

Análisis del modelo económico:

DE LA PROPUESTA PRODUCTIVA AL GASTO CON ENDEUDAMIENTO

- El Plan Nacional de Desarrollo de 2006, que planteaba fortalecer y **diversificar la producción nacional**, con impacto en la generación de empleo, no fue implementado.
- El modelo que lo reemplazó se basa en **ampliar el gasto público** para dinamizar la demanda.
- Ante la **caída de los ingresos** del sector público y la expansión del gasto, el déficit y la deuda se han incrementado, comprometiendo recursos presentes y futuros.
- Se debe abrir un espacio de **diálogo** para la toma de decisiones de políticas de Estado para construir una economía estable, sostenible, productiva y diversificada.



De la propuesta productiva al gasto con endeudamiento

A partir del año 2006, con el cambio de Gobierno, surgió un nuevo enfoque de Estado que se sustentó en críticas a las políticas públicas de anteriores periodos de tendencia neoliberal. En consecuencia, se planteó un rol más protagónico del Estado en todos los ámbitos y un nuevo “modelo económico”, en una coyuntura con crecientes ingresos captados por el Sector Público, provenientes de la renta del gas, en un contexto con altos precios internacionales.

Al efecto, años después de finalizada la bonanza, en un nuevo escenario económico y previo al inicio de un nuevo periodo de Gobierno, es fundamental analizar las políticas implementadas y las perspectivas a futuro.

Este documento tiene el propósito de analizar y evaluar el modelo económico¹ planteado inicialmente desde el año 2006: “Cambio de matriz productiva” y posteriormente “La Demanda Interna: Motor del Crecimiento Económico”, con base en lo que realmente se hizo y en lo que aconteció hasta la fecha.

Fundación Jubileo aborda estos temas en el marco de su objetivo institucional de aportar al debate y construcción de políticas públicas, con el fin de promover mayor justicia social y por el bien común.

1. EL MODELO PLANTEADO: “EL CAMBIO DE MATRIZ PRODUCTIVA”

En enero de 2006, como resultado de las elecciones presidenciales de 2005, Evo Morales asumió el Gobierno con el partido Movimiento al Socialismo (MAS), con un discurso fuertemente crítico a las políticas llevadas anteriormente por gobiernos denominados neoliberales, y se planteó un mayor rol del Estado como planificador y actor protagónico del desarrollo.

El mismo año, el nuevo Gobierno presentó el Plan Nacional de Desarrollo 2006–2011, “Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien”, el cual planteaba el fortalecimiento de un Estado promotor y protagonista del desarrollo, distribuidor de riqueza y oportunidades, a través de la implementación de cuatro estrategias nacionales:

- **Estrategia económica: Bolivia Productiva**, basada en los sectores que conforman la matriz productiva y los que coadyuvan a su funcionamiento.
- **Estrategia sociocomunitaria: Bolivia Digna**, incluye los sectores distribuidores de factores y medios de producción y servicios sociales.
- **Estrategia de relacionamiento internacional: Bolivia Soberana**, comprende las relaciones económicas, políticas y culturales e incluye a los sectores vinculados con el comercio e intercambio de bienes, servicios y capitales.
- **Estrategia del poder social: Bolivia Democrática**, comprende a los sectores que promoverán el poder social territorializado.

El capítulo Bolivia Productiva plantea “la transformación, el cambio integrado y diversificación de la matriz productiva, logrando el desarrollo de los complejos productivos integrales y generando excedentes, ingreso y empleo con la finalidad de cambiar el patrón primario exportador excluyente”.

Posteriormente, y con el mismo espíritu, la nueva Constitución Política del Estado, aprobada en febrero de 2009, en el Título IV “Organización Económica del Estado”, artículo 306, define que el Estado tiene como máximo valor al ser humano y asegurará el desarrollo mediante la redistribución equitativa de los excedentes económicos en políticas sociales, de salud, educación, cultura y en la reinversión en desarrollo económico productivo. Asimismo, en el artículo 311 se establece, por un lado, que el Estado ejercerá la dirección integral del desarrollo económico y sus procesos de planificación y, por otro, la industrialización de los recursos naturales para superar la dependencia de la exportación de materias primas y lograr una economía de base productiva, en el marco del desarrollo sostenible, en armonía con la naturaleza.

El Ministerio de Economía define a esta propuesta de “cambio de matriz productiva” como el Nuevo Modelo Económico, Social, Comunitario y Productivo (Economía plural 2011).

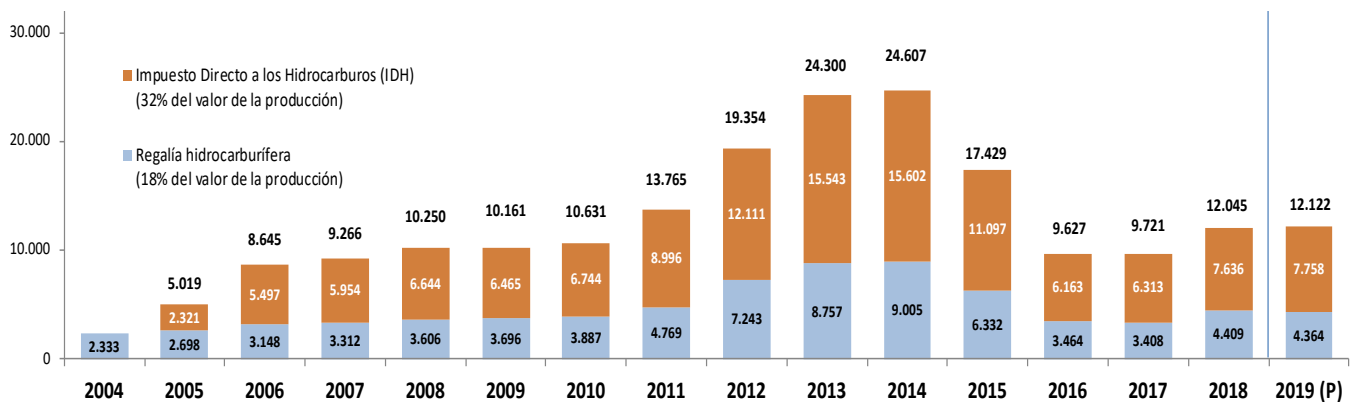
¹ El documento no pretende cuestionar si los planteamientos presentados correspondan o no a un modelo, o política, sino, analiza y evalúa en los mismos términos que fueron planteados por el Gobierno.

De acuerdo con el nuevo modelo, para desarrollar una Bolivia productiva, generar esa transformación productiva, modificar el modelo primario exportador, se requiere llevar los excedentes de los sectores de minería, hidrocarburos, energía eléctrica, hacia los sectores donde se necesita poner la piedra fundamental, la semilla de un país productivo, es decir, en el sector manufacturero, industria, turismo y desarrollo agropecuario (revista Economía plural 2014 del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas). Se señala que el Estado es el redistribuidor, el que debe tener la capacidad de transferir los recursos de los sectores excedentarios a los generadores de empleo e ingreso; y lo que se busca es liberar a Bolivia de la dependencia de la exportación de materias primas para abandonar el modelo primario exportador y construir una Bolivia industrializada y productiva.

En síntesis, el modelo planteaba que el Estado, que es el que capta y administra los excedentes económicos provenientes de los sectores estratégicos (principalmente hidrocarburos), los reorientaría a los sectores generadores de ingresos y empleo (aquí se encontraría la economía privada entre otros). Y, al establecerse en la Constitución Política del Estado, este planteamiento tomaría un carácter de política de Estado.

Transcurridos 13 años del planteamiento inicial, se puede analizar o evaluar el logro de esta política, para lo cual se presentan datos sobre ingresos por la explotación de hidrocarburos y datos sobre la inversión pública, para analizar la tendencia de los ingresos recibidos y lo que se hizo con ellos.

Gráfico N° 1
Ingresos por Hidrocarburos (IDH y Regalías)
 (En millones de bolivianos)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de: 2004 - 2018 Memoria de la Economía Boliviana MEFP
 2019 Presupuesto General del Estado (p)

Como se observa en el Gráfico N° 1, los ingresos por la explotación de hidrocarburos, que son captados de manera directa por el Estado, se incrementaron significativamente desde la gestión 2005 gracias a la creación del Impuesto Directo a los Hidrocarburos, los mejores precios internacionales y, en algunos años, incrementos en la producción. Estos grandes recursos cambiaron la situación de las Finanzas Públicas de todos los niveles de gobierno y resultaron en un superávit fiscal por ocho años.

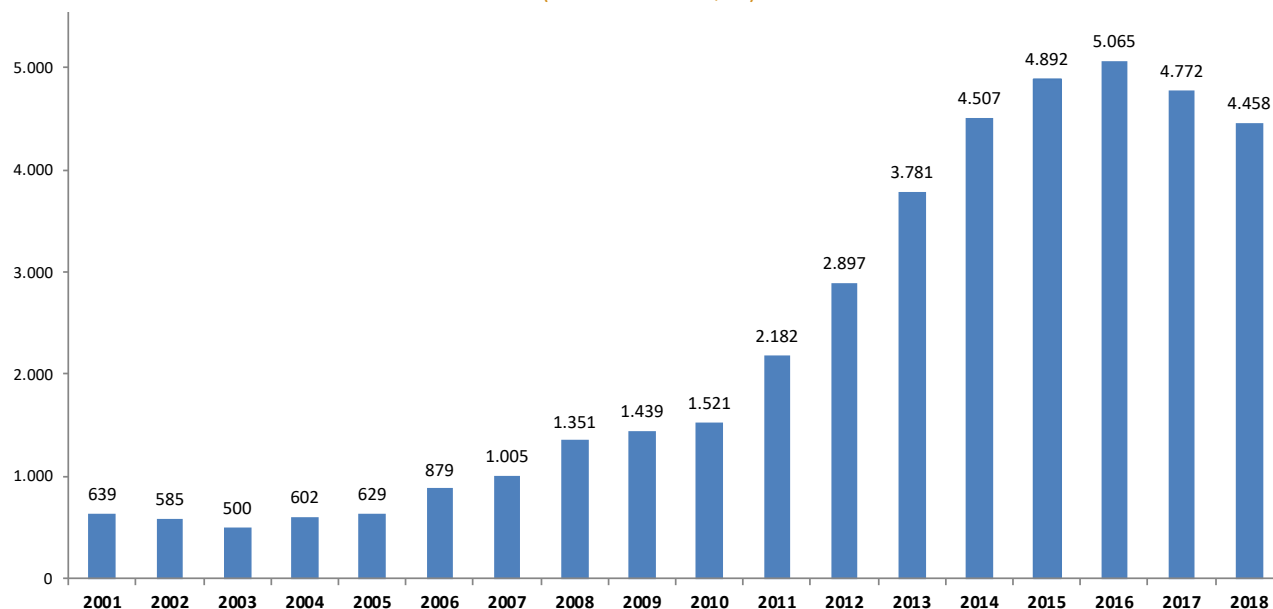
Para Bolivia, el denominado periodo de bonanza, con importantes excedentes económicos por la explotación de recursos como el gas, se extendió hasta el año 2014.

Desde 2015, los ingresos que recibe el Estado disminuyeron drásticamente, como efecto de la caída de los precios internacionales; y los últimos años también se registró una tendencia decreciente de los volúmenes de exportación.

En todo caso, claramente el periodo en que el Estado contaba con importantes excedentes económicos ha culminado. Desde 2014, nuevamente el Sector Público se encuentra en déficit y es cada vez más profundo, llegó a 8,1% del PIB en 2018.

Como se observa en el siguiente gráfico, los mayores recursos públicos permitieron, a su vez, incrementar significativamente los montos de inversión pública. Esta inversión, que es realizada por todos los niveles de gobierno, se incrementó de un promedio de 600 millones de dólares a principio de la década de los 2000 a más de 5.000 millones en 2016. Los últimos años (2017 y 2018), después de la caída de ingresos, se observa una tendencia decreciente.

Gráfico N° 2
Evolución de la Inversión Pública 2001 – 2018
 (En millones de \$us)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

La inversión es realizada con diferentes fuentes de financiamiento, tanto proveniente de la renta extractiva, como crédito, recursos de impuestos y otros.

La Tabla N° 1 presenta datos de esta inversión y su orientación por sectores, especialmente durante el periodo de bonanza, para tener una idea de la apuesta de desarrollo y las prioridades para promover efectivamente los diferentes sectores.

Tabla N° 1
Distribución sectorial de la Inversión Pública 2001 – 2018
 (En porcentajes sobre el total)

SECTOR	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Agropecuario	9.2	9.2	8.2	8.2	9.1	8.6	8.3	6	6.3	5.5	6.2	6.2	5.9	6.1	6.5	4.7	4.8	6.1
Industria y Turismo	0.9	1.1	1	0.7	1.1	1.3	2	1.4	1.1	0.8	0.9	2.4	2.7	2.6	4.3	2.5	4.5	4.3
Hidrocarburos	0	0	0	0	0.6	0.8	0.8	0.9	2.2	7.1	14.1	16.8	15.3	14.3	13.9	10.5	7.1	3.6
Minería	0.3	0.5	0.6	0.2	0.5	0.3	1.1	2.5	3.3	1.8	4.1	2.5	3	2.4	3.9	1.9	2.4	4.3
Energía	2.4	2.3	2.6	3	3.2	5	6.9	5.9	5.7	4.7	4.9	4.3	4.6	4.8	6.4	17.3	17.3	13.5
Transportes	31.6	32.6	40.7	43.9	45.9	46.6	44.7	36.3	37.3	39.5	33.1	31	28.6	29.1	32.9	33.4	31.6	31.5
Recursos Hídricos	1.9	3.1	2.2	2.4	2.7	3	3	2.4	2.6	2.9	2.1	1.9	2.9	2.1	1.4	0.9	0.5	0.5
Comunicaciones	0	0	0	0	0	0.1	0.1	3.5	2.5	0.6	3.9	2.8	3.6	0.8	0.4	1.6	2.1	2.0
Urbanismo y Vivienda	10.1	9.7	10.1	9.1	9.5	8	8.2	12.8	10.6	9.5	9	9	10.7	12.9	7.4	6.7	6.2	6.3
Educación y Cultura	16.8	16.4	13.2	9	6.8	8.5	7.7	9.2	10.5	11.6	7.8	8	8.6	10.1	8.1	6.6	7.3	7.4
Salud, Deportes y Seg. Soc	7.7	9.1	7.4	7.5	6.4	7	6.3	5.9	6.3	4.7	3.7	3.2	4	3.5	7.3	6.6	6.4	8.9
Saneamiento Básico	11.7	7.8	6.7	11.2	8.1	6.4	6	3.7	5.5	5.2	5.5	5.4	5.3	5.7	4.7	3.7	5.1	6.1
Multisectorial	7.3	8.2	7.3	4.8	6	4.3	4.8	9.4	5.9	6.1	4.8	6.4	4.7	5.7	3	3.7	4.8	5.4
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

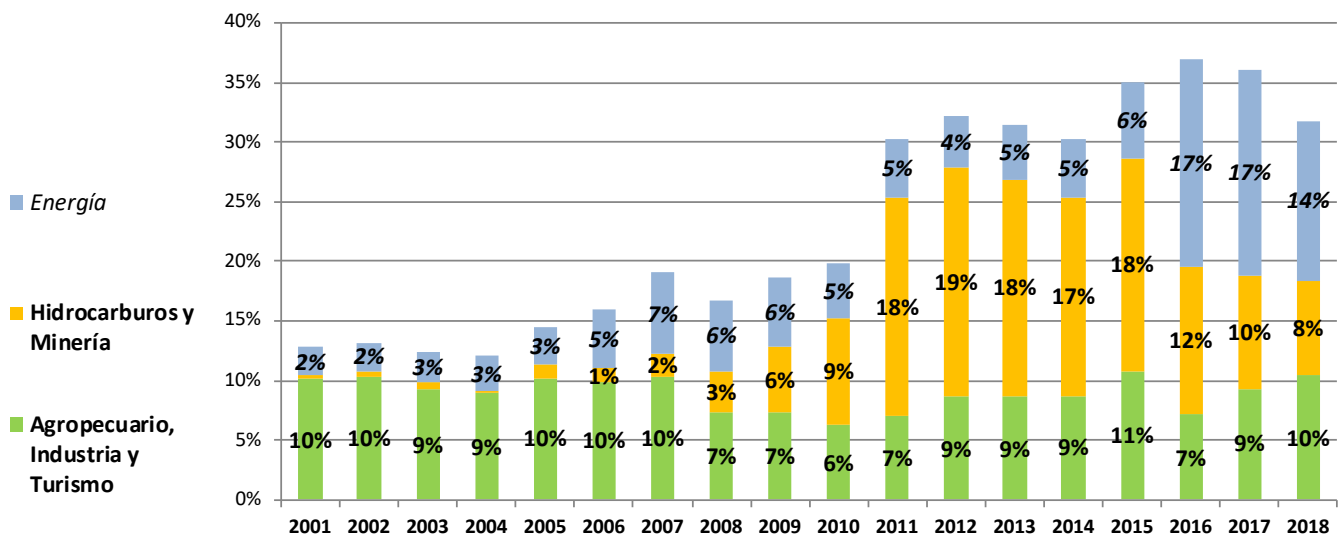
Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Memoria de la Economía Boliviana 2018.

En general, como se observa en la serie, los sectores que mayor proporción de los recursos de inversión reciben son, en principio, Transportes (Caminos y otros), que ha representado más de una tercera parte de la inversión; y los sectores de Urbanismo y Vivienda; y Educación y Cultura, que, en promedio, recibieron un poco más de 10%. Los últimos años, también se pueden observar importantes asignaciones en los sectores de Hidrocarburos y Energía.

Si bien todos los sectores han registrado incrementos en montos nominales, conocer los porcentajes permite analizar las tendencias de las prioridades.

Para analizar más profundamente y evaluar la implementación del planteamiento de cambio de matriz productiva, el Gráfico N° 3 presenta datos sobre el destino de la inversión pública, específicamente de los sectores productivos; por un lado, los extractivos, que son hidrocarburos y minerales, que no representan una diversificación; y por otro lado los sectores Agropecuario, Industria y Turismo, que significarían una apuesta por cambiar la matriz productiva. En el gráfico, también se ha incluido al sector Energía, el cual, en los últimos años, ha sido considerado por el Gobierno dentro de los sectores productivos, puesto que reflejaría las inversiones en proyectos para la exportación de Energía.

Gráfico N° 3
Inversión Pública Productiva 2001 – 2018
 (En porcentaje sobre el total de la Inversión Pública)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Como se observa en el gráfico, la inversión productiva total, habría incrementado su participación sobre la inversión pública total durante el periodo de bonanza, y si se incluye el sector energía, incluso habría aumentado hasta el año 2016.

Al interior de la inversión productiva, los sectores alternativos que implican una diversificación, que serían Agropecuario, Industria y Turismo (en color verde), en promedio, han estado alrededor de 9% en toda la serie, sin mucha variación, aunque se observa una disminución leve de su participación entre los años 2008 – 2011 durante el periodo de bonanza.

Los sectores extractivos de Hidrocarburos y Minería (en color azul) han registrado un incremento bastante significativo en el periodo de mayores ingresos, especialmente desde el año 2009 hasta 2015. Desde 2016 registran una disminución.

Si se comparan los sectores extractivos con los sectores alternativos, se puede observar claramente que, en el periodo denominado de bonanza, en el cuál se contaba con importantes excedentes económicos, se ha priorizado los extractivos y no así la inversión que implica un cambio de matriz productiva. Incluso, entre los años 2011 y 2014 la inversión de los sectores extractivos es el doble de la inversión en diversificación.

Dentro de los sectores productivos alternativos al extractivismo, el sector Agropecuario recibe la mayor parte, e Industria y Turismo solo 2% o menos sobre el total de la inversión pública; con seguridad insuficiente para lograr los procesos de industrialización planteados. Además, una parte importante de lo que sería esta reducida inversión serían las inversiones en las empresas públicas, muchas de las cuales están en cuestión y que en general se deberían evaluar sus resultados.

Lo anteriormente presentado permite concluir que en realidad no se habría implementado la política del cambio de matriz productiva, que implicaba avanzar hacia una diversificación de la economía, como se estableció en el Plan Nacional de Desarrollo; dejando entrever que, en la práctica, la apuesta en el periodo de mayores ingresos aún fue por el extractivismo.

Si se incorpora en el análisis el sector Energía se observa que el mismo, en los últimos años, ha registrado un incremento notable, incremento similar a la disminución de las inversiones en hidrocarburos (ver cuadro N° 1). Habría la intención por parte del Gobierno de sustituir la renta del gas que ha caído notablemente por otra renta proveniente de la exportación de electricidad. En todo caso, este sector tampoco representa una inversión productiva que genere empleo y encadenamientos productivos con otros sectores, sino es más parecido a sectores como hidrocarburos, intensivos en capital y que generarían una renta.

La inversión, pública y privada, es un determinante del crecimiento económico y el desarrollo. En este documento se analiza la inversión pública, puesto que se pretende evaluar la propuesta del cambio de matriz como ha sido planteada, y en el marco de la apuesta del Gobierno, siendo el Estado el que lleva la dirección de los procesos de desarrollo a través de una participación directa, y el que principalmente captó y administró los excedentes económicos del periodo de bonanza. Por otro lado, en ese periodo, las políticas implementadas no estuvieron orientadas hacia el sector privado, como tampoco se dieron las condiciones necesarias; por el contrario, fue el último año de la bonanza (2014) cuando se aprobó la Ley de Inversiones.

De igual manera, si se analizan específicamente los recursos del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), que fueron los nuevos, mayores y crecientes ingresos que han favorecido a todos los niveles de gobierno, los mismos no han sido utilizados en inversiones productivas; solo 3% es asignado a estos fines (Fundación Jubileo 2017), a pesar de que la normativa, en especial para los gobiernos municipales², abundaba en disposiciones para que fueran asignados a estos sectores.

El planteamiento inicial del cambio de matriz productiva, si bien implicaba un buen uso de la renta extractiva y que a partir de los recursos de los sectores extractivos se construya una economía productiva más diversificada, no fue acompañado por políticas que lo ejecuten o implementen. Algunos de los factores o limitaciones para su consecución fueron:

- En primer lugar, no se desarrollaron las políticas, reglamentos y lineamientos para dar operatividad y llevar adelante el cambio de matriz productiva. Es decir, se quedó en un planteamiento. Esto requería de un plan detallado para orientar los recursos hacia sectores productivos, y efectivamente se impulse la producción y se diversifique la economía. Consideramos que el Estado, como administrador de los recursos disponibles, debía, en principio, articular con el sector productivo para incorporarlo a esta dinámica.
- Asimismo, en principio, la mayor parte de los recursos de la renta por hidrocarburos, que significaron los excedentes económicos de la bonanza, llegaron a los gobiernos subnacionales, por lo que la implementación del Plan de Desarrollo y especialmente el cambio de matriz productiva requería una coordinación y articulación con los gobiernos subnacionales que no se tuvo.
- La nueva Constitución Política del Estado determina las autonomías de los gobiernos subnacionales que, entre otros elementos, implica decidir de manera autónoma por el uso de sus recursos. En este sentido, si bien existía un planteamiento nacional, en la práctica, cada nivel de gobierno, incluyendo el Nivel Central, orientaron sus recursos a diferentes gastos e inversiones en diferentes sectores más allá de lo propuesto por el Plan Nacional de Desarrollo, pero ninguno priorizó la inversión en diversificación productiva.
- El proceso del Pacto Fiscal, que era un buen escenario para discutir el tema de la generación, distribución y destino de los recursos públicos, y todas las reformas fiscales pendientes en adecuación a la nueva Constitución, fue postergado hasta los años 2016–2017, cuando ya acabo la bonanza de los recursos, y ya no se tenían los excedentes económicos como en años anteriores. Este era el espacio propicio para llegar a acuerdos entre los diferentes niveles de gobierno y la sociedad para orientar los recursos públicos, priorizando las inversiones productivas, en el marco de las autonomías. Además, una vez realizado este Pacto Fiscal, no se llegaron a acuerdos respecto a este tema ni a otros relevantes. No hubo voluntad política para implementar las reformas.
- No existieron capacidades técnicas suficientes para que el Sector Público invirtiera en lo productivo. La renta extractiva es administrada, en su mayor parte, por los gobiernos subnacionales; sin embargo, estas instancias tienen limitaciones para llevar adelante la inversión pública en general y particularmente la inversión productiva.

² Los gobiernos municipales son los mayores beneficiarios del IDH, recibieron 35% del total hasta 2015, posteriormente se creó el Fondo de Promoción a las Inversiones en Hidrocarburos que recorta la asignación de estos recursos para todos los beneficiarios.

- El Nivel Central no le dio continuidad al Plan Nacional de Desarrollo, por el contrario, habría priorizado programas específicos de inversiones de alcance local (programa Bolivia Cambia Evo cumple – Unidad de Proyectos Especiales), descuidando el planteamiento del cambio de matriz productiva. Más adelante se profundiza este análisis.

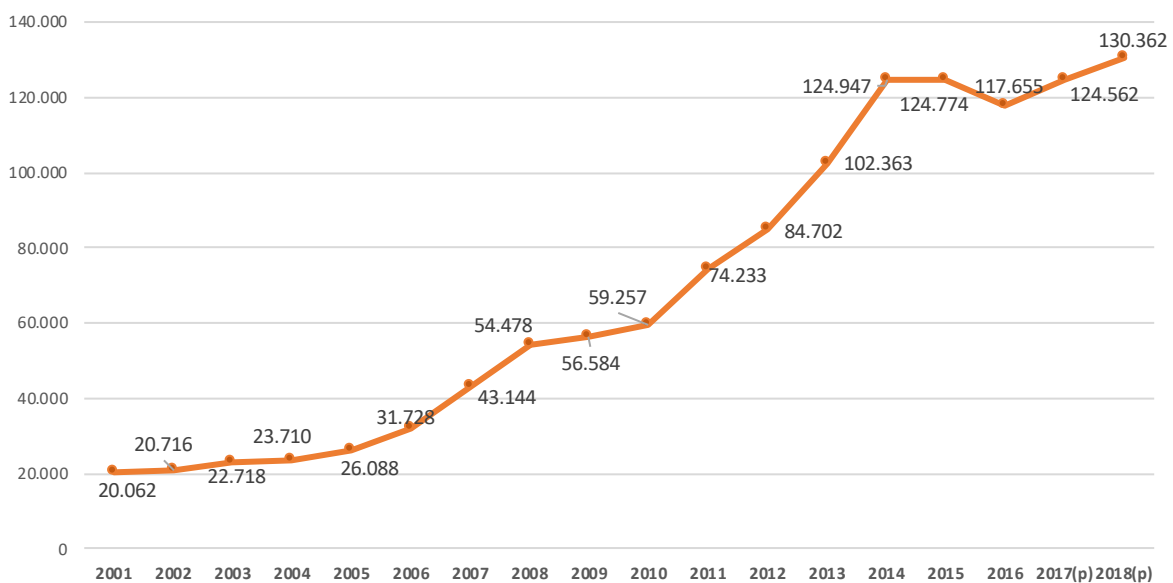
El planteamiento de cambio de matriz productiva no se implementó, y ahora ya no se tienen los excedentes económicos que se disponían durante la bonanza, el contexto económico ha cambiado notablemente, lo que pone de manifiesto la necesidad de replantear este tema.

Si bien el Plan de Desarrollo Económico y Social 2016–2020 planteó nuevamente el modelo del cambio de matriz productiva, las proyecciones macroeconómicas de este plan fueron demasiado optimistas en comparación con lo que efectivamente se ha registrado; además que requiere de niveles de inversión pública demasiado altos considerando las verdaderas posibilidades de financiamiento y lo efectivamente invertido en los últimos años.

2. LA EXPANSIÓN DEL GASTO

Más allá del modelo planteado, el elemento principal que ha caracterizado a la acción estatal en la economía fue la expansión del gasto en todos los niveles de gobierno y en todos los sectores; asimismo, se crearon e incorporaron al presupuesto empresas públicas bajo dependencia del Nivel Central.

Gráfico Nº 4
Egresos Totales del Sector Público (No Financiero), 2001-2018
 (En millones de Bs)



Fuente: Elaboración propia con base en la Memoria de la Economía Boliviana 2018.

Como se observa en el gráfico, los gastos totales del Sector Público han tenido una tendencia creciente casi constante, disminuyeron solamente entre el año 2015 y 2016, pero nuevamente retoman la tendencia. Los gastos se han multiplicado varias veces en los últimos años. No solamente se ha incrementado la inversión pública, como se mostró anteriormente, sino también el gasto corriente, el cual representa la mayor parte.

Inicialmente, esta expansión del gasto fue posible gracias a los mayores recursos provenientes de los sectores extractivos, como hidrocarburos, pero inclusive se registra un incremento del gasto después de concluida la bonanza. Como resultado del crecimiento de los gastos, y ante la caída de ingresos, se tiene un déficit fiscal con tendencia a profundizarse (de 8,1% del PIB para 2018) y consecuente mayor endeudamiento.

En general, los diferentes niveles de gobierno e instituciones, ante los mayores ingresos recibidos desde la creación del IDH en 2005, ampliaron su nivel de gasto, en el marco de sus competencias y de lo que venían haciendo anteriormente. Sin embargo, por parte del Nivel Central, se han observado dos elementos que han significado un cambio en el rol que éste asume, con una importante incidencia en la expansión del gasto total, que son, la ejecución directa de proyectos y las empresas públicas.

Por un lado, más allá de su competencia, como instancia que debe formular y dirigir políticas, el Nivel Central se ha dado la tarea de ejecutar directamente proyectos de inversión pública en todo tipo de sectores y regiones del país, incluyendo proyectos de competencia municipal y departamental. El programa Bolivia Cambia – Evo cumple es el principal ejemplo de esta situación.

En abril de 2007, mediante Decreto Supremo Nº 29091, se creó la Unidad de Proyectos Especiales (UPRE) dentro del Ministerio de la Presidencia, con la finalidad de apoyar funcionalmente, tanto en la parte técnica, logística y operativa, a los proyectos especiales que el Presidente del Estado llevaría a cabo durante su gestión. Estableció que el funcionamiento de la UPRE se financiaría con recursos provenientes del Tesoro General de la Nación (TGN) y con recursos provenientes de la cooperación internacional.

El Decreto Supremo Nº 913, de 15 de junio de 2011, establece la asignación de recursos, los mecanismos de ejecución y la suscripción de convenio de financiamiento entre la UPRE y la entidad beneficiaria; y determina que el Programa “Bolivia Cambia” también podrá ser financiado con recursos provenientes de donación, crédito y otros.

Asimismo, el Decreto Supremo Nº 981, de septiembre de 2011, autoriza al Ministerio de la Presidencia la contratación directa de obras, bienes y servicios para los proyectos y programas ejecutados por la Unidad de Proyectos Especiales (UPRE).

Entre 2007 y 2018, el Programa Bolivia Cambia Evo Cumple habría ejecutado un total de Bs 15.315 millones en todos los departamentos del país, en diferentes proyectos, principalmente en los sectores de Educación, Deporte e Infraestructura Social (Memoria de la Economía 2018).

Por otro lado, y bajo el nuevo enfoque, el Gobierno ha apostado claramente a la actividad empresarial del Estado.

Los primeros años del gobierno del presidente Morales se aplicó un proceso de nacionalización de empresas públicas, inicialmente las que fueron capitalizadas en los años 90 y posteriormente otras. Asimismo, se dio un proceso de creación de empresas públicas, de menor envergadura, en diversos sectores.

Para financiar la actividad empresarial del Estado, desde el año 2009 se utilizaron recursos de las reservas internacionales del Banco Central en calidad de crédito, en favor de empresas públicas nacionales estratégicas, como ser Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), Empresa Nacional de Electricidad (ENDE), Empresa Azucarera San Buenaventura (EASBA), Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL) y la Empresa Boliviana de Industrialización de Hidrocarburos (EBIH).

Asimismo, la Ley Nº 232, de abril de 2012, creó el denominado Fondo para la Revolución Industrial Productiva (FINPRO), con una transferencia de recursos provenientes de las Reservas Internacionales Netas (RIN) del Banco Central para el financiamiento de empresas públicas, a través de créditos. Este fondo es administrado bajo la forma de fideicomiso por el Banco de Desarrollo Productivo (BDP) y, bajo este marco, se han creado y asignado importantes recursos a diferentes empresas públicas. Entre los emprendimientos que se beneficiaron con recursos de ese fondo se encuentran la Empresa Pública Productiva Cementos de Bolivia (Ecebol), la Empresa Pública Quipus, la Empresa Pública Productiva Lácteos de Bolivia (Lacteosbol), la Empresa Minera Huanuni, la Planta de Fundición Ausmelt-Vinto, la Empresa Eléctrica Corani, la Planta Procesadora de Miel (Promiel), la Planta de Transformación de Fibra de Camélidos Yacana y otras.

La actividad empresarial del Estado estuvo acompañada por otras determinaciones como la creación del Servicio de Desarrollo de las Empresas Públicas Productivas (SEDEM) en 2010, con la finalidad de apoyar la puesta en marcha de las empresas públicas productivas y de acompañar el desarrollo de las mismas; y la aprobación de la Ley de la Empresa Pública, en 2013.

Actualmente, la mayor parte de las empresas estatales y del presupuesto de empresas corresponde a los sectores de Hidrocarburos, Minería, Electricidad y Transporte Aéreo.

De acuerdo con la Memoria de la Economía 2018, los egresos totales de las empresas públicas aumentaron de Bs 1.036 millones, el año 2005, a Bs 53.643 millones, el 2018, la mayor parte corresponde a YPFB.

Las empresas públicas, en conjunto, registraron déficit desde el año 2012³. A varios años de la creación de las empresas públicas nacionales se debe evaluar esta política.

En resumen, se registró una expansión generalizada del gasto público de todos los niveles de gobierno, y por parte del Nivel Central resalta el giro que se dio hacia la ejecución de proyectos de inversión y de la actividad empresarial estatal.

3 Memoria de la Economía Boliviana 2018, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, cuadro: Operaciones consolidadas de empresas públicas.

3. EL MODELO EXPLICADO: “LA DEMANDA INTERNA: MOTOR DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO”

El cambio de matriz productiva no se implementó. De todas maneras, en el periodo de la bonanza, con altos precios internacionales de los *commodities*, Bolivia registró mayores tasas de crecimiento, al igual que los demás países de la región. Al efecto, el Gobierno presentó otra explicación u otro modelo.

Aproximadamente, desde el año 2010⁴, autoridades del área económica, en diferentes documentos y declaraciones, empezaron a manifestar que el crecimiento económico estaría siendo sostenido por la demanda interna.

El Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, en su documento Memoria de la Economía Boliviana 2010, señala que fueron las transferencias condicionadas, como el Bono Juancito Pinto, la Renta Dignidad y el Bono Juana Azurduy, las que dinamizaron la demanda interna, especialmente el consumo de hogares.

Si bien inicialmente no se tenía este planteamiento, puesto que el 2006 se propuso el cambio de matriz productiva en el PND, el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, en la Memoria de la Economía Boliviana 2011, señala que el Gobierno Nacional desarrolló una política económica enfocada a potenciar la demanda interna y la economía popular. En adelante, los documentos y declaraciones del Gobierno han argumentado el rol de la demanda interna en los siguientes términos:

- Un aspecto fundamental que subyace al Modelo Económico Social Comunitario Productivo es la constitución de la demanda interna como el principal determinante del crecimiento económico.
- El buen desempeño de la economía boliviana está sustentado en la demanda interna y en la participación activa del Estado en la economía.
- Se apuesta al fortalecimiento del mercado interno, a través de un agresivo programa de inversión pública.
- El crecimiento sostenido y ascendente es resultado del dinamismo de la demanda interna y viene a ser el factor más importante en el exitoso desempeño del escenario macroeconómico boliviano.
- El crecimiento sostenido de la actividad económica boliviana es impulsado principalmente por la dinámica de la demanda interna, en especial por la fuerte incidencia del consumo de hogares y de la inversión pública y privada, que, a su vez, se explican por el incremento sostenido del ingreso nacional disponible en los últimos años.
- Un shock estructural en la demanda interna pública (gasto e inversión públicas) tiene un efecto positivo sobre la demanda interna privada (consumo y la inversión del sector privado).
- La demanda interna como alternativa a la demanda externa para promover el crecimiento, opuesto al modelo económico previo a 2006, en el cual la prioridad era la demanda externa y donde el Estado tenía un rol ínfimo en la economía. Asimismo, afirman que la importancia de la demanda interna en la actividad económica radica en la resiliencia de la economía ante shocks de demanda externa, como hidrocarburos, sector que presenta problemas en los últimos años.
- El mecanismo para mantener un crecimiento sostenido de la economía boliviana y para afrontar crisis económicas internacionales es la intervención activa del Estado, debido a que a través de mayores niveles de gasto e inversión pública se fomenta, por una parte, el crecimiento económico de manera directa; pero, por otra, se dinamiza la demanda interna privada.

En resumen, la explicación del Gobierno plantea que el gasto e inversión públicas activan este proceso y, al tener mayor liquidez de recursos que entran a la economía, aumenta la demanda, es decir el consumo. La gente compra más y esto, a su vez, dinamiza la economía y su crecimiento, el cual sería sostenido.

⁴ Incluso el año 2009, en la Memoria del Banco Central de Bolivia, se señala que las políticas de redistribución del ingreso llevadas a cabo por el Órgano Ejecutivo dinamizaron el ingreso disponible de los consumidores; y la demanda interna fue el principal factor de expansión económica, en virtud a la importancia del consumo privado.

Sin embargo, existen diferentes inconsistencias y limitantes para que este proceso funcione de manera sostenible y tenga resultados en términos de desarrollo; incluso estudios elaborados por el mismo Ministerio de Economía, que explican el funcionamiento del modelo, revelan debilidades. A continuación, se analizan algunos de estos elementos.

3.1 Ingresos y dinámica insostenible

El documento “Demanda Interna: Motor del Crecimiento Económico en Bolivia” (publicado en Cuadernos de Investigación Económica Boliviana - Vol. 1, Oct. 2015 del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas) que analiza los determinantes del crecimiento económico en Bolivia, desde el punto de vista de la demanda señala que “No obstante, en el marco del modelo no se define como el principal factor generador de crecimiento a la demanda interna per se, sino que se precisan mecanismos como la redistribución del ingreso y la política fiscal activa, que son llevadas a cabo por el Estado en su rol protagónico, para impulsar y consolidar esta variable como esencial para el crecimiento de la economía boliviana”.

Se entiende, por tanto, que no es la demanda la que genera esta dinámica, sino, hay una condición previa que permite activar el proceso, y son los ingresos a ser redistribuidos. Por lo tanto, todo esto funcionaría cuando se tienen ingresos suficientes para expandir el gasto.

En principio, no es consistente señalar que este proceso era sostenible dada la naturaleza de los recursos que impulsaron la demanda en el momento de la bonanza, puesto que provienen de fuentes no renovables y que dependen de precios internacionales volátiles, como los hidrocarburos.

Actualmente, los recursos del Gas han caído significativamente no solamente por efecto precio, sino también se tienen problemas con los volúmenes de producción y exportación. El modelo explicado no considera en su ecuación el tema de la sostenibilidad en la generación de ingresos en relación a la expansión del gasto.

Al respecto, frente a la disminución de ingresos públicos, el Gobierno está reemplazando el financiamiento de la expansión del gasto con mayor endeudamiento, situación que no es sostenible y podría conllevar otros problemas.

3.2 Corto plazo vs largo plazo: Impulso a la demanda o a la producción

Por otro lado, en el artículo “Formalización Matemática del Modelo Económico Social Comunitario Productivo”, en la publicación Cuadernos de Investigación Económica Boliviana - Vol. 1, oct. 2015, del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, se sostiene que “en tanto la demanda interna quede insatisfecha fomentarla traerá crecimiento sostenido y, a largo plazo, cuando el sector generador de ingreso y empleo tenga suficiente capacidad para cubrir la demanda interna, este sector se convertirá en el nuevo motor de la economía boliviana”.

Por esta afirmación se entendería que la demanda interna sería un elemento que en el corto plazo puede impulsar crecimiento, pero que en el largo plazo se tendría que constituir y potenciar un sector productivo.

El proceso explicado, la demanda interna como motor del crecimiento, a diferencia del planteamiento inicial que era el cambio de matriz productiva, no es una propuesta productiva sino un proceso que, justamente, amplía la demanda. Se podría decir que se ha sustituido un planteamiento inicial de impulsar la producción (la oferta), por incentivar el consumo.

Adicionalmente, es preocupante el enfoque que se le ha dado a la inversión pública en todo este proceso. De acuerdo con el planteamiento y las explicaciones del Gobierno, además del gasto, la inversión también tendría como finalidad impulsar la demanda interna.

Si bien la inversión es un componente de la demanda agregada, la misma cumple o debería cumplir un objetivo mayor. De acuerdo con la normativa nacional, la inversión debiera orientarse a incrementar el capital con el objeto de ampliar las capacidades productivas, económicas y otras del país.

Pero, en lugar de estar enfocado a un crecimiento y desarrollo de largo plazo y que impulse las capacidades productivas, según las explicaciones del modelo, el rol de la inversión pública se habría reducido a cumplir con la función de aumentar la demanda.

Como objetivo, la inversión debería impulsar la producción (oferta), no la demanda, pero ésta estaría siendo aplicada como gasto.

Al efecto, sería importante evaluar la calidad de la inversión pública de los diferentes niveles de gobierno puesto que incrementos en los niveles de inversión deberían traducirse en retornos en términos de mayor crecimiento y desarrollo, presente y futuro.

Como se mencionó, el modelo de demanda requiere de ingresos disponibles (excedentes económicos) sostenibles para alimentarlo y un sector productivo potenciado. Actualmente, ya no se tienen los ingresos que se disponían durante el periodo de bonanza que permitan dinamizar la demanda y, como se ha visto, no se ha constituido o potenciado un sector productivo; por estos y otros factores se puede afirmar que el modelo explicado no funciona, es decir que el resultado no es un crecimiento que sea sostenido.

3.3 ¿Quién se beneficia de esta dinámica?

Evidentemente, los años en los que el país ha contado con mayores recursos, principalmente por la venta de gas, la demanda agregada se dinamizó notablemente, por lo que, pese a no haberse impulsado al sector productivo en los términos planteados inicialmente, es importante analizar si la mayor demanda favorece a la producción nacional.

Para esto, se analizan las condiciones y políticas, tanto para la ampliación de la oferta nacional mediante la inversión privada, como para la venta de la producción nacional en el mercado interno.

Bajo el actual esquema, aplicado desde 2006, y en el marco de la nueva Constitución, al contrario que en los anteriores periodos, inicialmente, las condiciones para la inversión privada fueron inciertas; no se implementó un marco normativo que otorgue seguridad y tampoco incentivos para su desarrollo.

En los primeros años del gobierno del presidente Morales, el discurso respecto a la empresa privada era bastante crítico, además que se llevó adelante un proceso de nacionalización de empresas; inicialmente las que fueron capitalizadas en los años 90 y, posteriormente, otras adicionales, traspasando la propiedad (o parte de la misma) a favor del Estado.

Hasta 2014 no hubo una ley de inversiones, en el marco de la nueva Constitución de 2009, que establezca las condiciones jurídicas de manera que el sector privado tenga las garantías necesarias para invertir.

Uno de los ejemplos de los elementos normativos que no dieron certidumbre al inversionista es un artículo constitucional que determina el derecho a la propiedad privada, pero siempre que ésta cumpla una función social, aspecto que no ha sido aclarado o reglamentado posteriormente.

Después de varios años de la aprobación de la Constitución Política del Estado y de tener un clima incierto para las inversiones privadas, en 2014 se sancionó la Ley de Promoción de Inversiones con el objeto de establecer un marco jurídico e institucional general.

Si bien se podría decir que éste fue un avance en sentido de contribuir a la seguridad jurídica que requieren los emprendimientos privados, esta ley fue aprobada al final del periodo denominado de bonanza económica, en el que la región latinoamericana se benefició significativamente de un flujo notable de inversiones, el cual Bolivia no habría aprovechado de la mejor manera. Adicionalmente, la ley tuvo algunas observaciones expresadas por el sector empresarial, como es el tema de los arbitrajes.

Por otro lado, las regulaciones o cargas laborales (incluyendo el doble aguinaldo) y las impositivas, que enfrentan las empresas han sido y son desfavorables para su desarrollo y competitividad.

De acuerdo con el informe *Doing Business* del Banco Mundial (informe anual que evalúa las regulaciones que favorecen o restringen la actividad empresarial), Bolivia ocupa el puesto número 186 de 190⁵ países evaluados en el ranking correspondiente al pago de impuestos, lo que significa que las regulaciones no facilitan la apertura o actividades de las empresas locales. Asimismo, según Muriel y Ferrufino 2012, los estándares regulatorios laborales en Bolivia han sido categorizados entre los más altos del mundo.

Hubo, de igual manera, otros elementos que provocaron incertidumbre para el sector privado, como la Ley de Empresas Sociales Nº 1055 de 2018, que permite que trabajadores puedan administrar y hacerse cargo de las empresas que estén en situación de quiebra o próximas a cierre de operaciones.

En general, se podría señalar que el clima de negocios y las condiciones ha sido más favorable para los emprendimientos informales que para las inversiones formales.

5 Una clasificación más alta, es decir, más próxima a 1, significa que las regulaciones en el ámbito de los negocios de esa economía facilitan la apertura de empresas locales y sus actividades. Y un registro que se acerca a 190 significa una peor calificación.

Por otro lado, siendo que el consumo evidentemente recae en la oferta, para los bienes transables se tiene tanto una oferta nacional como también productos extranjeros. Al respecto, un elemento fundamental que ha estado afectando en gran medida a la producción nacional es la política de congelamiento del tipo de cambio desde el año 2011. Actualmente, y hace varios años, la moneda nacional está sobreapreciada, lo que favorece a las importaciones en desmedro de la producción nacional (y desfavorece a las exportaciones principalmente no tradicionales). Los productos extranjeros (importados y de contrabando) serían relativamente más baratos que los de la producción nacional.

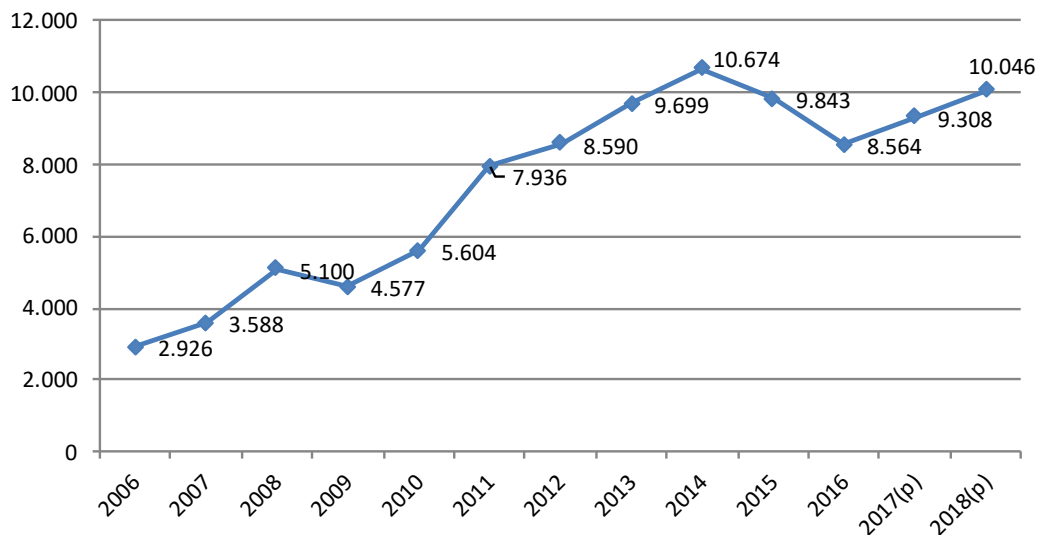
Con base en datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, se presenta un cuadro que muestra la evolución de las importaciones para el periodo 2006–2018.

Tabla Nº 2
Importaciones

(En millones de dólares, tasa de crecimiento anual en porcentaje y acumulada con relación a 2006)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017(p)	2018(p)
Importaciones en millones de dólares	2.926	3.588	5.100	4.577	5.604	7.936	8.590	9.699	10.674	9.843	8.564	9.308	10.046
Tasa de crecimiento anual en %	20%	23%	42%	-10%	22%	42%	8%	13%	10%	-8%	-13%	9%	8%
Tasa de crecimiento acumulada desde 2006 en %		23%	74%	56%	92%	171%	194%	231%	265%	236%	193%	218%	243%

Gráfico Nº 5
Importaciones 2006–2018
(En millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Memoria de la Economía Boliviana 2018 del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. (p): preliminar

Como se observa en la tabla y gráfico, las importaciones aumentaron significativamente durante el periodo de bonanza, luego registran un retroceso en 2015 y 2016, y posteriormente se vuelven a incrementar. Entre 2006 y 2018, las importaciones se habrían incrementado en 243%.

Según la Memoria de la Economía 2011 del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, el gasto por importaciones alcanzado ha sido posible por el crecimiento sostenido del ingreso nacional disponible y el impulso de la demanda interna.

El actual tipo de cambio resta competitividad a la producción de bienes transables, que no han tenido la misma dinámica de otros sectores como el de construcción, servicios⁶, etc.

En síntesis, las condiciones para la inversión privada y la producción nacional no fueron favorables durante el periodo de la bonanza, como tampoco en la actualidad, con un tipo de cambio que favorece a la comercialización y venta de los productos importados (y de contrabando).

Para que la política de impulso a la demanda funcione se hubiera requerido, entre otros elementos, un aparato productivo fortalecido y un tipo de cambio competitivo. A futuro, se deberían generar condiciones para que el país pueda aprovechar el aumento de la demanda agregada.

⁶ Según la revista *12 años de Estabilidad Económica* del Ministerio de Economía, las ventas facturadas en restaurantes, supermercados y pasajes aéreos, y el mayor consumo de servicios básicos (electricidad, agua y gas), son el reflejo del sostenido aumento de la demanda interna, principalmente por servicios de consumo privado.

4. CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS

Por lo expuesto, se evidencia que se tuvieron dos planteamientos por parte del Gobierno en términos de modelo económico: “El cambio de matriz productiva”, presentado inicialmente en el Plan Nacional de Desarrollo de 2006 y, posteriormente, aproximadamente desde el año 2010, algo totalmente distinto: “La Demanda Interna: Motor del Crecimiento Económico”.

Respecto al cambio de matriz productiva, como su nombre lo señala, era un planteamiento enfocado a impulsar y diversificar la producción nacional, a partir de la reinversión de los excedentes económicos generados por los sectores estratégicos, como hidrocarburos. Este modelo, más allá de formularse como una idea, no fue efectivizado mediante políticas, estrategias y programas concretos. La información sobre los montos invertidos en los sectores productivos alternativos (Agropecuaria, Industria y Turismo) evidencian que el modelo no fue implementado.

En la práctica, el planteamiento del Plan Nacional de Desarrollo de 2006 fue abandonado y desplazado por otras políticas, como el programa Bolivia Cambia – Evo Cumple, y los mayores recursos que el Sector Público recibió en los años de bonanza se tradujeron en una expansión del gasto público a todo nivel. En consecuencia, se olvidó la mirada de largo plazo y la necesidad de trascender el patrón de desarrollo más allá del extractivismo, la transformación de la estructura económica del país o, al menos, sentar las bases de ese cambio.

Pese a que en la práctica no se implementó el modelo planteado, el país experimentó interesantes tasas de crecimiento durante los años de la bonanza, fenómeno similar a la región latinoamericana que se benefició del ciclo favorable de ingresos por altos precios de las materias primas. Y desde el año 2010, el Gobierno presentó otra explicación u otro modelo: “La Demanda Interna: Motor del Crecimiento Económico”.

La explicación sucinta de este modelo refiere que el impulso de la demanda interna, por parte del Estado, a través del gasto y de la inversión, se traduce en un mayor crecimiento económico, el mismo que sería sostenido en el tiempo.

Según esta nueva argumentación, en la última década, la economía se habría desempeñado bajo esta línea; sin embargo, presenta diferentes debilidades o limitaciones, tanto en su planteamiento teórico como en los resultados alcanzados expresados en diferentes indicadores económicos, peor aún en el marco del actual contexto económico menos favorable después de la caída de los precios de los hidrocarburos.

Al analizar este segundo modelo, se puede indicar que no es la demanda en sí misma la que permite generar esta dinámica, sino, hay una condición previa que permite activar el proceso, y es la disponibilidad de recursos suficientes para expandir el gasto. En un principio no era consistente afirmar que este proceso sería sostenible, puesto que estaba siendo alimentado con recursos provenientes de fuentes no renovables y que dependen de precios internacionales volátiles, como son los hidrocarburos.

En la actualidad, estos recursos han caído y, ante la disminución de ingresos, se está reemplazando el financiamiento de la expansión del gasto público con mayor endeudamiento.

Este modelo, a diferencia del planteamiento inicial de “cambio de matriz productiva”, no es una propuesta productiva. Se habría abandonado la propuesta de promover la producción (la oferta), a cambio de fomentar la demanda o el consumo.

Si bien el argumento oficial plantea el impulso de la demanda interna para lograr un crecimiento sostenido, por lo analizado y expuesto en el documento, en realidad, ésta sería una medida para un corto plazo, puesto que para el largo plazo se hubiera tenido que constituir y/o potenciar un sector productivo.

Adicionalmente, es preocupante el enfoque que se le ha dado a la inversión pública en este proceso. A diferencia del gasto, la inversión pública debería estar enfocada hacia un objetivo mayor que es el crecimiento y desarrollo de largo plazo; ésta debería impulsar las capacidades productivas. Sin embargo, de acuerdo con las explicaciones del modelo, se habría reducido su rol, y la inversión tendría como finalidad impulsar la demanda interna. En ese sentido, será importante analizar la calidad de la inversión pública de los diferentes niveles de gobierno en sentido de evaluar si aportó a un mayor crecimiento y desarrollo, presente y futuro.

En síntesis, el modelo de la “Demanda Interna”, para cumplir con sus objetivos, requiere de ingresos disponibles para alimentarlo y de un sector productivo potenciado, factores que no se cumplen en el país. No obstante, siendo que evidentemente la demanda agregada se dinamizó, es importante analizar si con el diseño de las políticas públicas, y bajo las condiciones actuales, esta mayor demanda se tradujo en oportunidades para la producción nacional.

Al respecto, bajo el nuevo enfoque del Estado, el discurso del Gobierno, las políticas y las condiciones jurídicas no dieron certidumbre y seguridad para los inversionistas. Asimismo, las altas cargas y regulaciones laborales e impositivas que enfrenta el productor nacional han sido y son desfavorables para los emprendimientos formales.

Otro factor que afecta a la producción nacional es el tipo de cambio, el cual fue congelado desde el año 2011, que ha favorecido a la comercialización y venta de los productos importados (y de contrabando). La moneda nacional está sobreapreciada por lo que los productos extranjeros son relativamente más baratos que los nacionales.

Estas condiciones han sido desfavorables, tanto para ampliar la producción a través de la inversión privada, como para la venta de productos nacionales (transables) en el mercado interno.

Este modelo no funciona como mecanismo para conducir la economía hacia un crecimiento sostenido, e insistir con este postulado y pretender continuar con la dinámica de expandir el gasto, ahora a través de un mayor endeudamiento, podría llevar al país a una situación de insostenibilidad. Esta forma de conducir la economía ha significado gastar lo que se tenía y, ahora, gastar hasta lo que no se tiene.

En el escenario actual, hay la imperiosa necesidad de reconducir la economía, pero no desde un debate ideológico sobre izquierda o derecha, carente de una base técnica, puesto que no aporta a la construcción de políticas públicas en favor del país y, por el contrario, genera contradicciones y cierra posibilidades. Se debe abrir un diálogo para la toma de decisiones de políticas adecuadas y específicas para construir una economía estable, sostenible, productiva y diversificada.

Es fundamental abordar temas como la generación de las condiciones e incentivos para el productor nacional, la problemática de la informalidad, el cómo hacer política pública sectorial en un Estado con autonomías, temas que son fundamentales y que han sido relegados estos años.

La coyuntura económica actual es distinta a la del pasado, los recursos que se disponen son menores, por lo que los programas de gobierno y planes a implementarse que impliquen mayor gasto e inversión no son adecuados ni reales. Se debe reencauzar la gestión pública en el marco de la normativa legal y que establece como principal atribución del Nivel Central el proponer y dirigir las políticas de gobierno y de Estado; gobernar no es solamente gastar.

En el marco de lo definido por la Constitución Política del Estado, se requiere un nuevo plan de desarrollo económico con base en el escenario macroeconómico actual y futuro; y políticas de desarrollo productivo efectivas, más allá de solo la participación estatal.

Pero antes de la implementación de cualquier plan o modelo, el próximo Gobierno deberá preocuparse por garantizar la estabilidad económica. Problemas urgentes como el profundo déficit fiscal y mayor endeudamiento, y el tipo de cambio y caída de las reservas, son facturas pendientes de la actual gestión que se estarían dejando y deberán ser resueltos cuanto antes.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Banco Mundial (2019). *Informe Doing Business*.

Constitución Política del Estado (2009).

Fundación Jubileo (2016). *Políticas para un nuevo contexto económico. Análisis y propuestas*.

Fundación Jubileo (2017). *A 12 años del IDH. Más gasto que inversión*.

Ley Nº 031, *Marco de Autonomías y Descentralización "Andrés Bóñez"* (2010).

Ley Nº 1516, *Promoción de Inversiones* (2014).

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2019). *Memoria de la Economía Boliviana 2018*.

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2011). *El Nuevo Modelo Económico, Social, Comunitario y Productivo*. Revista Economía Plural, Año 1 / Nº 1.

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2014). *Revista Economía Plural*.

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2015). *Cuadernos de Investigación Económica Boliviana - Vol. 1*.

Muriel, Beatriz y Ferrufino, Rubén (2012). *Regulación Laboral y Mercado de Trabajo, Principales desafíos para Bolivia*. Fundación Milenio.