

# UN PLAN DE REACTIVACIÓN ECONÓMICA VIABLE REQUIERE PRIORIZAR AL PRODUCTOR NACIONAL Y CORREGIR DESEQUILIBRIOS MACROECONÓMICOS



- *El Sector Público afronta una severa limitación de recursos y registra un profundo déficit fiscal de varios años, por lo que propuestas basadas en mayor gasto no son viables.*
- *Además que no se tienen los recursos, impulsar solamente la demanda no es suficiente ni sostenible y la apuesta por la inversión en Empresas Públicas es cuestionable.*
- *Un efectivo planteamiento debería contener políticas en favor del sector productivo y preservar la estabilidad económica.*

Uno de los principales temas de la agenda de las elecciones nacionales 2020 fue la reactivación de la economía, en un contexto marcado por una etapa de desaceleración económica y posterior crisis del coronavirus, además de los conflictos sociales y políticos acontecidos.

Ante la reciente presentación del Plan de Desarrollo Económico y Social 2021-2025, “Reconstruyendo la Economía para Vivir Bien, hacia la Industrialización con Sustitución de Importaciones”, surge el cuestionamiento: ¿Es posible alcanzar sus metas con los actuales desajustes macroeconómicos y las políticas vigentes y las planteadas?

En el pasado reciente, otros planes de desarrollo (2006-2010 y 2016-2020) también planteaban industrializar la producción nacional, generar valor agregado, diversificar la economía y cambiar el patrón primario exportador, con políticas similares, objetivos que no han sido alcanzados, incluso a pesar del periodo de bonanza.

Reactivar la economía en la complicada situación por la que atraviesa el país, además de recursos, requiere de ajustes y reformas importantes orientadas a preservar la estabilidad económica, y políticas que generen las condiciones necesarias para el actor clave que es el productor nacional.

## PLAN DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL (PDES) 2021-2025

Desde agosto de la presente gestión, el Gobierno realizó las denominadas cumbres departamentales para la Reconstrucción Económica y Productiva, en las diferentes regiones del país, donde se habrían recogido propuestas de organizaciones sociales. De acuerdo con la información de medios de comunicación<sup>1</sup>, el 18 de octubre se realizó en la ciudad de La Paz, la resultante Cumbre Nacional para la Reconstrucción Económica y Productiva, oportunidad en la que el Gobierno manifestó que la totalidad de los departamentos planteó que Bolivia debe industrializar sus recursos naturales en concordancia con el Plan de Gobierno propuesto en la campaña del año 2020.

Al efecto, el Gobierno no planteó el esperado plan de reactivación, tan necesario en el actual contexto; sin embargo, mediante Ley N° 1407, de 9 de noviembre de 2021, se aprobó el Plan de Desarrollo Económico y Social 2021-2025 “Reconstruyendo la Economía para Vivir Bien, hacia la Industrialización con Sustitución de Importaciones”, documento que incluiría los diferentes proyectos recogidos de las cumbres departamentales, de acuerdo con declaraciones de autoridades del Gobierno.

El nuevo PDES 2021-2025, en lo referente al ámbito económico, plantea como elementos esenciales reconstruir la economía reinstaurando el Modelo Económico Social Comunitario Productivo, la industrialización con sustitución de importaciones, retomar el rol protagónico del Estado a través de la inversión pública, la creación de empresas públicas en sectores estratégicos y la implementación de grandes proyectos como la Planta Siderúrgica del Mutún, el Complejo Farmacéutico, el diesel renovable, impulso a la Industria química, refinerías de zinc, la hidrovía Paraná y otros.

<sup>1</sup> [www.atb.com.bo](http://www.atb.com.bo), [eldeber.com.bo](http://eldeber.com.bo), [eju.tv](http://eju.tv).

Este PDES proyecta un crecimiento promedio del PIB de 5,1% para los cinco años del Plan, a partir de una inversión pública de \$us 33.197 millones (para 2021-2025) que incluye estas grandes inversiones de tipo Estado empresarial; sin embargo, no se explica cómo se financiará este alto nivel de inversión.

Al respecto, es importante analizar antecedentes similares y recientes a este tipo de planteamientos:

- El PDES anterior “Plan de Desarrollo Económico y Social 2016-2020”, planteaba una inversión de 48.574 millones de dólares para el periodo 2015-2020, orientado a financiar fundamentalmente procesos de industrialización y generación de valor agregado. En ese periodo, posterior al ciclo denominado de la bonanza, el Estado ya registraba una disminución de sus ingresos. La ejecución de la inversión entre 2015-2020 fue de \$us 24.740; es decir, aproximadamente la mitad de lo programado y con tendencia a decrecer; y no se advierten avances en términos de una industrialización del país.
- De igual manera, el Plan Nacional de Desarrollo 2006–2011, “Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien”, planteaba el fortalecimiento de un Estado promotor y protagonista del desarrollo; y la transformación, el cambio y diversificación de la matriz productiva, con la finalidad de cambiar el patrón primario exportador, que incluía elementos como la agregación de valor y la industrialización de los recursos naturales.

Se formuló 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. El periodo de aplicación de este planteamiento, que iba más allá del periodo de ese plan se caracterizó por ser el momento de la bonanza en que el Estado sí contaba con grandes y crecientes recursos que, de haber sido bien invertidos, y acompañados con políticas adecuadas, hubiera permitido al menos avanzar en el cumplimiento de los objetivos como la diversificación y la industrialización; sin embargo, esto no sucedió.

En la práctica, las políticas implementadas por el Gobierno, en los últimos 15 años, desde el punto de vista económico, estuvieron centradas en expandir el gasto público y favorecieron principalmente a la demanda o consumo; y por el lado de la oferta o de la producción, estuvieron limitadas básicamente a la apuesta por las empresas públicas, a través de grandes inversiones destinadas a estas iniciativas.

Volviendo al análisis del nuevo PDES 2021–2025, y con estos antecedentes, se identifican diferentes elementos que dejan en cuestión la viabilidad y pertinencia de este plan:

- Dada la actual situación de las finanzas públicas, con un profundo déficit fiscal que data de varios años atrás, es difícil pensar que se podrán financiar los niveles de inversión planteados en el documento. Ni en el mejor momento del período de bonanza se alcanzó una ejecución de la inversión pública de la magnitud que el PDES 2021-2025 plantea.
- Bajo el supuesto de que el Estado pudiera conseguir la gran cantidad de recursos que se requiere para financiar el Plan (lo que implicaría un crecimiento desmedido de la deuda), por la experiencia reciente de la actividad empresarial Estatal con grandes proyectos, es al menos cuestionable que, con este enfoque, se puedan alcanzar los objetivos del PDES como son la diversificación económica, la industrialización del país, la modernización del aparato productivo y la generación de empleo.
- De igual manera, una sustitución de importaciones, bajo las actuales condiciones y políticas que enfrenta el productor nacional, es realmente poco viable.

De manera general, con relación al denominado Modelo Económico Social Comunitario Productivo, ya no se tienen los excedentes económicos para redistribuir en otros sectores (generadores de ingreso y empleo); aún menos para la política ampliamente difundida de promover el crecimiento económico a través del impulso de la demanda interna a partir del gasto, que evidentemente no era sostenible. No se disponen de recursos suficientes para continuar expandiendo este gasto, al contrario, se registra un profundo déficit fiscal (más gastos que ingresos).

Ante las limitaciones que afronta el sector público actualmente, las estrategias y acciones planteadas por el PDES, así como las políticas en actual vigencia, al menos no son suficientes para reactivar la economía y para alcanzar los objetivos de desarrollo propuestos.

## LIMITACIONES PARA LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA

Un planteamiento de reactivación económica no debería significar un plan para el retorno a la situación previa, puesto que antes de la pandemia la economía ya se encontraba en una etapa de desaceleración (el crecimiento era cada vez menor) y con señales claras de insostenibilidad.

A pesar de la gran oportunidad que significó el periodo de la bonanza, no se ha constituido una economía productiva que involucre procesos de transformación o industrialización y generación de empleo formal.

La dinámica, en ese período se resumía fundamentalmente en captar la renta generada por la explotación de recursos naturales como el gas, e inyectar los recursos a la economía a través del gasto; lo que, a su vez, generaba un movimiento económico de sectores principalmente informales, como comercio, servicios y construcción. Esta práctica se mantuvo mientras se contaba con grandes ingresos provenientes de la renta extractiva, e incluso después, con recursos de endeudamiento. Como resultado, el aparato productivo fue y es muy limitado, y, ahora, los recursos cayeron.

Es evidente que impulsar solamente la demanda no es suficiente ni sostenible en el tiempo. Un efectivo planteamiento debería contener políticas en favor del sector productivo que se puedan traducir en una mayor inversión, producción y generación de empleo e ingresos; sin embargo, el productor nacional afronta severas limitaciones.

Las condiciones para la producción nacional han sido y son adversas en términos de la seguridad jurídica y el clima para las inversiones privadas; la cargas y regulaciones laborales y tributarias; el actual tipo de cambio congelado que resta competitividad a la producción de bienes transables<sup>2</sup>; y las perspectivas inciertas en términos de la estabilidad económica por los desequilibrios macroeconómicos presentes los últimos años.

### Desequilibrios macroeconómicos – Estabilidad

Desde el final del periodo de bonanza (año 2014) y a partir del periodo de desaceleración, el país arrastra dificultades macroeconómicas que anticipaban una crisis, situación que se agudizó por los efectos de la pandemia.

Por un lado, durante todo el periodo de bonanza, entre 2005 y 2014, e incluso después, los gastos públicos se incrementaron constantemente hasta niveles demasiados altos que finalmente estuvieron reflejados en profundos déficits fiscales (más gastos que ingresos), resultando en un acelerado y creciente endeudamiento.

Por otro lado, desde 2011, el tipo de cambio se halla congelado, y se tiene un déficit en la balanza comercial (importaciones mayores que las exportaciones) que, sumado a otros factores, conlleva a una constante caída de las Reservas Internacionales Netas (RIN).

La crisis del coronavirus ha profundizado los problemas económicos que ya se tenían, y estos problemas o desequilibrios macroeconómicos, presentes por varios años, podrían conducir a una situación de inestabilidad económica.

La situación económica y las perspectivas están determinadas y limitadas por los desajustes macroeconómicos y las políticas vigentes. Reactivar la economía va más allá de conseguir recursos de crédito para inversiones de empresas públicas; el complejo contexto demanda ajustes y reformas importantes, para trascender los diferentes problemas con la menor afectación posible; y transitar, mirando el mediano y largo plazo, hacia una economía más productiva y sostenible.

---

<sup>2</sup> La moneda nacional está sobreapreciada por lo que los productos extranjeros son relativamente más baratos que los nacionales.

## **POLÍTICAS EN FAVOR DEL PRODUCTOR NACIONAL**

Un Plan Económico debería contener un planteamiento claro y real para reactivar o activar el sector productivo, sin embargo, debe ser realista en términos de los actores económicos que puedan hacer posible este desarrollo, y claramente, dados los antecedentes y las posibilidades del Estado en términos de la disponibilidad de recursos, no puede ser afrontado solamente por el actor Estatal, es decir, a través de las empresas públicas.

Por tanto, consideramos que, a partir de un sinceramiento de las verdaderas posibilidades y las limitaciones del denominado modelo aplicado los últimos años, se consideren y analicen políticas que permitan al productor nacional aportar al desarrollo del país.

El Plan Económico debiera considerar políticas de impulso e incentivos para el productor nacional o al menos generar condiciones favorables en términos de seguridad jurídica de manera que el sector privado tenga las garantías necesarias para invertir; revisar las pesadas cargas y regulaciones tributarias y laborales que actualmente son desfavorables para los emprendimientos formales; un tipo de cambio que permita competir al menos en el mercado interno; protección de la producción nacional (al menos temporalmente) y lucha contra el contrabando; y un tema fundamental que es asegurar la estabilidad económica como condición mínima para generar un clima de certidumbre para las inversiones, para lo cual se requieren corregir los desequilibrios macroeconómicos presentes.

A su vez el impulso a la producción nacional es una condición necesaria para resolver los desajustes macroeconómicos, puesto que las recaudaciones impositivas dependen del nivel de producción, por lo que, para incrementar los ingresos fiscales (y reducir el déficit fiscal), se deberá aumentar el producto. Así mismo, el incentivo a la producción nacional podrá contribuir a contener la caída de reservas internacionales, a través de menores niveles de importaciones y una mayor exportación.

## **CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS**

Ante la compleja situación y perspectivas económicas que el país afronta, no se advierten políticas que vayan a resolver los problemas presentes y que contribuyan a una reactivación de la economía.

Al contrario, el Gobierno plantea mantener el mismo enfoque, y por tanto la tendencia, y a subsistir con mayor endeudamiento, lo que claramente no es sostenible; e incluso podría resultar en una situación futura aún más complicada, por lo que surgen los cuestionamientos: ¿Hacia dónde vamos? ¿A qué nivel de endeudamiento se pretende llegar? ¿Cómo se pretende solucionar el problema del tipo de cambio y cuál era el plan a momento de congelarlo? ¿Cuándo y cómo se pretenden resolver los desajustes macroeconómicos?

Por supuesto que para trascender el complejo momento que vive el país se requieren recursos que en la actualidad el Estado no dispone, por lo que será necesario acceder a fuentes de financiamiento, como el crédito externo. Sin embargo, el país ya presenta niveles importantes de endeudamiento, por lo que será fundamental precautelar que recurrir a mayor endeudamiento, en adelante, no signifique solamente postergar los problemas, sino que permita sostener los ajustes necesarios para corregir los desequilibrios macroeconómicos que contribuyan a una economía sostenible y estable, así como para implementar políticas en favor de la producción nacional.

El momento actual demanda, a las autoridades nacionales, políticas distintas a partir de un sinceramiento sobre la situación y una evaluación de las políticas o modelo vigentes. La negación, el postergar los problemas y la conflictividad cierran las posibilidades de solución. Afrontar la difícil situación requiere de diálogo y concertación.

*Fundación Jubileo  
Diciembre 2021*