



#BoliviaDebate

Bolivia debate:

8 TEMAS QUE TODO PERIODISTA DEBE CONOCER



REACTIVACIÓN ECONÓMICA

Juan Antonio Morales
Fernanda Wanderley

Material producido para el programa: 8 PROPONEN

Octubre 2020

Economía

CONTEXTO ACTUAL: CAÍDAS PRONOSTICADAS DEL PIB Y DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA

JUAN ANTONIO MORALES
FERNANDA WANDERLEY

La pandemia ha afectado de manera sustancial a casi todas las economías del mundo, sean de países industrializados o en desarrollo.

A fines de junio, el Fondo Monetario Internacional pronosticaba un decrecimiento del PIB mundial de 4.9%; para América Latina y el Caribe de 9.4%. El Banco Mundial, por su parte, pronosticaba un decrecimiento de la economía boliviana de 5.9%. El programa financiero acordado entre el Ministerio de Economía y el Banco Central de Bolivia proyecta un decrecimiento de 6.2%.

Los datos observados, y no solamente proyectados, por el Instituto Nacional de Estadística (INE) en el Índice Global de Actividad Económica (IGAE) han estado apuntando a fuertes reducciones del PIB anual: 7.06% en junio. Sectores como la minería, la construcción, el transporte han experimentado pérdidas del orden de 20%. La industria manufacturera, exceptuando a las industrias alimentarias, sufría a junio una caída de más del 15%.

El sector de servicios, que incluye a restaurantes y hoteles, fue fuertemente afectado con una caída de 6.72%. El desempleo abierto subió de 4.8% a fines de 2019 a 8.6% en el segundo trimestre de este año.

No todos los sectores han sido afectados de la misma manera. La sensibilidad a la Covid-19 ha sido baja para la agricultura, la industria alimentaria, las comunicaciones, los supermercados y las farmacias. Si bien los datos del IGAE son provisionales, anticipan lo que está pasando con la economía. Todo apunta a que, a un primer trimestre difícil, le ha seguido un segundo trimestre aún más complicado. Si bien los datos de junio muestran una ligera recuperación con relación a mayo, es razonable pensar que la situación no mejorará sustancialmente al término del tercer trimestre.

Factores de oferta y de demanda han afectado a la actividad económica. En la oferta, tenemos el cierre temporal de minas y fábricas, por la pandemia y las cuarentenas. La interrupción del transporte y el cierre de fronteras han afectado a la producción y a la cadena de oferta. Las importaciones a junio de

este año cayeron en 34.7% con relación al mismo mes de 2019. En algunas ocasiones, las empresas se han encontrado sin insumos para producir. La oferta global de bienes y servicios (PIB más importaciones) redujo su tamaño.

La demanda también ha sido afectada, tanto en su componente interno como en las exportaciones. La demanda de los hogares se ha contraído por la caída en los ingresos debida a la paralización de la economía. La demanda por inversiones, tanto públicas como privadas, también ha caído. Las públicas han bajado por las dificultades fiscales y las privadas por las expectativas pesimistas de los empresarios generadas por la pandemia. Las exportaciones acumuladas a agosto habían caído en USD 1,231 millones.

Los bonos otorgados por el Gobierno han mitigado parcialmente la caída en

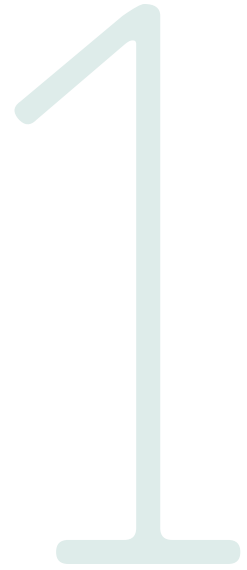
los ingresos familiares, pero no son suficientes. A los bonos se sumaron reducciones temporales de las tarifas de servicios públicos, lo que dejó a las familias con más ingreso disponible para otros consumos.

Se benefició también a empresas y a hogares con el diferimiento de pago de créditos hasta diciembre 2020. De esa manera se aflojó su restricción crediticia, lo que permitió aumentar su consumo. Está en análisis en el Parlamento la devolución de aportes a las AFP.

Con la información disponible se puede prever un año 2020 muy difícil. Habrá que pensar en que la situación mejore en 2021 con medidas de reactivación económica, atendiendo a la oferta y a la demanda. Sin un control razonable de la epidemia será difícil normalizar la oferta y la falta de normalización afectará también a la demanda.

Problema 1.

Agotamiento del modelo primario exportador



Si bien la diversificación productiva ha permanecido en la agenda política en las últimas décadas y hubo una excepcional bonanza en el país entre 2006 y 2014, no se avanzó hacia una base económica sólida y diversificada. La estrategia de ampliar las actividades extractivas para financiar la diversificación no ha generado resultados. Al contrario, se acentuó el patrón de crecimiento primario exportador.

Caída de las exportaciones tradicionales

La pandemia ha agudizado una crisis que ya anunciaba el agotamiento del modelo primario exportador. Antes de la pandemia ya se tenía la preocupación de que el país se estaba quedando sin un sector exportador significativo.

La producción de gas natural, principal producto de exportación del país, cayó desde 2015, aunque en el primer trimestre de 2020 se tuvo una pequeña recuperación. La caída de la producción tiene como telón de fondo el derrumbe de las reservas de gas que, según los últimos cálculos (febrero de 2020) se ubican en 8.34 trillones de pies cúbicos,

que podrían durar entre 8 y 16 años. La producción minera de gran escala también está llegando a su término. Posiblemente la empresa minera San Cristóbal cese su producción en 2025. No se cuenta con nuevos emprendimientos que reemplacen lo que se perdería en producción e ingresos. Casi no ha habido exploración minera en la última década.

Pese a la recuperación de los precios de petróleo y especialmente de los metales y de la soya (principales productos de exportación del país) después del desplome en marzo, no se está aprovechando la recuperación de los precios con mayores volúmenes de producción, lo que muestra una vez más que la oferta sigue frenada. Como casi no ha habido exploración minera en la última década, la reactivación de las exportaciones mineras no podrá ser inmediata¹.

La promesa del litio y el proyecto minero del Mutún

En este contexto aparece la promesa del litio. Si bien su demanda mundial es todavía pequeña, se prevé que aumenta-

¹ El precio del petróleo es importante para nosotros por dos razones, porque sirve para pautar el precio del gas natural, que es nuestra principal exportación y porque determina el gasto fiscal en subsidios. El precio del petróleo cayó a valores negativos en el mes de marzo, porque la producción había sobrepasado las capacidades de almacenamiento, pero con la reanudación de la actividad económica y la restauración del transporte en los países industrializados y en la China, su precio ha fluctuado entre USD 35.00 y USD 40.00 por barril (el West Texas Intermediate). En los metales, los precios de metales preciosos, oro y plata, han subido más allá de toda expectativa. El precio del oro ha estado por encima de USD 1,950 por onza troy. El precio de la plata, USD 24.85 por onza troy está en nivel mucho más alto que tenía por estas épocas del año pasado. Los precios de los metales industriales se han recuperado de manera notable. El precio del zinc, que bajó a USD 1,846.00 por tonelada métrica el mes de marzo, estaba al 15 de septiembre, en USD 2,480.50, valor superior al de hace un año (USD 2,365.00). El precio del estaño hace seis meses cayó a USD 6.94 por libra fina en el mes de marzo, estaba a mediados de este mes en USD 8.23, precio superior al que tenía hace un año (USD 7.78). Se ha de hacer notar también que el precio de la soya (y sus derivados), la otra gran exportación nuestra, que hace seis meses cayó a USD 412.13 por tonelada está ahora en USD 496, precio superior al de hace un año (USD 450). Los precios de los commodities han tenido pues una trayectoria en V. Cayeron muy fuertemente al declararse la pandemia, para recuperarse rápidamente. La demanda de materias primas es una demanda derivada de la producción industrial, que se ha venido recuperando fuertemente en la China.

rá porque los países industrializados están enfocados en las energías limpias y abandonando los combustibles fósiles. Sus industrias automotrices están dirigiendo sus inversiones a la producción de autos eléctricos. El litio no es energía, pero se emplea para almacenarla en las baterías. Por lo tanto, el incremento de la demanda de litio será por la demanda derivada del cambio en el parque automotor.

El país tiene los yacimientos más grandes de litio de las Américas, pero las dificultades técnicas para la producción de carbonato de litio son mayores que las de los dos competidores más cercanos, como Chile y Argentina, que tienen más experiencia en la producción.

El gobierno del MAS firmó un contrato con la empresa alemana ACIS para la explotación de las salmueras residuales, pero el decreto que respaldaba ese contrato fue abrogado a exigencia del Comité Cívico Potosino. La empresa estatal Yacimientos de Litio Bolivianos no llegó a tener la escala necesaria para una producción industrial de grandes volúmenes, a pesar de haber contado con un crédito del BCB de 900 millones de USD. Todo hace pensar que se necesita un financiamiento mayor que USD 900 millones, recursos con los que el país no cuenta. Se tendrá que apelar a la Inversión Directa Extranjera en las condiciones permitidas por la Constitución Política del Estado, tarea nada fácil por las cortapisas que impone.

Lo importante es que la industria del litio en Bolivia aspire a la articulación en las cadenas globales de las nuevas energías limpias aspirando a una posición en los eslabones de mayor agregación de valor y, por lo tanto, la superación de la posición de exportación de materia prima sin valor agregado.

El otro gran proyecto minero es el del Mutún, que tampoco está a la altura de las expectativas, porque hay sobreoferta mundial de acero en relación a la demanda. La demanda podría recuperarse si se normalizan las actividades industriales en los países de economía avanzada y en los países de economía emergente.

La alta vulnerabilidad económica y los costos sociales y ambientales de la dependencia de la exportación de pocas materias primas

La economía boliviana es muy vulnerable al contexto externo debido a la alta dependencia de las exportaciones de pocas materias primas y a la volatilidad de los precios internacionales.

La dependencia de la exportación de materias primas, con bajo valor agregado, genera muy pocos incentivos a la inversión en educación, el desarrollo de capital humano y la innovación. A largo plazo, condena el país a un crecimiento bajo y el incremento de las brechas en relación a los países con mayor diversificación.

El bajo encadenamiento de las actividades extractivas con otros sectores explica los pocos beneficios en las economías locales y exacerba la informalidad y la precariedad del empleo. Aunque en periodos de bonanza puede reducir la pobreza y la desigualdad, estas no son sostenibles en mediano y largo plazo. Además, el crecimiento con base en actividades extractivas frena el desarrollo de otras actividades económicas más sostenibles económica, social y ambientalmente.

En términos de desempeño ambiental, el modelo ha tenido un alto costo ambiental expresado en la contaminación de suelos

y fuentes de agua por la minería, la deforestación, la erosión y la destrucción de áreas protegidas, entre otros.

Además del daño al patrimonio ambiental, esta degradación afecta las funciones de los ecosistemas, que son vitales para la supervivencia de la sociedad puesto que afectan los regímenes de lluvia, provocando inundaciones o sequías. Además, afectan a la salud de la población, generando costos significativos para el Estado.

Los otros sectores económicos

En un contexto de carencia de políticas para promover la producción nacional diversificada y la pérdida de competitividad, la producción nacional se ve arrinconada. Como la producción agrícola y manufacturera es tan baja, los efectos negativos del actual tipo de cambio volverán a hacerse sentir con fuerza, una vez que se controle la pandemia en la región. Para la agricultura campesina hay el agravante de que ha sido abandonada durante largo tiempo y que no se ha beneficiado con mejores tecnologías ni con centros de extensión agrícola. En esas circunstancias no se puede esperar un significativo aumento de la productividad.

Nuestro comercio exterior de alimentos y de manufacturas livianas es dependiente de los países vecinos que son nuestros socios comerciales. Ellos han estado tan afectados como nosotros con la pandemia. El Banco Mundial pronostica una caída del PIB de 7.2% para Argentina; 8.0% para Brasil; 4.3% para Chile; 4.9% para Colombia y 12.0% para Perú. Llama la atención la caída del PIB peruano que redujo su demanda por importaciones, incluyendo las provenientes de Bolivia. Otros países vecinos presentan proble-

mas de oferta agregada, lo que ha frenado sus exportaciones hacia nuestro país. El virtual cierre de fronteras ha favorecido a nuestra agricultura e industria alimentaria. Una vez que se normalice la producción en los países vecinos y si no se toman medidas adecuadas, nuevamente, nuestros sectores productivos serán afectados por la competencia.

Entre el 28 de febrero y el 15 de septiembre el peso argentino se depreció en 17.3%; el real brasileño en 15.1%; el peso colombiano en 3.7% y el sol peruano en 2%. En cambio, el peso chileno se apreció en 7.3%. Las depreciaciones (devaluaciones) de nuestros socios comerciales presionan sobre nuestra competitividad. Nuestro tipo de cambio real está sobrevaluado desde hace varios años. Estaría sobrevaluado entre un 25% y un 30%. Con la sobrevaluación, nuestros precios cotizados en dólares son más altos para algunos productos que los precios, también cotizados en dólares, de nuestros competidores extranjeros.

En algún momento se tendrá que efectuar una corrección cambiaria. Manejando de manera coordinada la política monetaria y la política cambiaria se puede conseguir que ella no se convierta en inflación. Mientras las fronteras están cerradas *de facto* no es necesario modificar la actual política cambiaria, pero hay que preparar una estrategia de salida.

El desafío es promover la reactivación económica verde, intensiva en conocimiento y generadora de empleo

La crisis ambiental, y en específico el cambio climático, está en el centro de las transformaciones globales. Aumenta la presión internacional en relación a las exportaciones de los países, con una

mayor regulación por parte de los gobiernos y de los consumidores.

La transición a energías limpias es un proceso en curso, así como la transformación tecnológica en todos los sectores económicos, incluido el parque automotriz, la producción agrícola, la industria, la construcción y los servicios. Las economías ganadoras serán aquellas que se adelanten en estas transformaciones. Es importante considerar que, en el caso de Bolivia, alrededor del 81% de la emisión de CO2 viene del sector agroindustrial. A esto se suma su baja productividad, el avance de la deforestación con pérdida de biodiversidad, los incendios forestales y el alto consumo de agua y combustible.

La crisis actual abre la oportunidad para la reorientación de la producción y de las exportaciones nacionales hacia una economía verde, más respetuosa con el medio ambiente y más intensiva en conocimiento y con base en nuestra biodiversidad.

La biodiversidad de Bolivia ofrece ventajas comparativas y competitivas en el siglo XXI. Debemos promover nuevos sectores con gran potencial como el turismo ecológico, la agroecología, la gastronomía,

el biocomercio, la industria farmacéutica, tecnología, servicios ambientales, transición a energías limpias, la industria de litio, la economía digital y la economía naranja, entre otros productos y servicios con valor agregado, efectos multiplicadores y anclados en nuestro patrimonio ambiental y cultural.

Uno de los pocos efectos positivos de la pandemia habrá sido el de limitar el consumo de los hogares a lo esencial, lo que implicaría una reducción de los bienes de consumo importados. Si se adoptan políticas medioambientales, cambiarias, industriales y sectoriales correctas, la canasta de consumo se recompondría con bienes nacionales. Asimismo, se puede aprovechar el desarrollo de la tecnología digital producida durante la pandemia para mejorar el capital humano del país.

Por todo lo expuesto, uno de los principales desafíos de Bolivia es promover la reactivación económica sintonizada con los cambios estructurales de la economía mundial. Esto es, políticas económicas, sociales y ambientales que promuevan la diversificación productiva intensiva en conocimiento, generadora de empleo y sostenible ambientalmente.

Problema 2.

El estrés fiscal

La pandemia ha agravado la difícil situación fiscal que se tenía desde 2015, con un déficit muy alto que bordea el 8% del PIB. Las instituciones financieras internacionales consideran que un déficit superior a 3% del PIB es peligroso para la estabilidad macroeconómica. Los déficits eran además recurrentes. En el programa financiero acordado entre el FMI y el BCB se proyecta un déficit del sector público no-financiero (SPNF) de 12.5% del PIB para este año. La calificadora de riesgos Moody's pronostica un déficit todavía más alto, 13.5% del PIB. Sin duda este déficit es muy alto, pero es comparable al que están experimentando otros países.

El incremento del déficit por la pandemia

El shock de la pandemia ha aumentado el déficit de dos maneras. Primero, con una caída muy sustancial de las recaudaciones de impuestos. Según el Vice-ministerio de Política Tributaria, a fines de julio las recaudaciones eran 30.5% más bajas que en similar periodo del año pasado. Los impuestos nacionales cayeron en un 34.9% y la renta aduanera en 30.5%.

Es notable la caída de las recaudaciones por el Impuesto al Valor Agregado. Ellas dependen muy fuertemente de la actividad económica que quedó parada casi completamente durante cinco meses, tanto por la pandemia como por la cuarentena. Contrariamente a lo esperado, hubo un aumento pequeño (3.4%)

en el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH). Posiblemente ese aumento sea transitorio, tanto por las reglas de determinación del precio del gas natural como por las fluctuaciones en su demanda.

Por el lado de los gastos, se han necesitado recursos para equipamiento y personal médico adicional. Se debe añadir las transferencias a los hogares con los bonos y las reducciones de tarifas de servicios públicos. Ellos suman Bs 4,924 millones, equivalentes a 1.8% del PIB. La reducción de los subsidios a los combustibles está aliviando el gasto público de manera sustancial, alrededor de USD 720 millones. Dadas las condiciones señaladas la magnitud del déficit no debe llamar la atención. En tiempos normales, se hubiese buscado reducir un déficit de ese tamaño, pero por la pandemia el saneamiento fiscal tendrá que subordinarse al objetivo de controlarla y controlar sus efectos económicos.

El déficit de un año por sí solo no es la consideración más importante y se explica por la pandemia. El país no puede ahorrar esfuerzos en su contención, porque tiene altos costos en términos no sólo de salud sino también económicos. Lo que importa, dadas esas consideraciones, es la solvencia o sostenibilidad fiscal. Si el déficit se financia contrayendo deuda, sea interna o externa, debemos estar en condiciones de poder pagarla en el futuro. Esto implica que el déficit alto de

ahora tendrá que bajar en los próximos años y en algún momento convertirse en superávit.

El desafío es bajar el déficit de los próximos años

Hay que hacer notar que el alto déficit de 2020, no es estructural, sino que se debe a un shock exógeno. El desafío para bajar el déficit de los próximos años es logrando el crecimiento del PIB. La cuestión es si seguimos con la ruta del pasado con base en la exportación de materias primas con bajo valor agregado o si generamos condiciones para un crecimiento económico diversificado y con alto valor agregado. Una vez controlada la pandemia, los gastos en salud y los otros gastos emergentes de ella se reducirán.

El déficit fiscal se ha estado financiando, en parte, con un crédito del Banco Central de Bolivia de Bs 7,000 millones, o sea 2.5% del PIB, que aumentará hasta fines de año. Según el programa financiero revisado 2020, acordado el 14 de septiembre de este año por autoridades del área económica, el crédito interno neto del BCB llegaría a Bs 12,179 millones, o sea 4.4% del PIB. Casi un 40% del déficit del Sector Público No Financiero sería financiado con créditos del BCB, lo que puede ser peligroso para la estabilidad macroeconómica. El financiamiento del déficit con emisión monetaria se jus-

tifica por la calamidad pública causada por la pandemia.

La mayor amenaza a la estabilidad económica, del financiamiento con emisión monetaria, vendría por la pérdida de reservas internacionales. Las expectativas de inflación parecen estar controladas porque la inflación ha estado en bajos niveles durante muchos años y no hay posibilidades de que ella aumente. Es cierto que, dado el contexto internacional de amplia liquidez y bajos rendimientos (bajas tasas de interés), el financiamiento monetario del déficit, que en épocas normales podría causar una pérdida importante de reservas internacionales o, peor aún, mayor inflación, es menos peligroso. Con todo se debe tener cuidado y el papel señalizador del BCB es más importante que nunca.

En un periodo de tiempo razonable, el déficit tendrá que reducirse, bajando los gastos y aumentando los ingresos. Mientras se pueda conseguir financiamiento, preferiblemente externo, con tasas de interés bajas, y si la economía retoma su crecimiento, la deuda pública será sostenible sin mayor aumento de impuestos ni reducción de gastos. El esfuerzo fiscal se puede distribuir en varios años y los ajustes no tendrán que ser bruscos. El país tiene espacio para endeudarse. El coeficiente deuda externa y PIB era, a fines de 2019, de 27.4% del PIB.

Problema 3.

La ruta crítica de la reactivación económica

Un saneamiento profundo y duradero de la economía nacional exigiría la ejecución de un mini-plan Marshall que articule medidas de corto plazo con una visión de transformación de la estructura productiva. Para financiar este plan, se podría pedir al Banco Mundial que organice una reunión de donantes, como las que se estilaban a fines del siglo pasado en los llamados Grupos Consultivos de París. Al país le correspondería preparar bien su propuesta, los documentos de respaldo y los estudios de factibilidad. Este plan debe incorporar transformaciones del marco institucional y políticas para la educación, investigación e innovación alineada a la diversificación productiva ambientalmente sustentable y socialmente inclusiva.

Es importante tener en consideración que Bolivia deberá presentar su propuesta de compromiso ambiental en el marco de los acuerdos internacionales (Acuerdo de París) para la sostenibilidad y la justicia ambiental en 2021. Esta propuesta, conocida como “Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDC)” son centrales para guiar los ejes de la hoja de ruta del Plan de Desarrollo y las políticas económicas y sectoriales (ej. transporte, industria, agricultura, energía, infraestructura).

El Programa Actual de Reactivación Económica

El gobierno de la presidenta Añez, consciente de las dificultades económicas producidas por la pandemia, el 23 de

junio de 2020, emitió el Decreto Supremo N° 4272 “Programa Nacional de Reactivación del Empleo”. El decreto tiene un alcance muy ambicioso y englobante en sus objetivos. Contempla 14 programas y para seis de ellos presupuesta Bs 32,200 millones (= 4,626 millones de USD).

De entrada, se pueden hacer tres críticas a este programa. Primero, que fue lanzado sin tener los recursos financieros disponibles. Segundo, que la proliferación de fondos que contempla plantea problemas administrativos de difícil manejo. Tercero, que no se plantea una perspectiva transformadora y socio-ambiental a través de una priorización de sectores e incentivos de gestión ambiental. Varios gobiernos en el mundo, principalmente en Europa, tienen condicionantes ambientales a los programas de apoyo financiero.

En los hechos, la implementación del DS 4272 ni siquiera ha comenzado. Hay que hacer notar que, antes de la promulgación del DS 4272, el gobierno emitió disposiciones de diferimiento de pago de impuestos y créditos. Estas disposiciones aliviaban temporalmente las aflicciones de liquidez que tenían las empresas (grandes y pequeñas) pero eran y siguen siendo insuficientes.

La mortalidad causada por el coronavirus afecta al crecimiento del PIB, en la medida en que hace perder trabajadores o los inhabilita por largo tiempo, pero siguen ocasionando gastos para

las familias y para el Estado. Todo esto también contribuye a la actual crisis económica.

Los pasos para apoyar a las empresas y proteger el empleo

Las cuarentenas no deben ser demasiado largas por los costos económicos que acarrear. No se puede tener a la economía parada por muchos meses porque el cese de actividades tiene costos muy altos y reiniciarlas es más difícil. La relación efectividad/costo de las cuarentenas es baja, además tiene una tendencia decreciente porque la población se cansa de ellas y no las acata.

Mientras no se tenga la vacuna y mientras un alto porcentaje de los conciudadanos no estén inmunizados, se puede controlar parcialmente la pandemia con medidas, como la dotación de piletas públicas con agua y jabón para el lavado frecuente de manos; la obligación de portar máscaras (barbijos); el distanciamiento social y la prohibición de aglomeraciones. Es también importante efectuar tests masivos y rápidos, tanto para detectar y aislar a los infectados, como para diagnosticar la presencia de anticuerpos que están dando inmunidad.

La reincorporación de trabajadores a sus fuentes de trabajo, velando por su bioseguridad, debe ser una prioridad. También importa restablecer toda la cadena de suministro de insumos para la producción, el transporte de mercancías y la reapertura de canales de distribución.

Un segundo paso es diseñar un apoyo efectivo a las empresas dañadas por las medidas (cuarentenas) para contener la pandemia, con la condición de que sean viables financieramente. Las empre-

sas han tenido que encarar el pago de planillas durante varios meses pese a que no tenían ni producción ni ingresos por ventas. Esta brecha entre ingresos y costos ha dado lugar a dificultades financieras en muchas empresas, que las han llevado a cerrar o al despido masivo de trabajadores.

Para las microempresas, muchas de cuentapropistas o familiares, la crisis ha significado la caída de sus ingresos. Algunas, sobre todo los emprendimientos comerciales, se han dado maneras para sobrevivir en un ambiente muy hostil.

Será imprudente apoyar a empresas cuya solvencia estaba en duda antes de la pandemia. Un apoyo focalizado es de difícil administración y exige una gran credibilidad de quienes lo administran. Hay el riesgo de que el apoyo a las empresas sea capturado por grupos de intereses particulares. La ingeniería financiera de los programas de apoyo es compleja, pero hay experiencias internacionales de las que se puede sacar lecciones. Los que administran estos apoyos deben gozar de protección legal para que sean efectivos y no se burocraticen o se frenen.

En el diseño de los programas de apoyo a las empresas hay que distinguir entre las pequeñas y medianas empresas (PYMES), incluyendo en este segmento a las microempresas. A las PYMES se les puede otorgar subsidios bajo la forma de créditos no reembolsables y apoyar con un programa de contrataciones estatales para pequeñas obras públicas y otros gastos sociales, siguiendo el ejemplo de lo que fuera el Fondo Social de Emergencia (FSE) en la década de los 80 y que recibió evaluaciones muy favorables. De igual manera, se debe crear incentivos para innovaciones con criterios socio-ambientales.

Para las grandes empresas, los incentivos para innovaciones en gestión ambiental y cumplimiento de las normativas nacionales son aún más importantes. El apoyo estatal puede ser de garantías para los créditos que puedan obtener del sistema bancario nacional o tomar la forma de una participación con acciones preferentes para recapitalizarlas. Las acciones preferentes no dan derechos políticos a sus tenedores. Por lo tanto, no tienen derecho a voto en las asambleas de accionistas, pero dan derecho preferencial a los dividendos. Nuestro Código de Comercio contempla esta modalidad de financiamiento (artículos 263 a 266). El financiamiento con emisión de acciones preferidas, adquiridas por una entidad estatal que podía ser el Banco de Desarrollo Productivo, constituye una forma de “nacionalización” transitoria. Los accionistas privados

actuales de la empresa que se financian de esta manera tendrían el derecho de recomprar en cualquier momento las acciones preferentes y convertirlas, si así lo desean, en acciones ordinarias.

En las propuestas de construcción para la generación de empleo de emergencia, se debería priorizar la infraestructura escolar, centros de salud, servicios de cuidado, saneamiento y agua potable y acceso a internet como medidas de corto plazo, pero articuladas con estrategias de mediano y largo plazo.

Será también importante preservar la estabilidad financiera para que el crédito fluya normalmente venciendo las reticencias y los temores actuales de los bancos. En especial, es crucial que las instituciones de microcrédito puedan seguir otorgando sus préstamos, como lo hacían antes de la pandemia.

Problema 4.

Financiamiento externo para la reconstrucción de la economía

La reconstrucción de la economía nacional, aún con el objetivo de recuperar los niveles del PIB de antes de la pandemia, requerirá más recursos financieros de los que pueden provenir del ahorro nacional. Suponiendo que se quiere recuperar el nivel del PIB de 2019 y que a partir de ese PIB se pueda crecer al 4% en 2021, suponiendo además una tasa de ahorro nacional del 13.5% del PIB y un uso eficiente de los recursos, necesitaríamos aproximadamente USD 6,000 millones de financiamiento internacional.

Modalidades de financiamiento externo

El financiamiento externo podría tomar varias modalidades, tales como ayuda oficial al desarrollo por parte de las instituciones financieras multilaterales y gobiernos de países industrializados, colocación de bonos soberanos en los mercados privados de capital e inversión directa extranjera. La ayuda oficial al desarrollo debería contemplar un monto importante de donaciones directas (“grants”) e indirectas dadas por un alto porcentaje de concesionalidad en sus créditos. La concesionalidad significa largos plazos y largos periodos de gracia para los préstamos, así como tasas de interés más bajas que las del mercado.

El desafío es proponer un mini-plan Marshall

Un saneamiento profundo y duradero de la economía nacional exigiría la eje-

cución de un mini-plan Marshall con una visión de transformación de la estructura productiva. Este plan debe incorporar transformaciones del marco institucional y políticas para la educación, investigación e innovación alineada a la diversificación productiva ambientalmente sustentable y socialmente inclusiva.

Alternativas y viabilidad de acceso a financiamiento externo

Debido a las políticas monetarias y fiscales muy expansivas de los países industrializados, como Estados Unidos, sus mercados financieros están muy líquidos y sus bolsas de valores han tenido una recuperación en V. Las tasas de interés internacionales están muy bajas. Por ejemplo, la tasa de rendimiento (tasa de interés) para los bonos del Tesoro americano a 10 años están en menos de 0.70%. Sin embargo, hay muchas dudas acerca de la solidez de la recuperación de las bolsas de valores internacionales.

Bolivia debe acceder a fuentes externas de financiamiento. Primero se debe negociar los créditos con las instituciones financieras internacionales: Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Corporación Andina de Fomento (CAF). Con el FMI ya se logró un préstamo de Línea Rápida de Crédito, en términos concesionales y sin condicionalidades. No se lo debería desaprovechar con motivaciones políticas.

De no variar la liquidez de los mercados financieros internacionales, se tendrá dos consecuencias. Primero, la salida de capitales que fue preocupante en los últimos meses de 2019 se ha frenado porque la liquidez de los rendimientos para las inversiones financieras es muy baja, salvo que se quiera asumir más riesgos invirtiendo en bolsa. La segunda consecuencia es que las puertas para que Bolivia obtenga créditos internacionales no están cerradas. De hecho, es razonable pensar que el país podría endeudarse en buenos términos. El endeudamiento en sí no es malo; lo es cuando está mal utilizado, por ejemplo, en elefantes blancos.

Sin embargo, los montos otorgados hasta el momento por las Instituciones Financieras Internacionales (IFIs) han sido muy limitados para las necesidades que tiene el país. Además, con excepción del préstamo de Facilidad de Crédito Rápido (FCR) del Fondo Monetario Internacional, son recursos para el financiamiento de proyectos, la mayoría de infraestructura física aprobados antes de la pandemia. No son, necesariamente, financiamientos que se requieren para aplacar los daños producidos por la pandemia. Ella ha producido daños moderados en la infraestructura física del país, más por retardos en la ejecución de obras que ya estaban en ejecución que por averías en los ya existentes.

El desafío es acceder a financiamiento externo en condiciones favorables

Para el objetivo de reconstrucción se necesitará créditos de rápido desembolso, que son diferentes de los préstamos para grandes infraestructuras como lo son la mayoría de los de las IFIs. El FCR con el que se ha beneficiado Bolivia es de 327 Millones de Derechos Especiales de Giro, equivalentes a 462.5 millones

de dólares, es concesional y sin mayores condiciones. El problema no está en los términos sino en el monto limitado, muy por debajo de lo que requeriría el país.

También, se puede acudir a los mercados privados de bonos soberanos tratando de obtener la tasa de interés más baja. A la baja tasa internacional de la actualidad se le sumaría la prima de riesgo país de Bolivia, que bajo una hipótesis favorable estaría entre 3% y 4%. Sumando la prima de riesgo país a la tasa de interés americana, Bolivia podría endeudarse a tasas entre 3.70% y 4.70%, lo que parece factible siempre y cuando se cumplan algunas condiciones. La principal de ellas es ofrecer un plan, creíble y aceptable por los potenciales acreedores, de repago de la deuda más sus intereses. Un esfuerzo intelectual importante debe acompañar a ese plan. La última evaluación de riesgo por Moody's nos es desfavorable y habrá que trabajar para superarla. La calificadora Moody's emplea criterios de evaluación que eran usuales antes de la irrupción de la pandemia y no toman en cuenta los cambios que ella ha ocasionado tanto en la economía mundial como en la nacional.

Conseguir USD 6,000 millones entre ayuda oficial al desarrollo y acceso a los mercados privados de bonos soberanos puede ser bastante difícil. Podría ayudar una renegociación de la deuda externa posponiendo su servicio (amortización + intereses) por un par de años. Esta negociación, en el mejor de los casos, liberaría USD 800 millones por año, que es una suma muy significativa. Sin embargo, la renegociación no bastaría y se necesita acceder a recursos frescos. Por otra parte, una renegociación de deuda complica el acceso a recursos frescos.

Por último, no se puede desdeñar los fondos que podrían venir bajo la forma de Inversión Directa Extranjera. Se tiene que mejorar el ambiente para atraer inversión de calidad. Esta se mide no por el monto *per se*, sino por el grado de contribución a la ampliación de la dotación de conocimiento, la preservación del medio ambiente, la generación de empleo y los encadenamientos productivos que propicia. Si las inversiones están concentradas en pocos sectores con bajo valor agregado, destruyen el patrimonio ambiental, no generan em-

pleos de calidad y no contribuyen al conocimiento y al incremento de productividad, estas pueden favorecer tasas de crecimiento altas en el corto plazo, pero no aportar a la superación del extractivismo y, por lo tanto, al desarrollo integral y sostenible del país.

En resumen, Bolivia requiere generar las condiciones para la atracción de inversión extranjera condicionada a la transferencia de conocimiento al país, a la innovación y el fortalecimiento de los encadenamientos productivos nacionales.

Preguntas:

1. ¿El déficit fiscal tiene que reducirse en lo inmediato? ¿Qué medidas se deben adoptar? ¿Cómo se debe financiarse el déficit? ¿Se debe recurrir a financiamiento externo para la reactivación económica y a qué fuentes, teniendo en cuenta tanto nuestras posibilidades como las condiciones que podrían imponer?
2. Considerando que el litio es una de las nuevas oportunidades para el país, ¿qué rol deberían jugar la industria del litio y cómo ésta puede articularse con el fortalecimiento de la educación y la innovación en Bolivia? ¿Cuáles son los pasos a seguir concretamente? ¿Cuál debe ser la política económica con relación a la inversión extranjera en este sector?
3. ¿Cuáles son las actividades económicas centrales para la diversificación productiva respetando el medio ambiente?
4. ¿Cuál es la política energética que debe implementar el siguiente gobierno?
5. Considerando que, en el marco de los acuerdos internacionales (Acuerdo de París) para la sostenibilidad y la justicia ambiental, Bolivia debe presentar la nueva "Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDC)" en 2021, ¿qué índices de la nueva NDC deben guiar los ejes de la hoja de ruta del Plan de Desarrollo y las políticas económicas, transporte, industria, agricultura, energía?
6. Considerando que el tipo de cambio está muy apreciado y afecta negativamente la competitividad económica internacional de Bolivia, ¿debe haber una depreciación del boliviano y cómo? ¿Qué medidas deben adoptarse para mejorar nuestra competitividad, tanto para la industria manufacturera como para la agricultura campesina?
7. Considerando la baja productividad del sector agroindustrial a gran escala, el avance de la deforestación con pérdida de biodiversidad, los incendios, el alto consumo de agua y combustible y la emisión de CO₂ (81% viene de estas actividades en el país), ¿qué se debe hacer con el sector agroindustrial centrado en pocos productos para exportación, especialmente la soya y la ganadería?
8. ¿Qué cambios se deben realizar en educación, investigación e innovación para la diversificación productiva ambientalmente sustentable y socialmente inclusiva?
9. ¿Qué medidas se deben implementar para preservar y crear empleos?



#BoliviaDebate

Material producido para el programa: 8 PROPONEN

Octubre 2020