolivia desde 1989. Así, en dos años de vida, únicamente las operaciones de crédito de fomento directo del BDP representan el 80% del total de la cartera de las Instituciones Financieras de Desarrollo ⁵.

⁵ Información proporcionada al autor por la gerencia del BDP, con corte a abril de 2009.

Finalmente, la prudencia en el **manejo de las variables macro** permitió al país conservar un apreciable nivel de estabilidad macroeconómica. Bolivia ha logrado superávit fiscal ininterrumpidamente desde 2006, rompiendo una tendencia de más de treinta años de déficit ⁶. Asimismo, una adecuada gestión de los acuerdos multilaterales de reducción de la deuda externa, que datan de la iniciativa HIPC (Heavily Indebted Poor Countries) –países pobres fuertemente endeudados- de mediados de la década de 1990 y continuaron hasta la condonación de la deuda por 1,300 mdd con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 2006, contribuyeron a reducir los índices de endeudamiento del país. En diciembre de 2008, el saldo de la deuda pública externa sobre el PIB llegó al 15%, luego de haberse situado en un tope de 64% en 2003.

En esa línea, a raíz de los episodios de inflación moderada de 2007 y 2008, el gobierno decidió intervenir en los mercados agropecuarios mediante la estatal Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos (EMAPA), importando alimentos que no se producen en el país y participando en la comercialización de productos alimenticios nacionales. Paralelamente, se establecieron bandas de precios de productos alimenticios exportables junto con controles a la exportación, para garantizar prioritariamente la provisión del mercado nacional. Todas estas medidas, apoyadas por las operaciones de mercado abierto realizadas desde el Banco Central de Bolivia, para controlar los niveles de liquidez, contribuyeron a reducir los niveles de inflación.

En el ámbito externo, Bolivia se vio fuertemente favorecida por un contexto internacional de alto dinamismo de los mercados internacionales de *commodities*. En efecto, la evolución global de los términos de intercambio del país ha mostrado una evolución

⁶ <http://www.bcb.gov.bo/webdocs/Junio2009/mensual/60.pdf>

favorable en los últimos años, incrementando el poder de compra de los ingresos por exportaciones en 44% entre 2000 y 2008. En particular, es destacable la evolución de los precios de algunos de los principales productos de exportación bolivianos entre 2005 y 2009, entre los que destacan el gas natural, cuyos precios crecieron en 100%; el estaño, que incrementó su valor en 60%, la plata, con un crecimiento del 80%, así como el antimonio y el wolframio, que observaron incrementos de 30% en sus cotizaciones en el período de referencia, según los datos del Banco Central de Bolivia.

Los desafíos hacia el futuro

Bolivia tiene tres grandes desafíos hacia el futuro. La actual coyuntura, la cómoda reelección del Presidente Morales, parece marcar un buen momento para la reflexión y la reorientación de las acciones del programa de gobierno ⁷, que ha marcado 10 hitos para la próxima gestión:

1. Gran Salto Industrial: Gas, hierro, litio.
2. Autonomía en marcha.
3. Educación para la producción.
4. Erradicación de la Extrema Pobreza.
5. Satélite Túpac Katari.
6. Revolución vial.
7. Seguridad ciudadana.
8. Cobertura total de servicios básicos.
9. Seguro Universal de Salud – Industria Estatal de Medicamentos.
10. Empleo y apoyo a los productores nacionales.

Consideramos que se debe hacer un énfasis mayor en tres áreas de gestión para lograr materializar un cambio positivo en la estructura económica boliviana: la calidad del empleo, la dupla inclusión /apropiación de los nuevos actores económicos y el esperado cambio en la matriz productiva.

⁷ Ver: <http://evo.bo>

Con respecto al tema de empleo, según los últimos datos, el desempleo abierto se ha reducido al 7% ⁸, por lo tanto, ese no parece ser el problema más agudo del mundo laboral en Bolivia. Según los datos que muestra el INE ⁹, más importante parece el problema del subempleo, especialmente en lo que toca a los ingresos, que para 2006 fue calculado en 12% (medido según la proporción de la población trabajadora cuyos ingresos son inferiores al costo de la canasta básica alimentaria); en segundo lugar está el problema de la precariedad del trabajo, que sufre el 77% de los trabajadores, y que no accederán a la jubilación; y el 91% de los trabajadores que no están afiliados a la seguridad social de corto plazo. Todo esto, en un entorno en el que el derecho a la sindicalización es casi inexistente. Este conjunto de temas sólo se pueden superar con un profundo cambio de la estructura normativa e institucional de la administración del trabajo, a través del diseño y aplicación de nuevos instrumentos de gestión, acordes con la heterogénea realidad del mercado de trabajo boliviano.

Un segundo gran ámbito de acción está referido a la dupla inclusión/apropiación de los nuevos actores económicos. Las fuerzas sociales que han hecho del gobernante MAS (Movimiento al Socialismo) la más poderosa fuerza política de los últimos años, que aglutinan a un diverso abanico de fuerzas sociales, entre los que debemos mencionar en primer lugar a los cocaleros y campesinos, seguidos de colonizadores, gremialistas, comerciantes informales, campesinos sin tierra, etc. En suma, una serie de grupos históricamente marginados por un Estado que siempre trató de imponerles obligaciones, con el que se relacionaron para arrancarle concesiones y frente al cual nunca ejercieron una ciudadanía plena. Vivieron de espaldas al Estado, construyendo una organización social que el PNUD ha denominado, en su

⁸ Ministerio de Trabajo. Presentación de la propuesta de Política Nacional de Empleo. Diciembre 2009.

⁹ ver www.ine.gov.bo

momento, como los *huecos* del Estado. La vibrante ciudadanía corporativa que la población boliviana ejerce a través de los movimientos sociales es el reflejo de la fuerza con la que éstos han llenado los vacíos del Estado para organizar y regular los espacios de la vida social -en otras palabras, para (auto) administrar derechos y deberes- en espacios socioeconómicos tan amplios cuan amplia fue la ausencia de Estado en cada caso concreto.

Bolivia está bajo el manto de una nueva constitución, que rige desde el 2009 y que exigirá una significativa adecuación del andamiaje legal e institucional del Estado. Esta es una oportunidad única para incluir jurídica e institucionalmente a los actores cuya modalidad de organización productiva había sido marginada, garantizando derechos de ciudadanía, pero también es una oportunidad especial para que estos mismos actores, históricamente excluidos y empujados a una ciudadanía corporativa enmarcada en la organización social de base se apropien del Estado, dotándolo de la autoridad necesaria para la exigencia equitativa de deberes en equidad de condiciones.

Finalmente, en relación a la imperiosa necesidad del cambio de la matriz productiva, situar al estado como el eje de la economía tiene un gran potencial para articular a los diversos actores privados en una situación de subordinación alrededor de las megaempresas estatales, en un esquema deliberado y dirigido de desarrollo de proveedores nacionales, con el fin de capturar porciones crecientes del valor de las cadenas productivas de las actividades estratégicas (insumos, fabricación de equipo para transportes, servicios conexos y otras actividades que están actualmente en manos de empresas extranjeras o que deben importarse).

Referencias

- Instituto Nacional de Estadísticas de Bolivia, (INE), varios números.
- International Monetary Fund (2009), **World Economic Outlook (WEO) Sustaining the Recovery**, World Economic and Financial Surveys, October.
- International Monetary Fund (2008), **World Economic Outlook (WEO) Sustaining the Recovery**, World Economic and Financial Surveys, October.

Fecha de entrega: junio 2009

Fecha de aprobación: octubre 2009