



Informe de Milenio sobre la economía de Bolivia

Junio de 2022, No. 44

Fundación Milenio

INFORME DE MILENIO SOBRE LA ECONOMÍA DE BOLIVIA

Junio de 2022, No. 44

Autores del Informe

Javier Cuevas
Rubén Aguilar
Enrique Aranibar

Apéndice: La Tarifa Dignidad.
Más beneficiarios con un consumo precario
Francesco Zaratti

Coordinación y edición
Henry Oporto

Fundación Milenio

Editor responsable

Henry Oporto

Fundación Milenio

Milenio.bo@gmail.com

www.fundacion-milenio.org

Tiraje: 300 ejemplares

Tapa: variación sobre una fotografía de Nicolás Durán Jiménez

Depósito legal: 4-1-2300-2022

ISBN: 978-9917-605-66-9

Diseño e impresión:

Plural editores

Av. Ecuador 2337, esq. calle Rosendo Gutiérrez

Teléfono 2411018 / Casilla 5097 / La Paz, Bolivia

e-mail: plural@plural.bo / www: plural.bo

Impreso en Bolivia – Printed in Bolivia

CONTENIDO

1. Panorama general	7
2. El sector externo	11
3. El desempeño fiscal	31
4. La gestión monetaria y financiera	41
5. El desempeño económico.....	47
6. La situación del empleo y la pobreza	67
7. La trayectoria económica en perspectiva	73
Apéndice: La Tarifa Dignidad. Más beneficiarios con un consumo precario	77

1. PANORAMA GENERAL

Después de la contracción económica durante 2020 –en el contexto de la pandemia del COVID19–, en 2021 el avance de la vacunación y la reanudación de las actividades dieron paso a la normalización paulatina de la producción y el comercio. La reactivación se vio estimulada por un entorno más propicio de precios internacionales para las exportaciones bolivianas, así como por el aumento de la inversión, principalmente en el sector de la construcción, y la dinamización gradual del comercio exterior. Como resultado, el PIB creció 6.1 por ciento, y el país encontró un respiro después de un año muy duro de crisis sanitaria, económica y social.

No obstante, ese nivel de crecimiento no fue bastó para recuperar el ritmo de la actividad económica anterior a la crisis. La tasa de 6.1 por ciento en el PIB boliviano, fue inferior a la tasa promedio de América Latina de 7.8 por ciento. Los datos evidencian la debilidad de la economía boliviana y sus dificultades para reponerse del colapso sufrido en 2020, cuando registró un decrecimiento de 8.7 por ciento.

La reactivación viene marcada por la disparidad en el desempeño de los sectores. Pese a no alcanzar los niveles prepandemia, los sectores que más se expandieron fueron Minería; Construcción; Transportes y Comunicaciones. La Minería respondió al aumento de las cotizaciones en los mercados internacionales. La Construcción tuvo el impulso de la inversión pública y privada. El Transporte se recuperó parcialmente por la apertura de las fronteras. En contrapartida, Agricultura y Ganadería tuvo un magro incremento de 1.8 por ciento, menor inclusive a la tasa de 3.1 que lograra en 2020; Hidrocarburos registró un repunte mínimo de 2.6 por ciento y los establecimientos financieros una tasa exigua de 0.6 por ciento.

La tasa de desempleo urbano descendió de 8.3 por ciento en 2020 a 5.2 por ciento en 2021. También la tasa de subocupación se redujo, pero manteniéndose en un nivel más alto que en años anteriores, y con una brecha enorme en contra de las mujeres. La situación en el mercado laboral se mantuvo muy precaria, dada la menguada demanda de empleo en las empresas y el aumento incesante del trabajo informal y por cuenta propia.

El desempeño de las finanzas públicas se caracterizó por la expansión del gasto, lo que se tradujo en un déficit fiscal de 9.2 por ciento del PIB; el segundo más alto en ocho años de déficits consecutivos, desde 2014. Los ingresos tributarios, a pesar de su recuperación con respecto al 2020, no llegaron a cubrir los gastos corrientes del

gobierno general. El resultado operativo de las empresas estatales (ingresos corrientes menos gastos corrientes) continúa con una tendencia descendente: de 1.3 por ciento en 2019 bajó a 0.5 por ciento en 2021; algunas empresas afrontan problemas financieros y de mercado. La dificultad de financiar el desequilibrio fiscal con crédito externo ha acelerado el crecimiento de la deuda interna, principalmente a través del crédito neto del BCB y los títulos emitidos por el TGN. En 2021 la deuda pública interna y externa escaló al 82 por ciento del PIB, en circunstancias en que las tasas de interés en los mercados internacionales están al alza.

También la política monetaria del BCB se mantuvo expansiva, con un comportamiento acomodaticio a los requerimientos de liquidez del TGN, y para atender los requerimientos de crédito de las empresas estatales. El principal problema monetario tiene que ver con la pérdida de reservas internacionales, y sobre todo el continuo drenaje de divisas. Estas últimas disminuyeron en 738 millones de dólares en 2021, tendencia que ha perdurado durante el primer trimestre de este año, al haberse perdido 312 millones de dólares adicionales. Para marzo de 2022, el saldo de divisas bajó a 1.336 millones de dólares, equivalente al 7 por ciento del circulante y los depósitos a la vista y en cajas de ahorros en moneda nacional (M2), y al 30 por ciento de los depósitos en moneda extranjera.

La buena noticia es la solidez del sistema financiero. Los depósitos y los créditos crecieron en 6.9 por ciento y 4.1 por ciento, respectivamente, con relación a 2020. No obstante, el incremento de la cartera de préstamos sigue por debajo del ritmo logrado en años precedentes; naturalmente, en sintonía con el menor dinamismo de la economía nacional. La cartera en mora fue baja: 1.6 por ciento -habrá que seguir con atención cómo evoluciona la mora, habida cuenta el fin de los periodos de diferimientos-. Las provisiones de la banca llegaron a ser dos veces la cartera en mora, lo que refleja la fortaleza de las entidades crediticias frente al riesgo crediticio. Las utilidades netas llegaron a 1.541 millones de bolivianos y fueron, por cierto, más que las registradas en 2020, cuando la crisis azotó severamente la economía.

De otro lado, la cuenta corriente de la balanza de pagos tuvo un balance superavitario, pero en un escenario de persistente pérdida de divisas. El superávit en cuenta corriente se debió al incremento del valor de las exportaciones y a las remesas. Las exportaciones se favorecieron de las altas cotizaciones de productos básicos, sobre todo minerales, y en menor medida de las oleaginosas. Un contraste notable se dio en las exportaciones de gas natural. Incluso con precios de exportación más elevados, los menores volúmenes mantuvieron el valor exportado por debajo del nivel de 2019. La declinación en la producción de gas conllevó el descenso en la producción de los líquidos, con el consiguiente aumento de la importación de combustibles, tanto así que el valor de los combustibles importados fue menor en solo 4 por ciento al valor del gas exportado. Para el trimestre de 2022 el saldo comercial entre la venta de gas y la compra de combustibles es ya negativo: se exportó gas por un valor de 649 millones de dólares frente a 662 millones de dólares de combustibles importados.

La inversión extranjera directa, por su parte, ha registrado una cifra positiva de 594 millones de dólares, después de dos años de cifras negativas. El aumento de la

inversión se explica más por la reinversión de las utilidades de las empresas que por nuevos flujos de inversión directa, que siguen siendo escasos.

Así pues, la recuperación económica en 2021 fue parcial y hasta cierto punto frágil. Esta tendencia se prolonga en los primeros meses de este año. De hecho, los organismos internacionales proyectan un crecimiento moderado de la economía boliviana para este 2022 (de menos 4 por ciento del PIB). A ello se suman vulnerabilidades manifiestas.

La política de utilizar el gasto público como motor económico colisiona con la necesidad de preservar el nivel de divisas y con las restricciones en la financiación del déficit fiscal. El financiamiento externo, mediante la emisión de bonos soberanos, luce dificultoso y más oneroso. Los bonos nacionales tienen como piso mínimo la tasa de interés de 7.5 por ciento, que corresponde al canje de bonos de febrero de 2022 (este costo podría ser mayor si las tasas internacionales siguen escalando). La emisión de títulos del TGN se acerca peligrosamente al techo de la recaudación anual del sistema integral de pensiones. Ello supone menores recursos financieros para la actividad privada y, desde luego, debilita la reactivación. El crédito del BCB, para resolver problemas de liquidez del sector público, presiona a una mayor pérdida de divisas.

Precisamente, el mayor riesgo para la economía es el bajo nivel de divisas, que, junto con el alto déficit fiscal, pueden deslizar la economía por un escenario crítico. En ese sentido, la instrucción del BCB (Reglamento de Operaciones Financieras con el Extranjero, de 10 de mayo de 2022) a las empresas estatales de transferir sus divisas en el extranjero al BCB, puede incidir en la percepción de los agentes económicos sobre la capacidad del gobierno de preservar la disponibilidad de divisas y, por extensión, el tipo de cambio fijo.

Los problemas anotados solo pueden ser encarados con una política de disciplina y responsabilidad fiscal que cierre progresivamente el desequilibrio en las finanzas públicas. La cuestión estriba en que el gobierno nacional no parece determinado a encauzar una senda de consolidación fiscal de mediano y largo plazo; indispensable para la estabilidad macroeconómica.

De otro lado, la necesidad de imprimir dinamismo a la economía presupone un claro aliento a la inversión de capitales privados y un mayor protagonismo de la iniciativa privada. Esta necesidad contrasta, sin embargo, con la política de multiplicar empresas y plantas estatales para proveer bienes y servicios (muchos de dudosa racionalidad económica y técnica), e insistir en controles de precios, fijación de cuotas, subsidios indiscriminados y otras medidas discrecionales de intervención en el mercado y con resultados dañinos para la economía, el clima de negocios, la inversión, la competencia y la capacidad emprendedora de los bolivianos.

2. EL SECTOR EXTERNO

En 2021, las estadísticas del sector externo registraron un superávit en la cuenta corriente de la Balanza de Pagos, en un escenario de continua pérdida de divisas. Este superávit, a pesar del importante crecimiento de las importaciones, se debió principalmente al incremento de las exportaciones y de las remesas. Los activos de reserva (Reservas Internacionales Netas) mostraron una pérdida moderada en 2021. La pérdida de reservas se vio atenuada por las cotizaciones del oro y la asignación de Derechos Especiales de Giro (DEG) por parte del Fondo Monetario Internacional (FMI).

Este escenario tuvo como corolario la fuerte pérdida de divisas registradas en Errores y Omisiones, siendo desde 2014 la segunda cifra más alta que registra el país, desde que el BCB empezó a compilar las estadísticas del sector externo con el Sexto Manual de Balanza de Pagos y Posición de Inversión Internacional (MBP6).

La deuda pública externa continuó la trayectoria ascendente observada en los últimos años. En 2021, cerró con un saldo de USD12.365 millones, sin considerar la deuda externa del BCB. La conjunción de todos esos elementos ratificó la posición deudora neta del país con el resto del mundo, registradas en las estadísticas de la posición de inversión internacional.

Tabla 1. Balanza de Pagos
(En millones de dólares)

	2019p			2020p			2021p		
	Crédito	Débito	Neto	Crédito	Débito	Neto	Crédito	Débito	Neto
Cuenta corriente^{1/}	11.875	13.252	-1.377	8.747	9.018	-271	12.900	12.085	815
Bienes	8.828	9.086	-258	6.953	6.517	436	10.919	8.684	2.235
Servicios	1.443	2.871	-1.428	433	1.749	-1.315	407	1.991	-1.584
Ingreso primario	143	990	-847	116	533	-417	75	1.116	-1.042
Ingreso secundario	1.461	305	1.156	1.245	219	1.026	1.499	293	1.206
Cuenta Capital	7	5	2	13	1	12	2	1	1
Préstamo Neto (+)/ Endeudamiento neto (-)			-1.375			-259			817
	Activo	Pasivo	Neto	Activo	Pasivo	Neto	Activo	Pasivo	Neto
Cuenta financiera	-1.696	1.070	-2.766	-1.210	-238	-972	1.156	1.466	-310
Inversión directa	48	-217	265	-111	-1.129	1.018	104	594	-490
Inversión de cartera	-426	13	-440	-615	-2	-613	-6	4	-10
Derivados Financieros							7	0	7
Otra inversión	1.521	1.273	248	1.268	894	374	1.404	867	537
Activos de reserva ¹	-2.839		-2.839	-1.752		-1.752	-354		-354
Errores y Omisiones			-1.391			-713			-1.127
	Item pro memoria								
PIN Nominal USD			41.193			36.897			40.703
Cuenta Corriente / PIB (%)			-3,34			-0,73			2,00

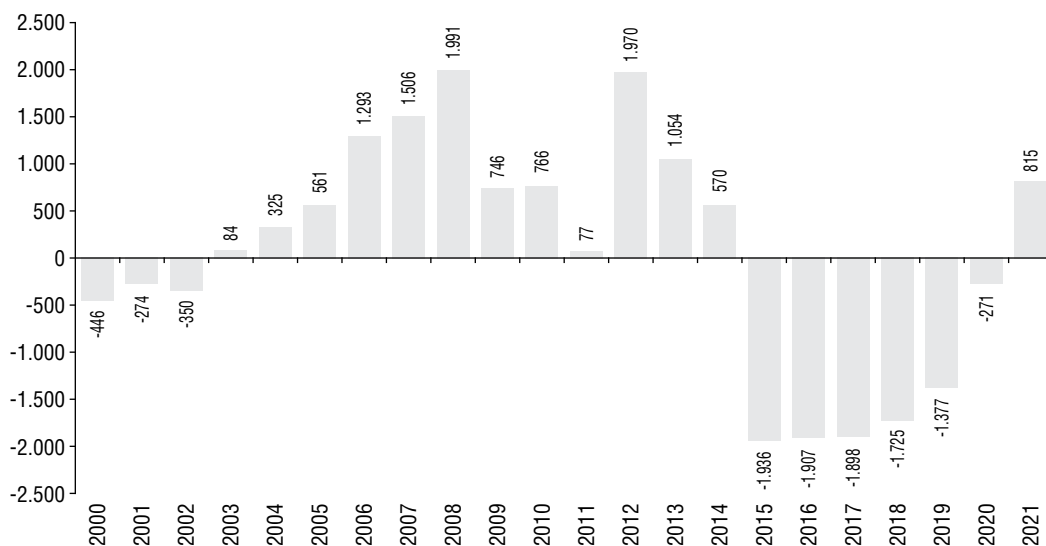
Fuente: Elaboración propia con datos del BCB.

Nota: 1/ Los créditos en las rúbricas de la Cuenta Corriente corresponden a ingresos y los débitos a salidas.

Superávit de la cuenta corriente

La economía nacional no aprovechó el súper ciclo de las materias primas, cuando la economía logró resultados superavitarios en la balanza de pagos. Los superávits agregados que el país acumuló desde 2003 a 2014 por USD10.493 millones, prácticamente se licuaron en los siguientes seis años; de 2015 a 2020 se sumaron déficits por USD9.114 millones (Gráfico 1). El resultado positivo de 2021 se debe principalmente a una coyuntura internacional favorable de precios internacionales.

Gráfico 1. Cuenta Corriente de la Balanza de Pagos
(En millones de dólares)

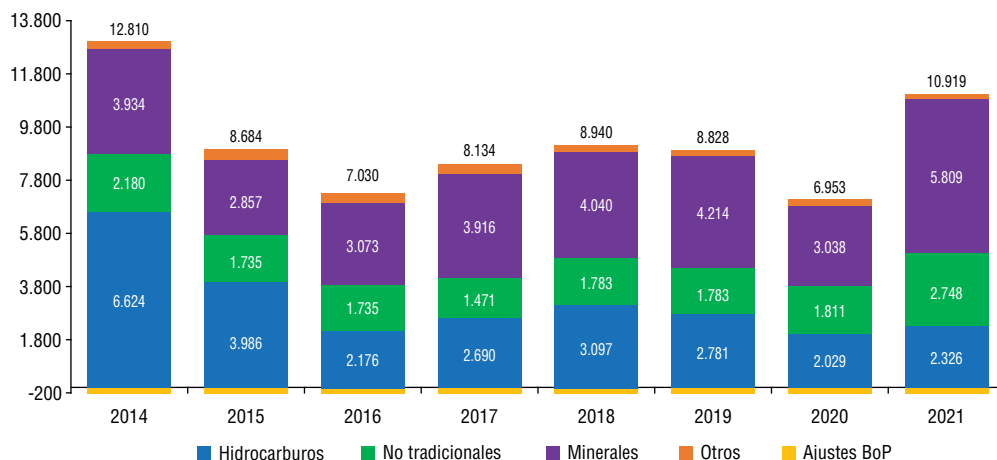


Fuente: Elaboración propia con datos del BCB.

Balanza Comercial

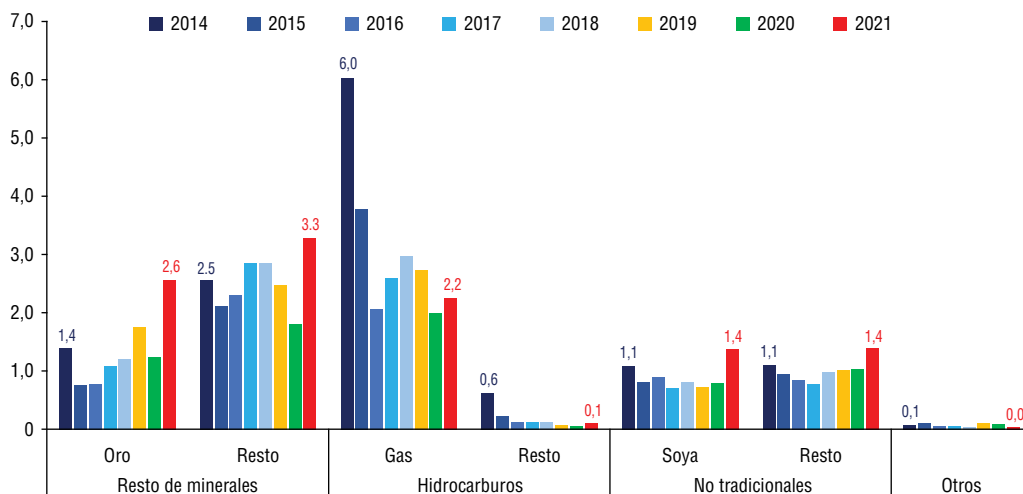
La balanza comercial compilada por el BCB,¹ lo mismo que en 2020, fue superavitaria (USD2.235 millones) debido al efecto favorable de los precios de exportación, aprovechada por el repunte del *quantum* de las exportaciones privadas de oleaginosas, oro y complejos minerales polimetálicos y no así por los volúmenes exportados de gas natural que se mantuvieron estancados, no obstante, la mejora de los precios (Gráfico 2).

¹ La precisión es necesaria porque los datos del comercio exterior y el saldo comercial son compilados por el INE con base en registros administrativos y otros, principalmente provenientes de la Aduana Nacional; estas cifras son insumos para la compilación de la Balanza Comercial que, como lo señala el MBP6, es una rúbrica que determina el movimiento de divisas de una economía.

Gráfico 2. Exportaciones de Bienes
(En millones de dólares)

Fuente: Elaboración propia con datos del BCB.

La minería mostró un importante repunte, no solo por el efecto favorable de precios, sino también por mayores envíos de minerales de zinc, plomo y oro principalmente, todos ellos impulsados por la economía privada del país.

Gráfico 3. Exportaciones según principal producto (en millones de dólares)

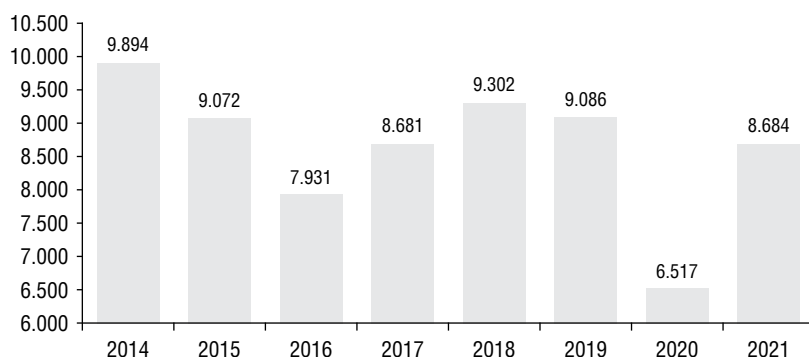
Fuente: Elaboración propia con datos del BCB.

Las exportaciones de oro (USD2.558 millones) superaron ampliamente los envíos de hidrocarburos (USD2.249 millones).

Las importaciones, por su parte, volvieron a niveles de 2017 (Gráfico 4). Sin embargo, el fuerte incremento registrado en 2021 se debe a las importaciones de combustibles,

que superaron los USD2.250 millones, muy por encima de 2020 (USD920 millones), así como del máximo alcanzado en 2019 (USD1.583 millones). Sin tomar en cuenta las importaciones de combustibles, el resto de las importaciones, en términos de volumen, crecieron en 5.5 por ciento, por debajo del crecimiento real del PIB de 6.1 por ciento en 2021.

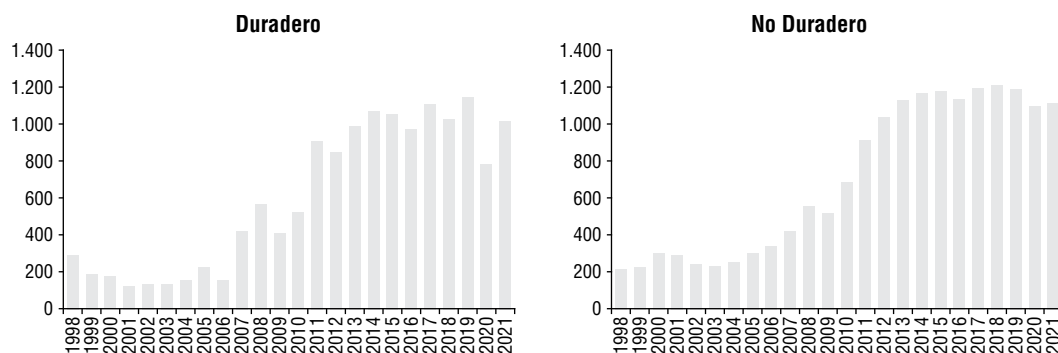
Gráfico 4. Importaciones de Bienes
(En millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia con datos del BCB.

Las importaciones de bienes de consumo duraderos (USD232 millones) mostraron un incremento de 30 por ciento respecto de 2020. Este hecho podría estar asociado con el aumento en el ingreso de los hogares y destinado a la compra de este tipo de bienes como una forma de ahorro. Por su parte, las importaciones de bienes no duraderos se mantuvieron en un nivel muy cercano a las cifras de 2020, y por debajo de los registros de los siete años previos (Gráfico 5).

Gráfico 5. Importaciones de Bienes de Consumo
(En millones de dólares)

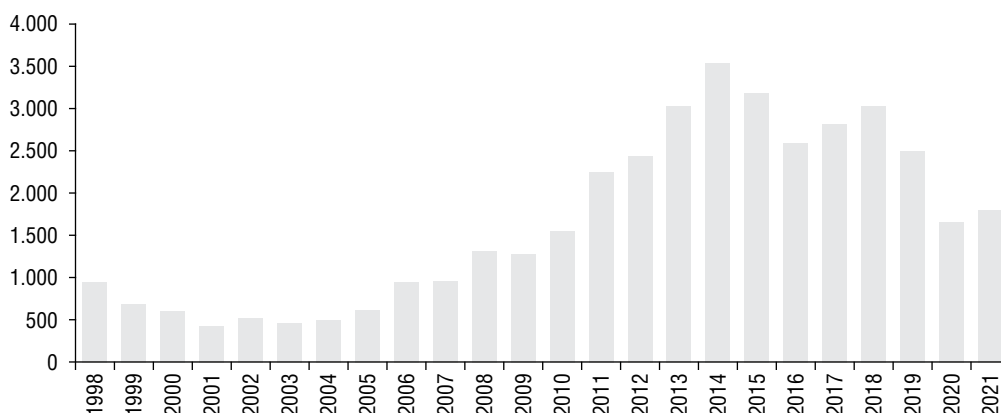


Fuente: Elaboración propia con datos del BCB.

Las importaciones de bienes de capital fueron similares a las de 2020, reflejando una baja demanda de estos factores en el proceso de producción. Si bien a inicios del segundo semestre de 2021, el gobierno promulgó algunos ajustes impositivos para

fomentar la importación de bienes de capital (efecto precio), estas medidas no parecen haber tenido el impacto esperado, ya que las importaciones de bienes siguieron estancadas en niveles próximos a los logrados desde el año 2010, principalmente de bienes de capital destinados a la industria y al transporte (Gráfico 6).

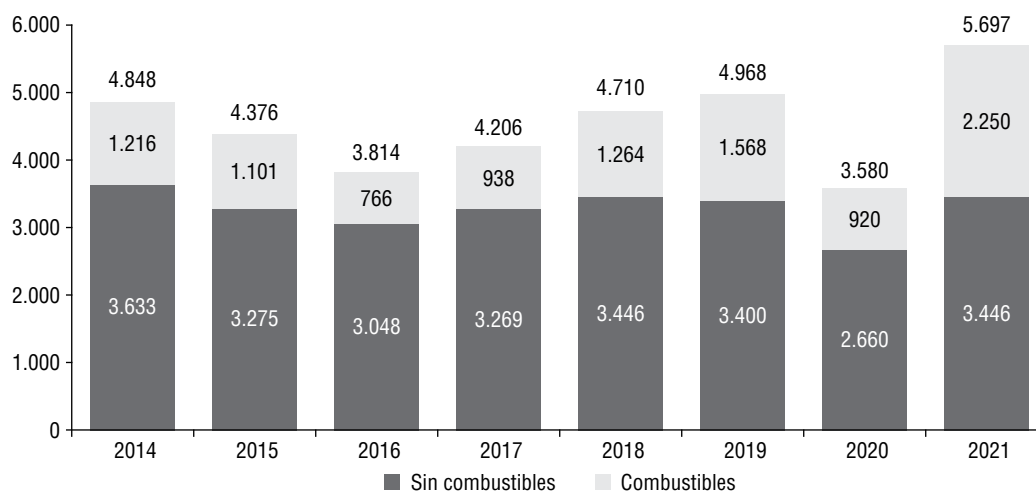
Gráfico 6: Importaciones de Bienes de Capital
(En millones de USD)



Fuente: Elaboración propia con datos del BCB.

Las importaciones de materias primas mostraron una importante expansión (USD2.117 millones), y que se explican primordialmente por un notable incremento en las importaciones de combustibles (USD1.330 millones). De hecho, estas compras del exterior son las más altas desde que se dispone de información sobre el particular (Gráfico 7).

Gráfico 7. Importaciones de Materias Primas
(En millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia con datos del BCB.

La parte de la expansión, distinta a la de combustibles, consiste en mayores importaciones de materias primas para la agricultura, industria y construcción; su mayor valor refleja el encarecimiento de estos insumos más que un aumento de volúmenes.

RECUADRO 1**El comercio exterior en los primeros de 2022**

El comercio exterior, al cierre del primer cuatrimestre de 2022, muestra una importante expansión de las exportaciones, superior en USD1.069 millones con relación al mismo período de 2021, lo cual refleja el fuerte impulso de los precios internacionales de productos básicos que Bolivia exporta.

Valor CIF de las exportaciones de bienes al primer cuatrimestre (2019-2022)

	2019	2020	2021	2022	2019	2020	2021	2022
	En millones de USD				Variación absoluta			
TOTAL	2.669	2.311	3.209	4.278	-234	-358	898	1.069
AGRICULTURA, GANADERÍA, CAZA	116	98	107	192	-10	-18	9	85
SILVICULTURA Y PESCA								
Castaña	49	32	35	51	-15	-17	3	16
Semillas y habas de soya	1	2	2	66	0	1	0	64
Quinua	29	26	20	16	7	-3	-6	-4
Frijoles	5	3	4	7	2	-2	1	3
Resto	32	35	46	52	-4	3	11	6
EXTRACCIÓN DE HIDROCARBUROS	815	758	681	911	-168	-57	-77	230
Gas natural	815	747	672	910	-133	-67	-75	238
Combustibles	0	11	9	0	-35	11	-2	-8
EXTRACCIÓN DE MINERALES	707	451	856	993	-153	-256	406	137
Mineral de Zinc	452	270	421	592	-100	-182	151	171
Mineral de Plata	166	124	307	276	-18	-42	183	-31
Mineral de Plomo	61	36	60	74	-26	-25	24	14
Mineral de Estaño	0	0	34	3	0	0	33	-31
Boratos	11	11	17	18	2	0	6	1
Wólfram	7	4	8	11	-3	-3	3	3
Mineral de Cobre	3	2	4	6	-7	-1	2	2
Mineral de Oro	2	1	1	1	1	0	0	0
Resto	5	2	5	12	-1	-3	3	7
INDUSTRIA MANUFACTURERA	992	975	1.531	2.145	83	-18	556	615
Productos derivados de Soya	219	224	386	544	-8	6	161	159
Oro Metálico	428	448	651	821	81	20	203	170
Estaño Metálico	98	66	122	265	-3	-32	56	143
Madera y Manufacturas de Madera	19	14	22	33	3	-4	8	11
Plata Metálica	29	26	55	45	5	-3	29	-10
Resto	199	196	294	436	6	-3	98	142
OTROS	40	29	34	37	14	-10	5	3

Fuente: INE.

El siguiente cuadro muestra el aumento de los volúmenes exportados, en particular de semillas y productos derivados de soya, zinc, plomo, plata y madera y manufacturas. El contraste notable se da en el caso de las exportaciones de gas natural, cuyos volúmenes decrecieron en 565 mil toneladas con relación al mismo período, confirmándose el retroceso de la capacidad productiva gasífera del país.

Volúmenes exportados de bienes al primer cuatrimestre (2019-2022)

	2019	2020	2021	2022	2019	2020	2021	2022
	Peso neto en miles de toneladas				Variación absoluta			
TOTAL	3.950	4.039	4.797	4.728	-1.115	90	757	-68
AGRICULTURA, GANADERÍA, CAZA SILVICULTURA Y PESCA	94	84	105	216	3	-10	21	111
Castaña	7	6	8	6	1	-2	2	-1
Semillas y habas de soya	3	5	3	123	1	2	-2	119
Quinua	10	10	9	8	0	0	-1	-1
Frijoles	6	4	4	7	3	-2	0	3
Resto	67	59	81	72	-2	-6	21	-8
EXTRACCIÓN DE HIDROCARBUROS	2.528	2.729	3.224	2.631	-1.185	200	495	-593
Gas natural	2.528	2.700	3.195	2.630	-1.114	171	495	-565
Combustibles	0	29	29	0	-71	29	0	-28
EXTRACCIÓN DE MINERALES	388	277	385	436	-2	-111	108	51
Mineral de Zinc	245	180	225	245	2	-65	45	20
Mineral de Plata	5	5	5	6	1	0	0	2
Mineral de Plomo	42	28	47	48	-3	-14	19	1
Mineral de Estaño	0	0	4	0	0	0	4	4
Boratos	51	51	75	65	4	0	24	-10
Wólfram	1	0	1	1	0	0	0	0
Mineral de Cobre	3	3	4	5	-5	0	1	1
Mineral de Oro	0	0	0	0	0	0	0	0
Resto	42	10	25	66	-1	-32	15	42
INDUSTRIA MANUFACTURERA	935	947	1.081	1.442	68	12	134	361
Productos derivados de Soya	592	629	715	924	51	38	86	209
Oro Metálico	0	0	0	0	0	0	0	0
Estaño Metálico	5	4	5	6	0	-1	1	1
Madera y Manufacturas de Madera	26	21	36	50	3	-4	15	14
Plata Metálica	0	0	0	0	0	0	0	0
Resto	313	292	325	461	14	-21	32	137
OTROS	4	3	2	4	1	-1	0	1

Fuente: INE.

El valor de las importaciones al primer cuatrimestre de la gestión 2022, registra un importante incremento de USD897 millones respecto del valor de igual período de 2021. Se debe precisar, embargo, que dicho incremento obedece ante todo a un récord de las importaciones de combustibles (USD540 millones). Si bien se observa un ligero incremento en la importación de bienes de consumo, es sobre todo por un efecto precio, y puesto que los volúmenes internados mostraron los niveles más bajos de los últimos años. (comparados todos en similares periodos)

Valor CIF de las Importaciones de bienes al primer cuatrimestre (2019-2022)

	2019	2020	2021	2022	2019	2020	2021	2022
	En millones de USD				Variación absoluta			
TOTAL	3.252	2.282	2.682	3.579	157	-970	400	897
BIENES DE CONSUMO	771	595	634	691	88	-177	39	56
Bienes de consumo no duradero	380	332	346	357	-1	-49	15	11
Bienes de consumo duradero	391	263	288	334	89	-128	25	46
MATERIAS PRIMAS Y PRODUCTOS INTERMEDIOS	1.676	1.070	1.468	2.247	269	-606	398	780
Combustibles, lubricantes y productos conexos	524	197	445	985	193	-326	248	540

	2019	2020	2021	2022	2019	2020	2021	2022
	En millones de USD				Variación absoluta			
Materias primas y productos intermedios para la agricultura	114	102	100	138	-20	-12	-2	38
Materias primas y productos intermedios para la industria	757	570	666	839	79	-186	95	173
Materiales de construcción	177	129	165	162	3	-48	36	-3
Partes y accesorios de equipo de transporte	104	71	92	123	13	-33	21	31
BIENES DE CAPITAL	792	616	579	640	-209	-176	-38	61
Bienes de capital para la agricultura	69	56	63	77	19	-13	7	14
Bienes de capital para la industria	592	435	425	472	-213	-157	-10	47
Equipo de transporte	131	126	91	91	-15	-6	-35	0
DIVERSOS	13	1	1	1	9	-12	0	0
Efectivos personales	1	1	1	1	-1	0	0	0

Fuente: INE.

Los volúmenes importados, si bien muestran un incremento (8 por ciento), todavía se encuentran muy por debajo de los niveles prepandemia, especialmente de bienes de capital.

Volúmenes importados de bienes al primer cuatrimestre (2019-2022)

	2019	2020	2021	2022	2019	2020	2021	2022
	Peso neto en toneladas				Variación absoluta			
TOTAL	1.984	1.388	1.866	2.101	248	-596	477	235
BIENES DE CONSUMO	224	202	214	191	4	-22	12	-23
Bienes de consumo no duradero	150	147	148	130	-2	-3	1	-18
Bienes de consumo duradero	74	55	66	61	6	-19	11	-5
MATERIAS PRIMAS Y PRODUCTOS INTERMEDIOS	1.653	1.104	1.565	1.816	244	-549	462	251
Combustibles, lubricantes y productos conexos	646	266	666	984	239	-380	400	318
Materias primas y productos intermedios para la agricultura	57	59	78	53	-28	2	20	-25
Materias primas y productos intermedios para la industria	645	566	579	563	56	-79	12	-16
Materiales de construcción	274	189	211	180	-25	-85	22	-30
Partes y accesorios de equipo de transporte	31	24	31	36	1	-7	8	4
BIENES DE CAPITAL	107	82	86	93	0	-24	4	7
Bienes de capital para la agricultura	15	12	16	16	4	-3	4	0
Bienes de capital para la industria	69	57	57	62	-3	-12	0	5
Equipo de transporte	23	13	14	16	-1	-10	0	3
DIVERSOS	0	0	0	0	0	0	0	0
Efectivos personales	0	0	0	0	0	0	0	0

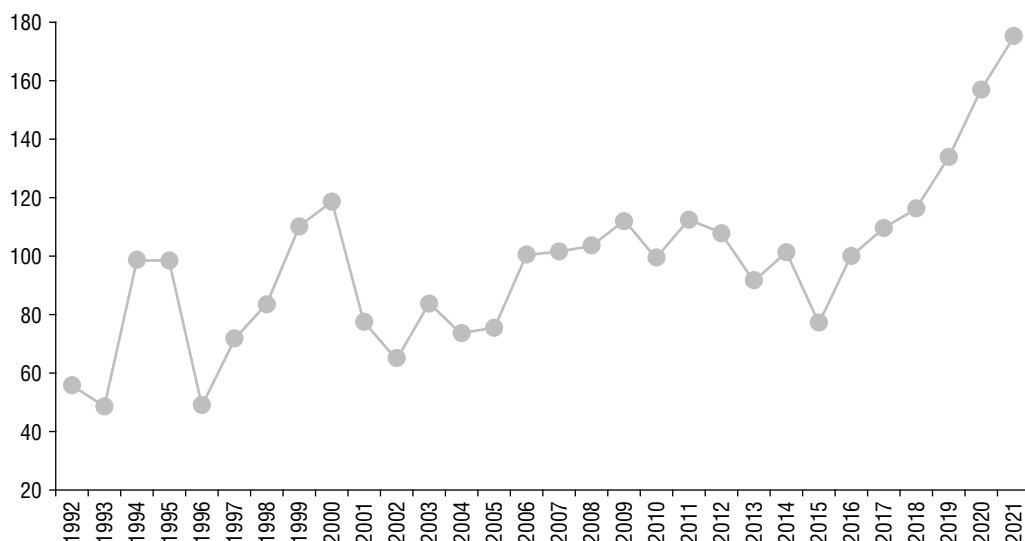
Fuente: INE.

Relación de valores unitarios de comercio exterior

Una aproximación a los Términos de Intercambio² considera la relación entre valores unitarios de exportación e importación, relación que, de algún modo, refleja el efecto neto del contexto internacional. Es interesante observar que, en la gestión 2021, dicha relación fue favorable para Bolivia, incluso más que la registrada en el periodo del súper ciclo de las materias primas.

2 Actualmente no se cuenta con un indicador de Términos de Intercambio, que permita cuantificar el efecto neto de los precios de exportación e importación. El que se tenía, juntamente con los indicadores de comercio exterior (INCOMEX), fue retirado de la página web del INE.

Gráfico 8. Relación de los Precios Unitarios

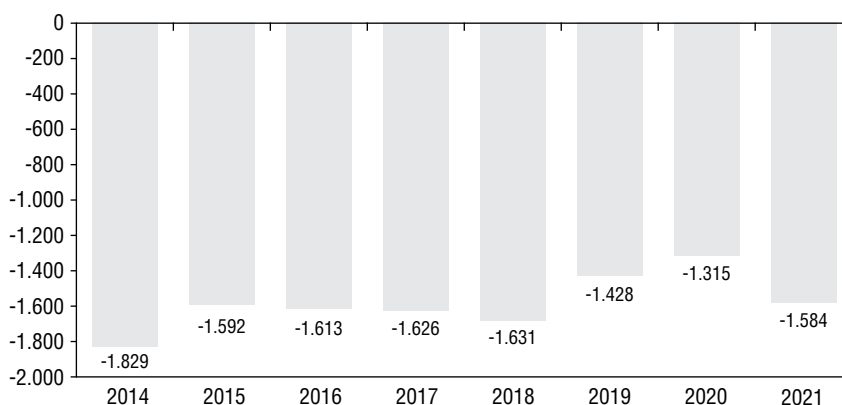


Fuente: Elaboración propia con datos del BCB.

Balanza de servicios

Dentro de la cuenta corriente, la balanza de servicios es el único rubro que muestra salidas continuas de divisas del país.

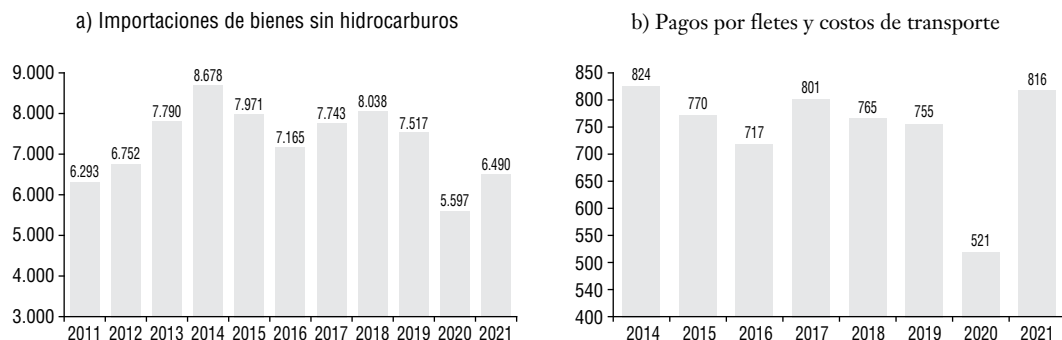
Gráfico 9. Balanza de Servicios (Millones de USD)



Fuente: Elaboración propia con datos del BCB.

Los pagos por servicios de transportes se incrementaron considerablemente debido a la fuerte subida de costos que implicó la ruptura en la cadena de suministros y el normal funcionamiento de los mercados en el mundo, como un efecto colateral de la pandemia.

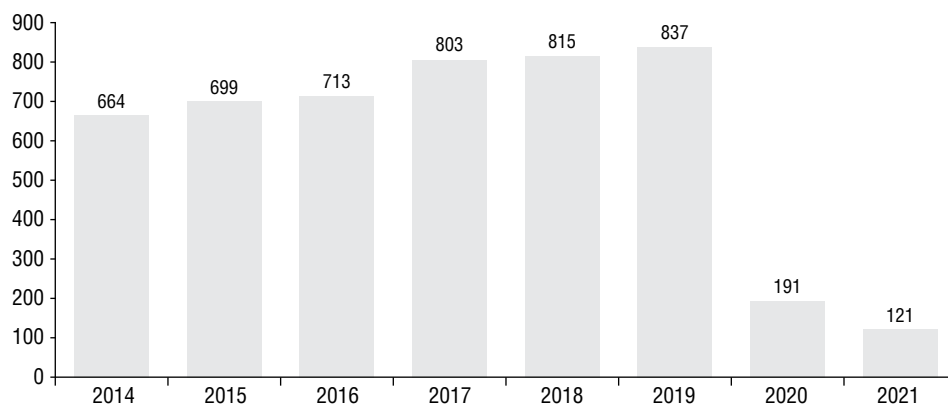
**Gráfico 10. Importaciones y costos de transporte
(En millones de dólares)**



Fuente: Elaboración propia con datos del BCB.

Por el lado del débito en la Balanza de Servicios, si bien el rubro más representativo es el transporte, también consumen divisas los pagos realizados al resto del mundo por servicios empresariales. Por el lado del crédito, el sector del turismo no logra reponerse de los efectos sufridos en 2020 y prolongados en apreciable medida durante 2021. Así, los flujos de divisas generados por el turismo se redujeron a una séptima parte de los recibidos en 2019.

**Gráfico 11. Ingreso de Divisas por Turismo
(En millones de dólares)**



Fuente: Elaboración propia con datos del BCB.

Pago neto a los factores internos de producción desde el exterior

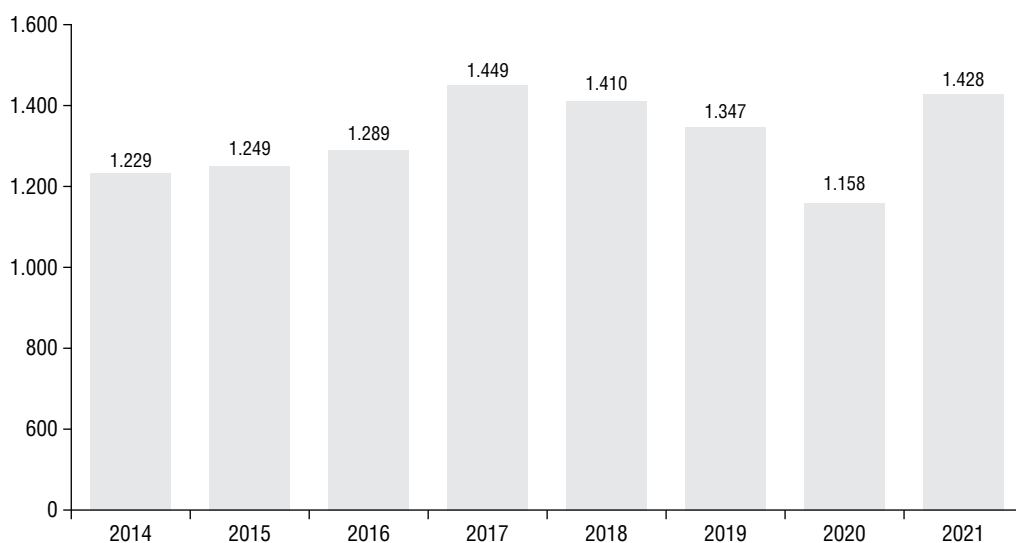
En cuanto al desempeño del Ingreso Primario,³ en 2021 el déficit alcanzó la suma de USD1.042 millones, muy por encima de los registrados en los últimos tres previos. En

3 Un componente importante del Ingreso Nacional Bruto Disponible de una economía son los pagos netos que reciben los factores internos de producción desde el exterior. Dentro del ingreso primario

este resultado se conjugan principalmente tres elementos: i) los menores rendimientos de las reservas internacionales del BCB; ii) los mayores pagos de intereses por la deuda externa, fundamentalmente pública; iii) las utilidades de empresas locales con capital extranjero en su estructura patrimonial.

En cuanto al Ingreso Secundario, las transferencias por remesas se han convertido en la principal fuente genuina de acumulación de divisas para el país. En efecto, en 2021 los hogares bolivianos recibieron cerca de USD1.428 millones (Gráfico 12). Si se suman estos in-flujos desde 2006 a 2021, Bolivia recibió USD17.255 millones, una cifra muy relevante que indica el peso creciente de las remesas del exterior en la Balanza de Servicios. Entretanto, las remesas desde Bolivia al resto del mundo, si bien tienden a incrementarse, en 2021 sólo ascendieron a USD289 millones.

**Gráfico 12. Flujo de divisas por Remesas
(En millones de dólares)**



Fuente: Elaboración propia con datos del BCB.

Cuenta Financiera: pérdida acelerada de divisas

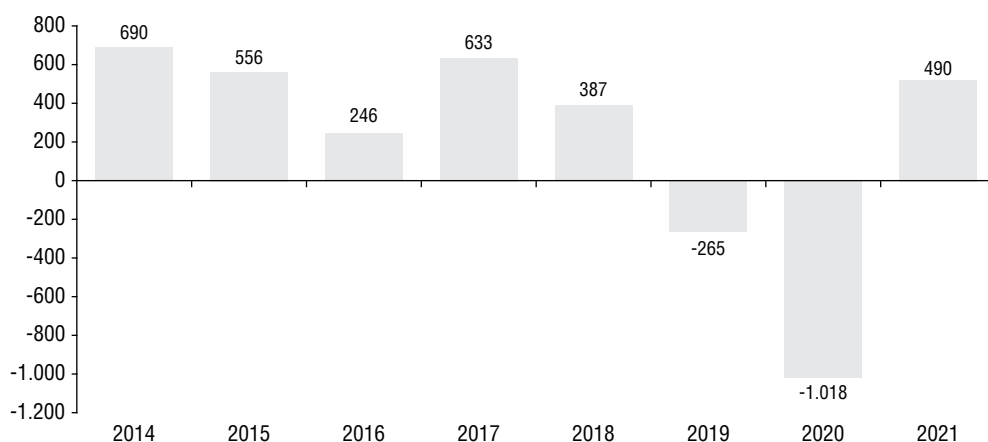
Inversión Extranjera Directa

La cuenta financiera de la Balanza de Pagos cerró la gestión 2021 con cifras positivas de Inversión Extranjera Directa, luego de dos gestiones en las que la economía boliviana fue la única en la región con salidas netas de capital.

se representa el rendimiento que perciben las unidades institucionales por su contribución al proceso de producción o por el suministro de activos financieros y el suministro de recursos naturales a otras unidades institucionales en forma de renta.

La composición de la ID en sentido amplio hace referencia a tres tipos de financiamiento: a) participaciones de capital; b) reinversión de utilidades *per se*; c) emisión de instrumentos de deuda, (Mendieta y Aguilar, 2021).⁴ En 2021 los flujos favorables por instrumentos de deuda se han neteado con la amortización de créditos relacionados, dando lugar a una emisión de pasivos por USD594 millones, fundamentalmente por reinversión de utilidades; sin embargo, considerando la acumulación de ID fuera del país (activos por USD104 millones), la economía boliviana, en términos netos, se habría beneficiado de USD490 millones de ID. Y si bien el balance de estos movimientos no implicó inlfujos de divisas para el país, la reinversión de utilidades sí coadyuvó a mitigar la salida de divisas del país.

Gráfico 13. Inversión Directa
(En millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia con datos del BCB.

Inversión de Cartera y derivados financieros

En 2021 no se registraron movimientos relevantes de inversión de cartera (en años anteriores hubo continuos cambios de encaje legal en moneda extranjera, junto a la emisión de bonos soberanos). Un hecho similar aconteció en el rubro de derivados financieros, donde el BCB compiló registros de la cobertura financiera que toman las empresas para minimizar fluctuaciones futuras de precios y contratos.

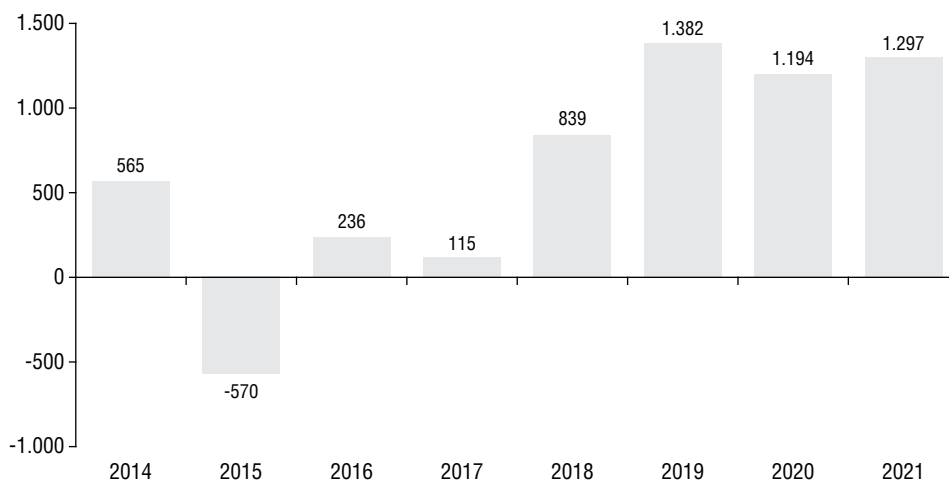
Otra Inversión

En 2021, la cuenta “Otra Inversión” revela una acumulación de activos en el resto del mundo por USD1.404 millones, incluso muy por encima de la emisión de pasivos de USD867 millones, dejando como saldo una salida de divisas de USD537 millones.

⁴ Mendieta P. y Aguilar R. “Agroindustria e inversión extranjera. El sector de oleaginosas”, en Oporto (editor), *El Capital Constructivo: La Inversión Extranjera en Bolivia*, Fundación Milenio, Plural editores, 2022.

También destaca la acumulación de activos financieros líquidos (moneda y depósitos) principalmente de hogares y firmas comerciales (sociedades no financieras) en el exterior, lo que implicó una pérdida de divisas para el país de USD1.297 millones en 2021 (Gráfico 14). Si se suman estos retiros, en los últimos cinco años, la pérdida de divisas asciende a USD5.062 millones. Los factores que explican estas salidas de recursos serían los rendimientos reales que podrían estar encontrando los residentes nacionales en el resto del mundo, así como las expectativas cambiarias adversas y la inestabilidad política del país.

**Gráfico 14. Salida de divisas en moneda y Depósitos
(En millones de dólares)**



Fuente: Elaboración propia con datos del BCB.

En cuanto a la emisión de pasivos, destacan los inlfujos de divisas por concepto de préstamos desembolsados, principalmente públicos, por USD913 millones, a los cuales debe agregarse la emisión de pasivos por DEG (USD 326 millones) por la asignación que el FMI realizó a la economía boliviana.

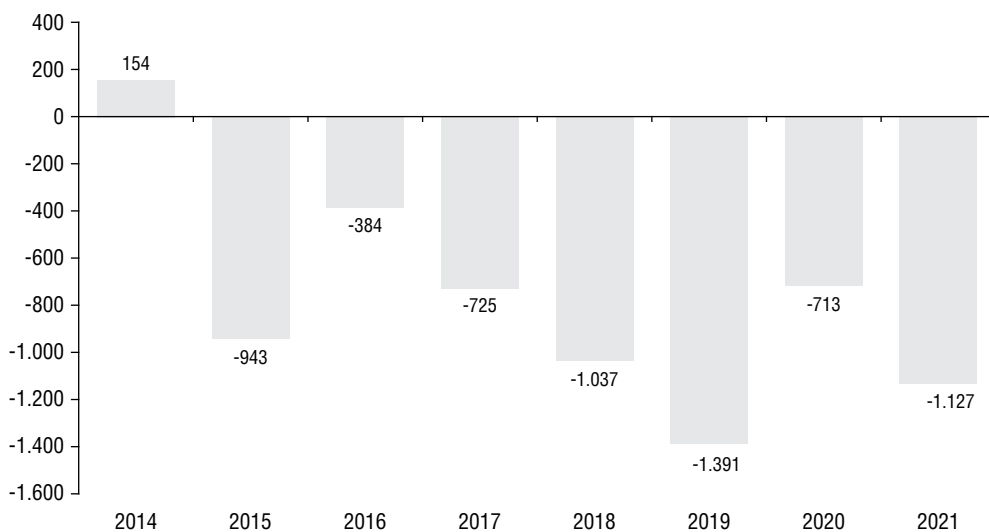
Errores y Omisiones

En 2021 esta cuenta mostró el segundo resultado negativo más elevado de todos los registros disponibles, y metodológicamente comprobables. El valor negativo da cuenta que el país habría experimentado una pérdida no declarada de divisas de USD1.127 millones. Convencionalmente, se consideran dos posibilidades para la existencia de cifras negativas en “Errores y Omisiones”: el subregistro de las importaciones de bienes (contrabando), y/o la acumulación de divisas no declaradas por empresas y hogares.

Cualquiera fuese el caso, la repercusión es significativa. No solo porque sostenidamente el país sufre la pérdida de esas divisas (en los últimos siete años USD6.320 millones), sino por el impacto económico negativo que implicaría para las empresas y

para la producción nacional, sin olvidar las expectativas adversas de los tenedores de circulante en moneda extranjera sobre el régimen cambiario actual.

Gráfico 15. Errores y Omisiones
(En millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia con datos del BCB.

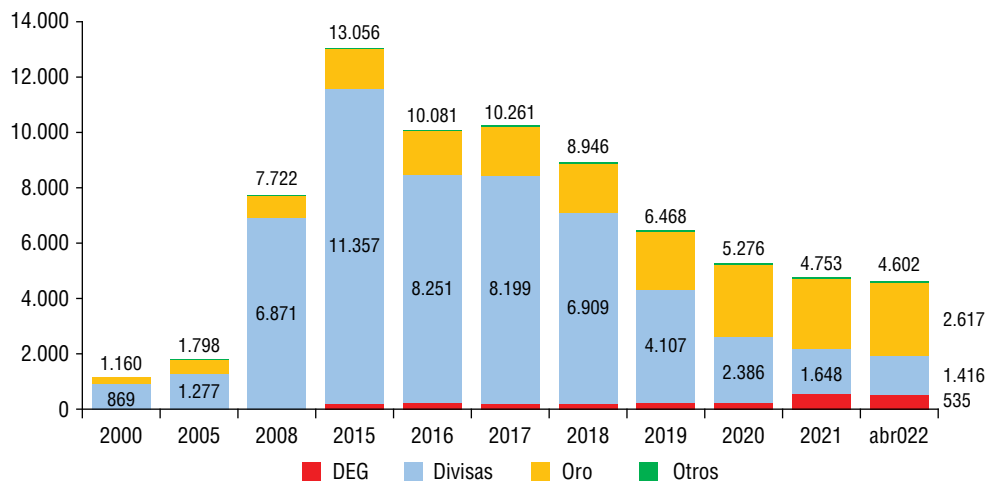
Activos de Reserva

En 2021 la pérdida de Activos de Reserva alcanzó a USD354 millones, la cifra menor de los últimos tres años. Sin embargo, esta cifra se solventa en la asignación de DEG por parte del FMI (USD326 millones); de no haberse registrado esta transacción, la pérdida de Activos de Reserva habría alcanzado a USD680 millones.

Con cifras al primer cuatrimestre de 2022, la pérdida en los Activos de Reserva no solo se acotó debido a la asignación de DEG, sino que también se favoreció por las cotizaciones en el precio del oro;⁵ ambos efectos totalmente exógenos a la economía nacional. Así y todo, la pérdida de divisas ha continuado por las razones estructurales indicadas en la Balanza de Pagos. A abril de 2022 las divisas del BCB llegaron a USD1.416 millones, un monto muy cercano al registrado el año 2005.

⁵ La Balanza de Pagos considera todos los movimientos transaccionales que realiza la economía nacional con el resto del mundo, y por lo cual no toma en cuenta los cambios que puedan existir en los Activos de Reserva a causa de ajustes en cotizaciones o precios; la aclaración es relevante porque las mejores cotizaciones en los precios internacionales del oro generaron un efecto favorable en el portafolio de inversión de reservas.

**Gráfico 16. Estructura de las RIN
(En millones de dólares)**



Fuente: Elaboración propia con datos del BCB.

RECUADRO 2

Cobertura de reservas y divisas

El Sexto Manual de Balanza de Pagos y Posición de Inversión Internacional (MBP6) en la sección F, del Capítulo 6, establece que los “Activos de Reserva se definen como activos externos que están *disponibles de inmediato y bajo el control* de las autoridades monetarias para satisfacer necesidades de financiamiento de la balanza de pagos, como también para intervenir en los mercados cambiarios a fin de influir sobre el tipo de cambio y para otros fines conexos”. En Bolivia, la Ley 1670 en el Artículo 16° establece: “En caso de la pignoración del oro, ésta deberá contar con aprobación Legislativa”. En cuanto a los DEG, si bien estos son considerados como Activos de Reserva, en Bolivia su naturaleza operativa queda en duda, dado que para que se conviertan en divisas es posible tener que realizar una operación con el FMI. Por lo señalado, tanto el oro monetario como los DEG, no parecen cumplir los requisitos de “disponibilidad inmediata” y “bajo el control” del BCB, sino que recaen en activos potenciales, que, según el MBP6, “no son considerados como activos de reserva”.

En publicaciones del FMI⁶ se revela un consenso sobre los criterios internacionalmente aceptados sobre la importancia de mantener un nivel prudente de reservas y sus beneficios para: i) reducir la probabilidad de crisis de la balanza de pagos; ii) preservar la estabilidad económica y financiera frente a las presiones sobre los tipos de cambio. Estos criterios se resumen en el indicador ARA (“*Assessing Reserve Adequacy*”) que principalmente considera los activos de reserva para garantizar las

6 <https://www.imf.org/external/np/spr/ara/>

importaciones, y también la disponibilidad de divisas a fin de evitar ajustes innecesarios en el régimen cambiario y cubrir los pagos de deuda externa. La última publicación del ARA por el FMI⁷ para 2021, indica que la ratio para Bolivia fue 0,57, siendo que, por convención, se considera adecuado un nivel entre 1 y 1,5.

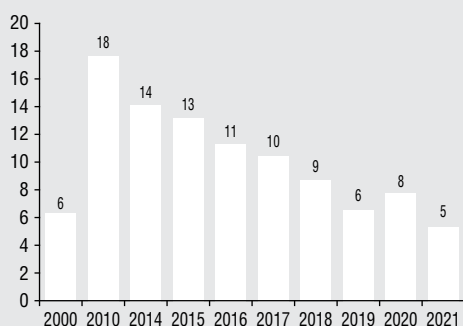
Sin desmedro de lo anterior, cuando se consideran las restricciones de disponibilidad inmediata del oro y los DEG, las divisas solo podrían garantizar 2 meses de importaciones de bienes y servicios; cubrir el 10 por ciento del M¹ (depósitos en cuenta corriente en moneda nacional y extranjera, junto a billetes y monedas) y; honrar el servicio total de la deuda externa por lo menos un año. En todos estos casos Bolivia está por debajo de las métricas aceptadas a nivel internacional.

Ratio Activos de Reserva/Importaciones de Bienes y Servicios

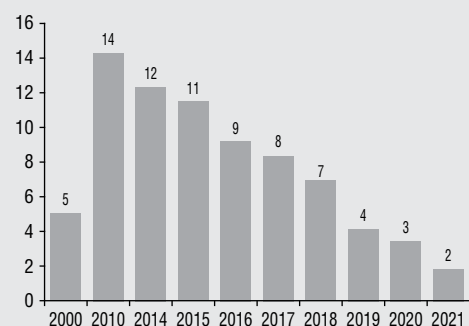
(En número de meses)

El criterio referencia a nivel internacional es al menos tres meses

a) RIN



b) Divisas

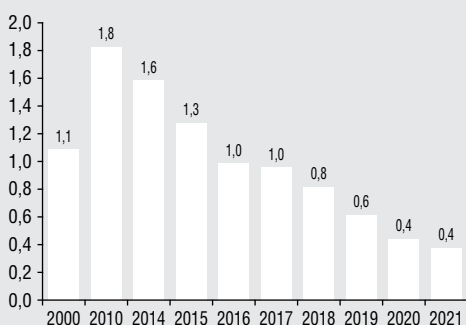


Ratio Activos Internacionales/M¹

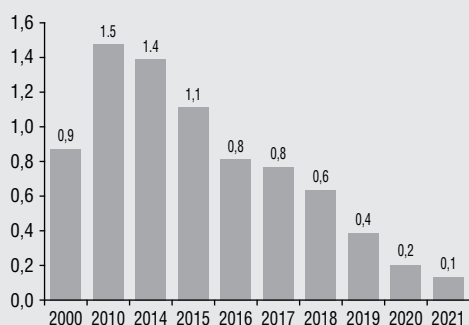
(En número de veces)

El criterio referencia a nivel internacional es al menos igual a uno

a) RIN



b) Divisas



7 https://www.imf.org/external/datamapper/Reserves_ARA@ARA/CHN/IND/BRA/RUS/ZAF



Fuente: BCB.

Posición de la Deuda Externa Bruta y Posición de Inversión Internacional⁸

El saldo de la deuda externa del sector público, excluyendo al BCB, nuevamente registró un nivel máximo, habiendo alcanzado, al cierre de 2021, a USD12.698 millones (Tabla 2). A este monto se debe agregar la deuda del BCB (estadística que fue descontinuada en su publicación). La imposibilidad de agregar la deuda del BCB (DEG, Moneda y Depósitos, y asignaciones de Suces y Pesos Andinos) con el resto de la deuda externa del sector público (una buena práctica realizada hasta 2020), refleja una debilidad en la compilación de las estadísticas del sector externo.⁹

El calendario de pagos de la deuda externa, con cifras al primer semestre de 2021, daba cuenta que en 2022 Bolivia debía pagar al resto del mundo USD2.074 millones.

Por su parte, la deuda externa privada se ha ido reduciendo, principalmente la deuda de largo plazo. En su lugar cobró una ligera relevancia la deuda de corto plazo.

8 El panorama completo de las cifras del sector externo cierra con los registros de la Posición de la Deuda Externa Bruta y la Posición de Inversión Internacional, ambas estadísticas muestran la posición del país (como stock) con el resto del mundo.

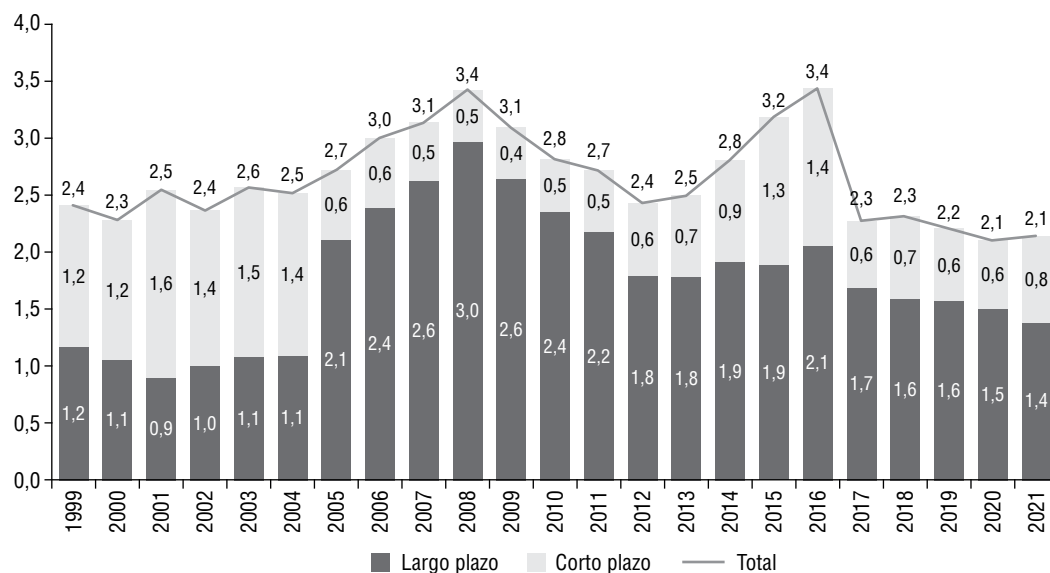
9 La información de la posición de la deuda externa bruta, que contemplaba la deuda externa por sectores público y privado, dejó de publicarse. También fueron retiradas de la página del BCB las actualizaciones correspondientes al calendario de pagos de la deuda externa pública y privada.

Tabla 2. Deuda Externa del Sector Público
(en millones de dólares)

	2017	2018	2019	2020	2021	Variación 2021-2020
1. PRESTAMOS	7.147	7.912	9.008	9.901	10.698	797
MULTILATERAL	6.160	6.726	7.484	8.276	8.700	424
BID	2.567	2.906	3.355	3.812	3.944	132
CAF	2.360	2.455	2.599	2.506	2.662	156
BANCO MUNDIAL	830	853	942	1.325	1.444	119
FONPLATA	169	234	286	332	355	24
OPEP	71	108	114	113	103	-10
BEI	72	68	89	87	98	11
FIDA	59	72	71	73	68	-5
FND	32	30	28	28	26	-3
BILATERAL	987	1.186	1.490	1.573	1.904	331
CHINA	713	891	1.045	1.074	1.312	238
FRANCIA	123	145	297	344	453	109
ALEMANIA	59	63	65	71	66	-5
COREA DEL SUR	53	52	49	51	44	-7
BRASIL	26	24	22	19	17	-2
ESPAÑA	11	10	9	9	7	-1
JAPON	1	2	2	4	4	0
VENEZUELA	1	1	1	1	1	0
ITALIA	1	0	0	0	0	0
PRIVADOS	0	0	33	53	94	41
2. TITULOS DE DEUDA	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000	0
TOTAL MEDIANO Y LARGO PLAZO	9.147	9.912	11.008	11.901	12.698	797
FMI (Asignaciones)	233	233	227	236		
MONEDA Y DEPÓSITOS	48	38	33	34		
TOTAL DEUDA EXTERNA	9.428	10.178	11.268	12.172		

Fuente: Elaboración propia con datos del BCB.

Gráfico 17. Estado de la Deuda Privada Externa
(En millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia con datos del BCB.

Todo el panorama del sector externo se resume en que la Posición de Inversión Internacional (PII) del país volvió a registrar cifras negativas. Históricamente, la PII sería la más negativa; dando cuenta que Bolivia es un país deudor neto con el resto del mundo.

Tabla 3. Posición de Inversión Internacional
(En millones de dólares)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Activos Financieros	21.693	23.724	22.192	20.046	20.338	18.732	17.332	16.734	17.723
Inversión Directa	603	602	565	627	736	848	912	780	893
Inversión de Cartera	3.517	4.178	5.000	4.947	4.784	3.972	3.445	2.827	2.817
Otra Inversión	3.143	3.822	3.571	4.391	4.556	4.964	6.507	7.826	9.235
Derivados Financieros				1	2	2		25	26
Activos de reserva	14.430	15.123	13.056	10.081	10.261	8.946	6.468	5.276	4.752
Pasivos	17.602	19.207	19.818	20.729	22.762	23.037	24.587	23.999	25.185
Inversión Directa	10.992	11.785	11.598	11.565	12.241	11.835	11.710	10.351	10.734
Inversión de Cartera	1.074	1.121	1.151	1.139	2.147	2.173	2.184	2.182	2.195
Derivados Financieros								18	6
Otra Inversión	5.536	6.301	7.069	8.025	8.374	9.029	10.692	11.449	12.250
PII Neta	4.091	4.518	2.374	-683	-2.424	-4.305	-7.255	-7.265	-7.462
PII/PIB (%)	13,2%	13,6%	7,1%	-2,0%	-6,4%	-10,6%	-17,6%	-19,7%	-18,4%

Fuente: Elaboración propia con datos del BCB.

Si bien en la PII se registran incrementos en los activos financieros, estos no corresponden al BCB, que registró pérdidas. No obstante, los pasivos muestran un importante incremento, principalmente en la cuenta “Otra Inversión”, por mayores desembolsos de la deuda externa, principalmente pública.

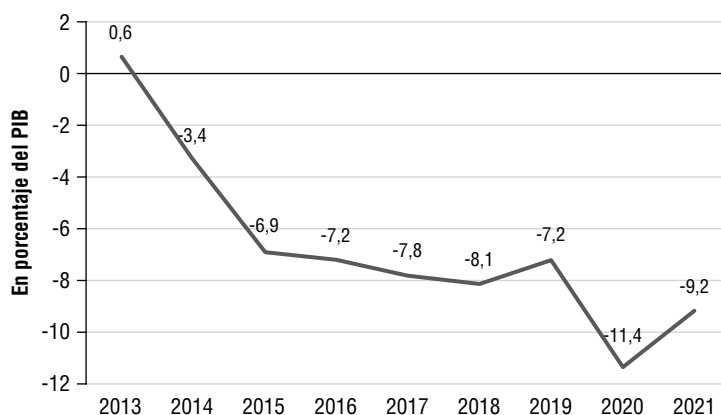
3. EL DESEMPEÑO FISCAL

En 2021 el desempeño de las finanzas públicas se caracterizó por la continuidad de una política expansiva y la dificultad de financiar el desequilibrio fiscal con crédito externo privado previsto en el presupuesto, situación que aceleró el crecimiento de la deuda interna, principalmente a través del crédito neto del BCB y títulos del TGN. La deuda pública interna y externa ascendió a 82 por ciento del PIB en 2021. Los ingresos tributarios a pesar de su recuperación en 2021 no fueron suficientes para cubrir los gastos corrientes. La persistencia en este desequilibrio puede poner en riesgo la sostenibilidad fiscal.

Déficit fiscal

El déficit fiscal fue 9.2 por ciento del PIB en 2021. El segundo más alto en ocho años de déficits consecutivos (Gráfico 18). La política de estimular la reactivación de la economía principalmente mediante la expansión del gasto fiscal está poniendo en riesgo la sostenibilidad fiscal. Los ingresos tributarios a pesar de su recuperación respecto a 2020 no fueron suficientes para cubrir los gastos corrientes (Tabla 4). Parte del crédito fue destinado al pago de salarios, transferencias y otros gastos administrativos y de operación.

Gráfico 18. Resultado Fiscal Global



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas e INE.

En 2021 hubo dificultades en el financiamiento del déficit fiscal. El gobierno no pudo captar recursos externos en 2021 y el canje de bonos soberanos en febrero de 2022 resultó ser más oneroso: el plazo bajó a ocho años y la tasa de interés subió a 7.5 por ciento, estableciendo un piso para un nuevo endeudamiento privado externo. Con relación al crédito interno, la emisión de títulos del TGN representó 85 por ciento de la recaudación del sistema integral de pensiones. El uso de estos recursos –bastante cercano al límite potencial de su recaudación anual– genera un fuerte “*crowding out*” del sector privado en el proceso de intermediación financiera.

Ingresos

Los ingresos del sector público no financiero (SPNF) en 2021 fueron mayores que en 2020 (Tabla 4), pero continúan por debajo del nivel registrado en 2019. Los impuestos no relacionados con hidrocarburos han crecido, mientras que los ingresos tributarios por hidrocarburos y el resultado operativo de las empresas estatales (ingresos corrientes menos gastos corrientes) ha mostrado una tendencia descendente. La caída persistente en el resultado operativo de las empresas estatales fue más acentuada en 2021.

La disminución de los ingresos por el Impuesto Directo a Hidrocarburos (IDH) y regalías en porcentaje del PIB en 2021 se debe, en parte, a la caída de los volúmenes de exportación de gas natural. Los volúmenes exportados alcanzaron un máximo en 2014, posteriormente cayeron persistentemente hasta 2019. A partir de ese año prácticamente se han estancado y no se espera que esta situación cambie en el futuro. No obstante, la expectativa es que los precios del gas natural mejoren ostensiblemente en 2022 debido al aumento de los precios de la energía como consecuencia de la guerra entre Rusia y Ucrania. Una situación con volúmenes constantes, pero precios más altos permitiría mejorar los ingresos de YPF y de los gobiernos subnacionales (regalías y coparticipación del IDH). Sin embargo, en el caso del TGN, la mejora, si es que la hay, será marginal debido al aumento en el subsidio al consumo de gasolina y diésel en el mercado interno.

Tabla 4. Operaciones del Sector Público

	2019	2020	2021
	(En porcentaje del PIB)		
Ingresos totales	29.4	22.7	25.0
Tributarios	22.5	17.6	20.1
de los cuales: Hidrocarburos	4.5	4.1	3.9
Resultado operativo empresas estatales	1.3	1.0	0.5
Otros	5.7	4.1	4.4
Gastos totales	36.7	34.1	34.2
Gastos corrientes	24.8	28.1	26.7
de los cuales: Salarios	12.4	12.9	13.2
Transferencias	6.1	9.4	6.3
Gastos de capital	11.9	6.0	7.5
Gobierno general	9.7	5.3	6.1
Empresas estatales	2.2	0.8	1.4
Resultado global	-7.2	-11.4	-9.2
Crédito externo neto	2.7	2.6	1.1
Crédito interno neto	4.5	8.7	8.0
del cual: BCB	3.4	8.5	3.8
PIB nominal (millones de bolivianos)	282,587	253,112	279,221

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas e INE.

Medidas de política tributaria

El nuevo gobierno de Arce estableció el Impuesto a las Grandes Fortunas (IGF)¹⁰ y el Reintegro en efectivo del IVA (Re-IVA).¹¹ Ambas medidas tienen el objetivo de incrementar la recaudación y lograr progresividad tributaria. Adicionalmente, se abrogaron los decretos emitidos durante el gobierno de Añez, orientados a mitigar los efectos de la pandemia en la economía.¹²

El Re-IVA establece la devolución del IVA hasta el 5 por ciento de las compras facturadas (por medios tecnológicos) realizadas por personas naturales con ingresos menores o iguales a 9.000 bolivianos. Al 30 de junio de 2021, los beneficiados con el reintegro fueron 43.875 y el monto reintegrado alcanzó a 10.5 millones de bolivianos.¹³ Según el gobierno *“La implementación del Re-IVA ha contribuido en parte a la paulatina reactivación de la economía boliviana, resultado que se refleja en la cantidad de facturas emitidas y montos facturados a junio 2021, ..., cifras superiores en 3% y 1,4% respectivamente con relación a similar periodo de 2020”*.¹⁴ El problema de esta afirmación es que el aumento en el monto facturado se debe simplemente al crecimiento del PIB en 2021 y no a la implementación de la medida en sí, puesto que el IVA en el mercado interno cayó en 23 por ciento en 2020 respecto a 2019. Sería interesante conocer que pasó con relación a 2019. Adicionalmente, asumiendo que todo el reintegro de 10.5 millones de bolivianos se haya orientado al consumo, esta cifra significa apenas el 0.008 por ciento del PIB semestral de 2021. Además, el consumo de las familias puede haber sido en bienes importados y no nacionales. Si éste fuera el caso no hubo ningún efecto sobre la absorción.

El IGF se aplica a las fortunas netas acumuladas en el territorio nacional y/o en el extranjero mayores a 30 millones de bolivianos. En el primer semestre de 2021, el IGF recaudó Bs.240 millones que corresponden a 204 contribuyentes. El 96 por ciento de esta recaudación corresponde al eje principal: Santa Cruz con Bs.119 millones, La Paz con Bs.97 millones y Cochabamba con Bs.14 millones. La recaudación total del IGF representó 0.09 por ciento del PIB de 2021 y 0.42 por ciento de los ingresos tributarios del gobierno general. Por tanto, su efecto en la economía y en las finanzas públicas es bajo.

El IGF es un impuesto a la riqueza y existe controversia sobre este tributo. Hay quienes lo apoyan y otros que lo rechazan. El hecho es que 12 países de la OECD tenían este impuesto en la década de los noventa y actualmente solo quedan tres: Noruega, España y Suiza. En América Latina y el Caribe (ALC), sólo Uruguay, Argentina y Colombia tienen un impuesto a la riqueza. Bolivia viene a ser el cuarto país. Los países de la OECD que abandonaron el impuesto a la riqueza lo hicieron por los bajos niveles de

10 Ley 1357 de 8 de diciembre de 2020.

11 Ley 1355 de 28 de diciembre de 2020.

12 Decreto Supremo 4416 de 9 de diciembre de 2020.

13 Boletín Económico No 12. Ingresos Tributarios al Primer Semestre 2021. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

14 Ibidem.

recaudación, debido a una fácil y elevada evasión. En ambas regiones, la recaudación de este impuesto es baja. En los países de la OECD, la recaudación promedio representó 1.8 por ciento de los ingresos del gobierno (0.56% del PIB) en 2018, mientras que en los países de ALC esta cifra fue 0.25 por ciento (0.06% del PIB).¹⁵ Bolivia no es la excepción: la recaudación de este impuesto también es baja, como se indicó anteriormente. El anuncio del gobierno del aumento en la recaudación del IGF de 2.5 por ciento en 2022 con relación a 2021, en realidad significa un descenso en su recaudación con relación al PIB, puesto que, según el presupuesto nacional, se prevé un crecimiento real de 5.1 por ciento y una inflación de 3.4 por ciento.

Con relación a la progresividad tributaria, en Bolivia existen herramientas alternativas que pueden ser más efectivas, como, por ejemplo, la reducción de la evasión tributaria generada por la economía informal y el contrabando. Adicionalmente, la creación de un impuesto progresivo al ingreso de las personas naturales puede tener un efecto distributivo y lograr que la gente que actualmente no paga impuestos contribuya al desarrollo del país. Otra alternativa más eficiente sería eliminar parcialmente el subsidio a los combustibles que colocar un impuesto a la riqueza.

Gastos

Los gastos totales como porcentaje del PIB en 2021 fueron similares al nivel registrado en 2020 debido principalmente a la reducción de las transferencias corrientes (Tabla 4). Estas últimas bajaron tres puntos porcentuales en 2021. En el 2020 hubo varios subsidios¹⁶ para paliar los efectos del COVID19: la reducción en 50 por ciento al pago mensual de los servicios básicos; el bono para familias con niños en compensación del desayuno escolar; el Bono Canasta Familiar; el Bono Universal; el Bono contra el hambre; el aumento adicional y extraordinario de rentas y pensiones para rentistas y jubilados. El descenso en el número de contagios y muertes por COVID19 permitió la normalización paulatina de la actividad económica, lo que a su vez permitió evitar más subsidios en 2021.

El gasto en salarios ha continuado con una tendencia creciente en 2021 y los gastos de capital se recuperaron respecto a 2020, pero aún están por debajo del nivel observado en 2019 en más de cuatro puntos porcentuales. La limitante principal para la expansión de la inversión pública fue la imposibilidad de acceder al financiamiento externo privado mediante la emisión de bonos soberanos. En el presupuesto de 2021 se habían programado USD3.000 millones de crédito externo privado, que el gobierno no pudo concretar.

15 Pineda E, Pessino C, Rasteletti A. y Nicaretta R: “¿Puede un impuesto a la riqueza reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe?” Banco Interamericano de Desarrollo, abril 5 de 2021.

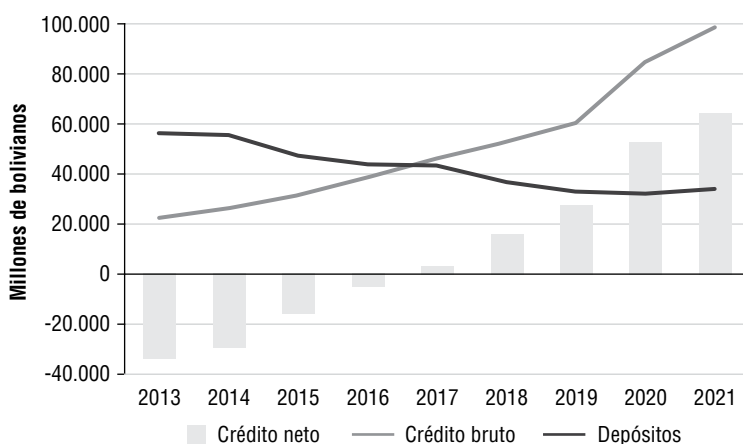
16 Informe de Milenio sobre la economía de Bolivia, No 43. Julio de 2021. Fundación Milenio.

Financiamiento del déficit y deuda pública

En 2021 se observa un marcado cambio en el financiamiento del déficit fiscal en comparación con los años prepandemia. La dificultad de acceder al crédito externo privado ha conducido a que el desequilibrio fiscal sea financiado principalmente con crédito interno mediante el crédito neto del BCB y la emisión de títulos del TGN.

El crédito neto del BCB al Sistema Público No Financiero (SPNF) ha continuado creciendo en 2021 debido al escalamiento del crédito bruto, mientras que los depósitos de las entidades estatales tuvieron una ligera recuperación, después de venir cayendo desde 2013 (Gráfico 19). El aumento del crédito neto del BCB implica un aumento de la oferta de dinero vía la expansión de la base monetaria. Lo que se advierte es que esta expansión si no está respaldada por un aumento similar en la demanda por saldos reales de dinero conduce a la consecuente pérdida de reservas internacionales. Pérdida que ha venido ocurriendo persistentemente de 2015.

Gráfico 19. Crédito Neto del Banco Central al SPNF



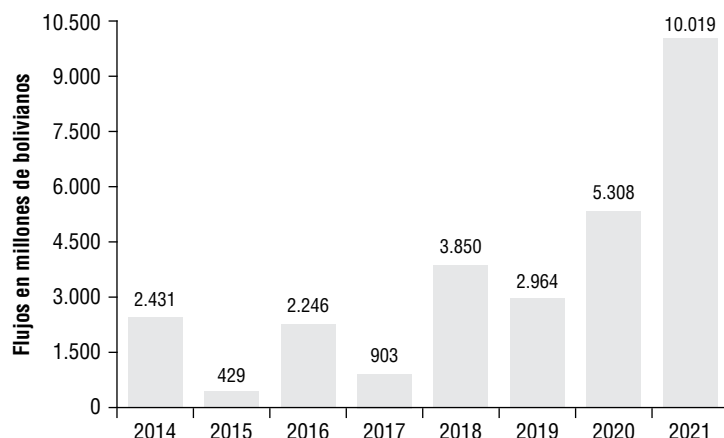
Fuente: Elaboración propia con datos del BCB.

La emisión de títulos por el TGN creció en 2021 en Bs.10,019 millones (Gráfico 20). Esta cifra representa el 85 por ciento de la recaudación anual prepandemia del sistema integral de pensiones (Bs.11,787 millones, promedio 2018 y 2019).¹⁷ Esta situación no es sostenible en el mediano plazo debido a que la emisión de títulos del TGN, además de generar un “*crowding out*”¹⁸ de la inversión del sector privado vía la tasa de interés, estaría acercándose al límite de la recaudación anual del sistema integral de pensiones para resolver sus problemas de liquidez, lo cual implica menores recursos financieros para la actividad privada, lo que puede perjudicar la reactivación de la economía.

17 Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Informe Fiscal Primer Semestre 2021.

18 Desplazamiento

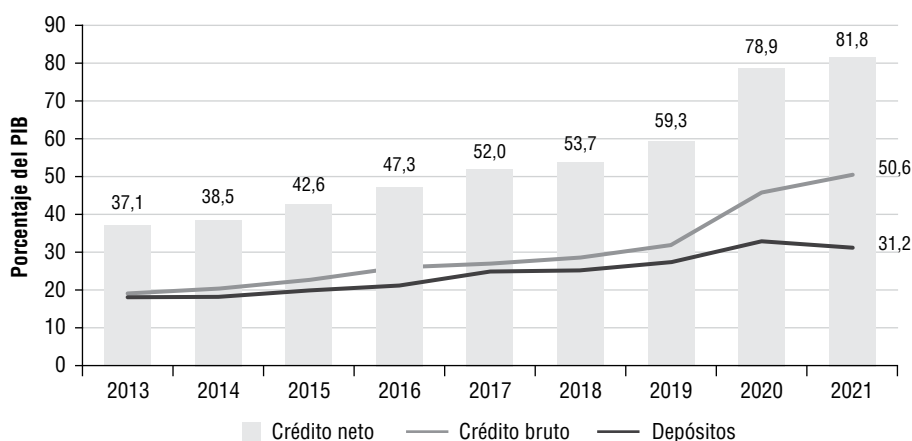
Gráfico 20. Emisión de Títulos del TGN



Fuente: Elaboración propia con datos del BCB.

Los déficits fiscales consecutivos (7.6 por ciento en promedio, en los últimos ocho años) han conducido al crecimiento de la deuda pública. En 2021, la deuda pública total representó el 81.8 por ciento del PIB. Este total se divide en deuda externa: 31.2 por ciento, y deuda interna: 50.6 por ciento (Gráfico 21). Esta última ha tenido un mayor crecimiento debido al incremento del crédito neto del BCB a partir de 2014 y a la emisión creciente de títulos del TGN, especialmente en 2021.

Gráfico 21. Evolución de la Deuda Pública



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

La deuda interna del TGN se ha duplicado entre 2019 y 2021 (Tabla 5). La urgencia de mitigar los efectos de la pandemia en la economía y la visión del gobierno actual de apoyar la recuperación económica principalmente por medio del gasto público han

llevado a que la deuda del TGN con el BCB sea casi tres veces más alta en 2021 que en 2019. Adicionalmente, la deuda con el sector privado subió en 39 por ciento en 2021 con relación a 2020, principalmente a través de los títulos del TGN, como se indicó antes.

El crédito a las empresas públicas y al FINPRO¹⁹ no presentaron variaciones significativas. Sin embargo, un problema, con excepción de empresa estatal del petróleo, es que estos créditos están garantizados con bonos del TGN. Si hubiera un problema de “default”, el TGN tendría que asumir los pasivos que se hallen comprometidos, lo que significa un alto costo de oportunidad para los ingresos tributarios dadas las carencias en salud, educación e infraestructura. Como se indicó líneas arriba, el resultado operativo de las empresas estatales (ingresos corrientes menos gastos corrientes), en el agregado, tiene una tendencia descendente: de 1.3 por ciento en 2019 bajó a 0.5 por ciento en 2021 (Tabla 4), mientras que algunas empresas estatales tienen problemas financieros y de mercado.

Tabla 5. Deuda Pública

	2019 Dic	2020 Dic	2021 Dic
Saldos en millones de bolivianos			
Total	167,453	199,611	228,264
Deuda interna	90,157	116,113	141,155
TGN	44,277	71,039	95,728
De la cual: BCB	20,045	41,824	55,195
Sector privado	24,231	29,214	40,532
Empresas estatales - crédito del BCB	37,321	36,650	36,993
FNDR - crédito del BCB	2,587	2,347	2,334
FINPRO - crédito del BCB	5,972	6,077	6,101
Deuda externa	77,296	83,498	87,108
En porcentaje del PIB			
Total	59.3	78.9	81.8
Deuda interna	31.9	45.9	50.6
TGN	15.7	28.1	34.3
De la cual: BCB	7.1	16.5	19.8
Sector privado	8.6	11.5	14.5
Empresas estatales - crédito del BCB	13.2	14.5	13.2
FNDR - crédito del BCB	0.9	0.9	0.8
FINPRO - crédito del BCB	2.1	2.4	2.2
Deuda externa	27.4	33.0	31.2

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, BCB y FMI.
FINPRO: Fondo para la Revolución Industrial Productiva (crédito a empresas públicas).
FNDR: Fondo Nacional de Desarrollo Regional.

19 La lista de empresas públicas, tanto las estratégicas como las incluidas en el FINPRO, véase en: *Las empresas públicas bajo escrutinio ¿Qué hacer con ellas?* No. 33, Serie Análisis, Fundación Milenio. Diciembre de 2021.

En ese contexto, es necesario desatacar el canje de bonos soberanos realizado en febrero de 2022, por sus implicaciones en las finanzas del TGN y en el saldo de divisas. El gobierno invitó a los tenedores de bonos soberanos a la compra y/o canje de 2.000 millones de dólares de los bonos emitidos en 2012 (USD500 millones), 2013 (USD500 millones) y 2017 (USD1,000 millones). De esa oferta, el gobierno logró canjear 850 millones de dólares a una tasa de 7.5 por ciento y a un vencimiento de ocho años. Este canje corresponde a los bonos soberanos con vencimiento a 2022 y 2023 y permitió refinanciar el 90 por ciento del bono que vencía en octubre de 2022. La tasa de interés de 7.5 por ciento significa un incremento de 262 puntos básicos respecto a la emisión de 2012, y 155 puntos básicos con relación a la emisión de 2013.

Fitch Ratings le asignó la calificación de B a los bonos bolivianos por 850 millones de dólares. Esta calificación está en línea con el “*Issuer Default Ratings*”²⁰ (Calificación de Incumplimiento del Emisor) de moneda extranjera a largo plazo de Bolivia e implica que los bonos son calificados como altamente especulativos. Si se considera la fecha de canje (23/02/2022), los bonos tendrían una prima de riesgo país de 550 puntos básicos con relación a la tasa de interés de 2 por ciento para bonos a 10 años de Estados Unidos, que prevalecía a esa fecha.

Por otro lado, el gobierno ha señalado que el presupuesto de éste y los siguientes años se financiará principalmente con recursos generados por las empresas públicas, con créditos externos y recaudación tributaria.²¹ Esta política refleja una buena intención, pero está rodeada de incertidumbre y dificultades, por las siguientes razones:

- El gobierno implícitamente estaría indicando que no habrá financiamiento con recursos del BCB y títulos del TGN, lo que permitiría bajar la presión sobre las reservas internacionales y el “*crowding out*” al sector privado, respectivamente. Al respecto, como dice un dicho inglés, “*too good to be true*”.²²
- Las utilidades operativas de las empresas estatales están descendiendo (Tabla 4). Sin embargo, los ingresos de YPFB pueden mejorar debido al incremento en los precios internacionales del gas natural y de la urea por la guerra en Ucrania. No obstante, nadie sabe cuánto va a durar este conflicto. Además, un comportamiento racional sería que los mayores ingresos de YPFB se destinen a la exploración que tanta falta hace y no a transferencias adicionales al TGN.
- El crédito externo tiene problemas: (1) las tasas de interés en los mercados internacionales están al alza debido a la urgencia de controlar el aumento en la inflación; (2) la prima de riesgo por ahora es relativamente alta para las pretensiones bolivianas mientras no mejore la calificación para los bonos bolivianos; (3) el alivio conseguido con la reprogramación de la deuda privada para este año y el siguiente representa 1 por ciento del PIB en cada año, mientras que la inversión pública antes de la pandemia estuvo en 12 por ciento del PIB. Este alivio alcanzaría a financiar tan solo el 8 por ciento del gasto anual de capital.

20 Fitch Rates Bolivia's 2030 USD Bond “B”. Fitch Ratings. 24 de febrero de 2022.

21 Periódico El Deber, de 11 de mayo de 2022.

22 Demasiado bueno para ser verdad

- La tributación puede ayudar. Sin embargo, la medida de “buoyancy”²³ fue menor que 1 en los años prepandemia (2017-2019), lo que significa que si el PIB nominal sube en 8.7 por ciento en 2022²⁴, los impuestos (no relacionados con hidrocarburos) subirían menos que este porcentaje. Adicionalmente, el aumento de 4 por ciento al salario mínimo y 3 por ciento al salario básico para salud y educación ya establece un piso mínimo de crecimiento en el gasto corriente, a lo que se debe sumar el incremento en la inversión pública considerado en el presupuesto (25 por ciento).

23 $Buoyancy = \frac{\Delta T / T}{\Delta PIB / PIB}$, donde ΔT es la variación en la recaudación tributaria de los impuestos no relacionados con hidrocarburos T . El buoyancy para 2020 y 2021 fue 2.4 y 1.9, respectivamente. En 2020 los impuestos disminuyeron más que el doble de la caída del PIB, ya que hubo diferimientos y exenciones, mientras que en 2021 los impuestos subieron en casi el doble del crecimiento del PIB debido a que se eliminaron los diferimientos y las exenciones y, en menor medida, a la creación del IGF. En 2022 estos efectos ya no existen y el Buoyancy volvería a tomar los valores prepandemia

24 El Presupuesto General del Estado, de 2022, prevé un crecimiento real de 5.1% y una inflación de 3.4%.

4. LA GESTIÓN MONETARIA Y FINANCIERA

A pesar del impacto prolongando de la pandemia, el sistema de intermediación financiera se mantuvo sólido en 2021. Los depósitos y la cartera de créditos crecieron en 6.3 por ciento y 3.8 por ciento, respectivamente, respecto de 2020. El mayor aumento de los depósitos con relación al crédito permitió un aumento de la liquidez y brinda un espacio para el crecimiento futuro de la cartera de préstamos. La cartera en mora (1.6 por ciento) en 2021 registró una ratio menor a los niveles observados prepandemia. Las provisiones llegaron a dos veces la cartera en mora, reflejando la fortaleza del sistema financiero frente al riesgo crediticio. Las utilidades netas (Bs.1.541 millones) fueron mayores que en 2020.

Tabla 6. Cuentas Monetarias (Millones de Bolivianos)

	2020	2021	2021	2022
	Dic.	Dic.	Marzo	Marzo
Banco Central				
Reservas internacionales netas	36,193	32,602	31,048	31,549
<i>de las cuales: Divisas (millones de US\$)</i>	2,386	1,648	1,928	1,336
Activos netos	57,487	69,525	59,763	65,225
Crédito neto al SPNF	52,639	64,510	52,731	61,762
Crédito al sistema financiero	16,778	18,587	17,060	18,458
Otros ítems neto ^{1/}	-11,929	-13,573	-10,028	-14,995
Base Monetaria	93,680	102,127	90,811	96,774
Emisión	53,616	56,119	50,458	53,458
Depósitos bancarios	40,064	46,008	40,353	43,315
Sistema Financiero^{2/}				
Activos externos de corto plazo	45,006	41,622	40,801	40,915
Activos netos	199,304	219,564	199,138	217,130
Crédito neto al sector público	55,200	66,420	54,792	63,799
Crédito al sector privado	191,496	199,380	189,367	201,735
Otros ítems neto ^{1/}	-47,392	-46,236	-45,021	-48,404
Dinero	244,310	261,186	239,938	258,045

Fuente: Elaboración propia con datos del BCB y de ASFI.

1/ Incluye activos externos netos a mediano y largo plazo.

2/ Incluye bancos múltiples, entidades financieras no bancarias e instituciones de desarrollo.

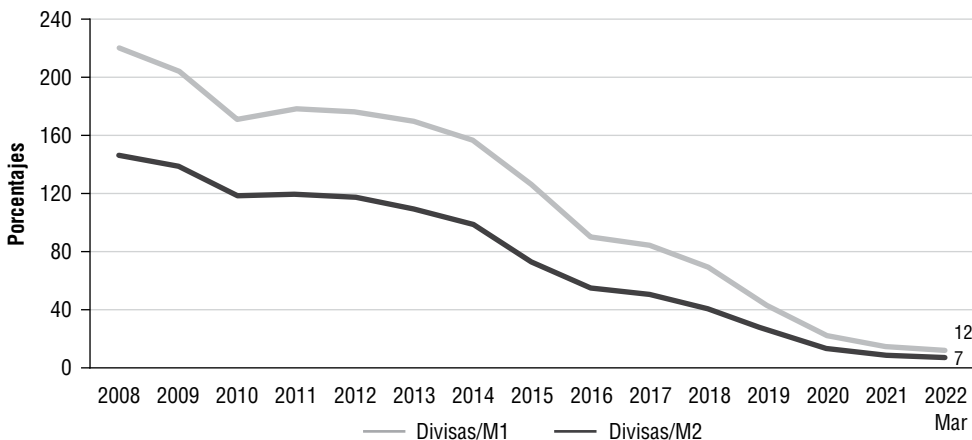
Sector monetario

El principal problema en el sector monetario ha sido la pérdida de reservas internacionales. En 2021 las divisas bajaron en USD738 millones con relación a 2020, y el drenaje ha continuado durante el primer trimestre de 2022, cuando adicionalmente se perdieron USD312 millones (Tabla 6).

La causa principal de este resultado es el aumento del crédito neto al SPNF en 2021 (Bs.11,871 millones), tendencia que continuó durante el primer trimestre de 2022 (Bs.9,031 millones). El crédito neto al SPNF es una fuente de expansión de la base monetaria y por consiguiente de la oferta de dinero. Dado un nivel de demanda por saldos reales de dinero, el desequilibrio, debido al exceso de oferta monetaria, se corrige paulatinamente mediante la pérdida de divisas.

Si se excluyen el oro y los DEG por sus restricciones de disponibilidad inmediata señaladas en el Capítulo 2 (El Sector Externo), las ratios de las divisas con relación a los agregados monetarios *M1* (circulante más depósitos a la vista en moneda nacional) y *M2* (*M1* más caja de ahorros en moneda nacional) han declinado en forma continua hasta llegar a 12 por ciento y siete por ciento, respectivamente, a marzo de 2022 (Gráfico 22). Esta situación entraña un riesgo para la estabilidad económica y financiera, puesto que la política de mantener fijo el tipo de cambio implica que el Banco Central –al igual que un monopolio– solo puede fijar el precio o la cantidad, pero no ambas cosas. Ahora bien, dado que decidió fijar el precio, debe estar dispuesto a comprar y vender divisas en función a la demanda. Por consiguiente, un cambio en la percepción de la gente puede conducir a un retroceso en los esfuerzos de la bolivianización.

Gráfico 22. Ratios: Divisas/M1 y Divisas/M2

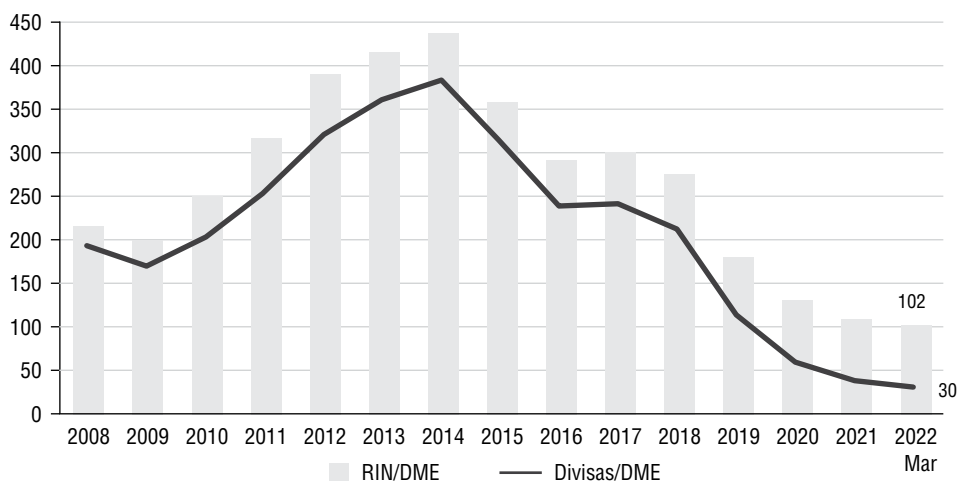


Fuente: Elaboración propia con datos del BCB.

Si se consideran solo los depósitos en moneda extranjera (*DME*), las razones *Divi-*
das / DME y *RIN / DME* y también tienen una tendencia descendente (Gráfico 23). A diciembre de 2021 estas ratios fueron 30 por ciento y 102 por ciento, respectivamente.

El BCB ha anunciado la intención de invertir las reservas internacionales en oro en los mercados externos, para lo cual se gestionaría la aprobación de una ley en 2022.²⁵ La alternativa de vender el oro es un recurso de última instancia, pero sus costos en términos de confianza y estabilidad económica y política pueden ser elevados.

Gráfico 23. Reservas Internacionales Netas y Divisas respecto a Depósitos en Moneda Extranjera (DME)



Fuente: Elaboración propia con datos del BCB.

Crédito al sistema financiero

El crédito del BCB al sistema financiero en 2021 se realizó principalmente a través de préstamos con garantía del fondo para créditos destinados al sector productivo y vivienda de interés social (Bs.3.488 millones) y préstamos de liquidez al Banco de Desarrollo Productivo (Bs.109 millones) que fueron canalizados a instituciones financieras de desarrollo y cooperativas de ahorro y crédito. Mientras que los créditos de corto plazo a las entidades de intermediación financiera –préstamos de liquidez y reportos– disminuyeron en Bs.2,017 millones en 2021. Adicionalmente, como parte de la política monetaria expansiva del ente emisor se crearon dos fondos en 2021:

- El Fondo de incentivo para el uso de energía eléctrica y renovable (FIUSEER).²⁶ Los préstamos del BCB con garantía de este fondo tienen una tasa de cero por ciento y pueden ser solicitados hasta el 31 de julio de 2022. Mientras que los créditos otorgados por las entidades de intermediación financiera deben tener un plazo de al menos un año y una tasa de interés máxima de 11.5 por ciento.

25 Periódico el Deber, de 15 de mayo de 2022.

26 Resolución de Directorio 94/2021 de 13 de agosto de 2021.

- El Fondo para Créditos al Sector Productivo (Fondo CPRO),²⁷ aprobado en diciembre de 2021, se constituirá con la disminución de tasas de encaje legal en moneda nacional y extranjera y con los aportes voluntarios de las entidades de intermediación financiera con recursos del exterior. Estas entidades podrán solicitar al BCB préstamos en moneda nacional a la tasa de interés de cero por ciento, utilizando como garantía los recursos del Fondo CPRO.

Sistema de intermediación financiera

Los depósitos en el sistema financiero crecieron en 6.9 por ciento en 2021 respecto a 2020, mientras que la cartera de créditos subió en 4.1 por ciento. Este menor crecimiento se explica en parte por la caída del crédito durante el primer trimestre de 2021 debido a que las entidades financieras estuvieron concentradas en atender las solicitudes de reprogramación de los créditos que fueron diferidos en 2020.²⁸ La cartera diferida bajó de 11 por ciento en 2020 a 6 por ciento en 2021. El crecimiento del crédito en el primer trimestre de 2022 (6.5 por ciento) muestra que la otorgación de préstamos en el sistema financiero retorna paulatinamente a la normalidad.

La cartera en mora –créditos vencidos y en ejecución– representó 1.6 por ciento de la cartera total del sistema financiero a diciembre de 2021. Este índice durante 2020 y 2021 fue menor a los niveles registrados previamente. No obstante, será importante conocer qué pasará con la mora una vez que concluyan los periodos de diferimiento. El nivel de provisiones fue más de dos veces (209 por ciento) la cartera en mora, reflejando la fortaleza del sistema financiero respecto al riesgo crediticio.

En 2021 los activos líquidos (disponibilidades e inversiones temporarias) representaron el 62.5 por ciento de los depósitos a corto plazo. El mayor aumento de los depósitos respecto a la cartera de créditos permitió tener indicadores de liquidez relativamente elevados.

Tabla 7. Indicadores del Sistema de Intermediación Financiera

	2019	2020	2021	Mar 2021	Mar 2022
	Porcentajes ^{1/}				
Crecimiento de los depósitos	0.01	10.1	6.9	7.1	7.8
Crecimiento del crédito	7.2	4.2	4.1	3.3	6.5
Cartera en mora respecto a la cartera total	1.9	1.5	1.6	1.9	1.9
Liquidez de corto plazo	41.8	61.9	62.5	45.5	60.5
Coefficiente de adecuación patrimonial	13.3	13.1	12.9	13.3	13.0
Utilidad neta (millones de bolivianos)	2,287	960	1,541	186	336
Rendimiento sobre activos (ROA)	0.9	0.3	0.5	0.2	
Rendimiento sobre patrimonio (ROE)	11.4	4.5	7.0	3.5	5.9

Fuente: Elaboración propia con datos de ASFI.

1/ Los datos están expresados en porcentaje, excepto cuando se indique específicamente lo contrario.

27 Resolución de Directorio 147/2021 de 28 de diciembre de 2021.

28 Mediante Decreto Supremo 4409 de 2 de diciembre de 2020, se estableció un mecanismo de alivio para los prestatarios que difirieron el pago de sus cuotas de crédito en 2020.

El coeficiente de adecuación patrimonial mostró una tendencia descendente (Tabla 7), aunque aún es mayor que el legalmente requerido (10 por ciento), por lo cual no fue una restricción para la expansión del crédito. El mayor aumento de los depósitos con relación al crédito también constituye un espacio para el crecimiento futuro de la cartera de préstamos.

Con relación a la rentabilidad, las utilidades netas de las entidades de intermediación financiera ascendieron a 1.541 millones de bolivianos en 2021, superando el monto registrado en 2019 (Bs.960 millones). Las mayores utilidades son el resultado sobre todo de una disminución en las provisiones en 2021, puesto que los bancos anticiparon los requerimientos de reprogramación y diferimiento de los créditos con mayores provisiones en 2020. Tanto el ROA como el ROE han mostrado una recuperación en 2021 respecto a los niveles de 2020, aunque todavía se hallan por debajo de las ratios observadas en 2019.

Las tasas de interés para créditos en moneda nacional del sistema financiero subieron en 100 puntos básicos en 2021 con relación a 2020 (Tabla 8); el mayor incremento se observó en las entidades de microcrédito (120 puntos básicos). Entretanto, las tasas de interés sobre depósitos a plazo fijo en moneda nacional del sistema financiero subieron en 40 puntos básicos en similar periodo (Tabla 8). La diferencia entre ambos incrementos explicaría en parte el aumento de las utilidades netas de las entidades financieras en 2021. Cabe señalar que, en el caso de los bancos múltiples, la tasa para depósitos bajó en 30 puntos básicos.

Tabla 8. Tasas de Interés Nominales para Operaciones en Moneda Nacional

	Dic 2019	Dic 2020	Dic 2021
Tasas de interés para créditos en moneda nacional^{1/}			
Sistema financiero	9.7	8.6	9.6
Bancos múltiples	7.8	7.2	7.7
Cooperativas	15.4	15.3	15.6
Entidades en microcrédito	11.5	10.8	12.0
Entidades financieras de vivienda	6.9	7.5	8.3
Tasas de interés sobre depósitos a plazo fijo en moneda nacional^{2/}			
Sistema financiero	3.7	3.9	4.3
Bancos múltiples	3.6	3.8	3.5
Cooperativas	3.1	3.2	3.5
Entidades en microcrédito	4.3	4.3	5.0
Entidades financieras de vivienda	1.5	2.2	2.1

Fuente: Banco Central de Bolivia.

1/ Los créditos en moneda nacional representan 99% de la cartera total.

2/ Los depósitos a plazo fijo en moneda nacional representan 48% del total de depósitos y 93% de los depósitos a plazo fijo.

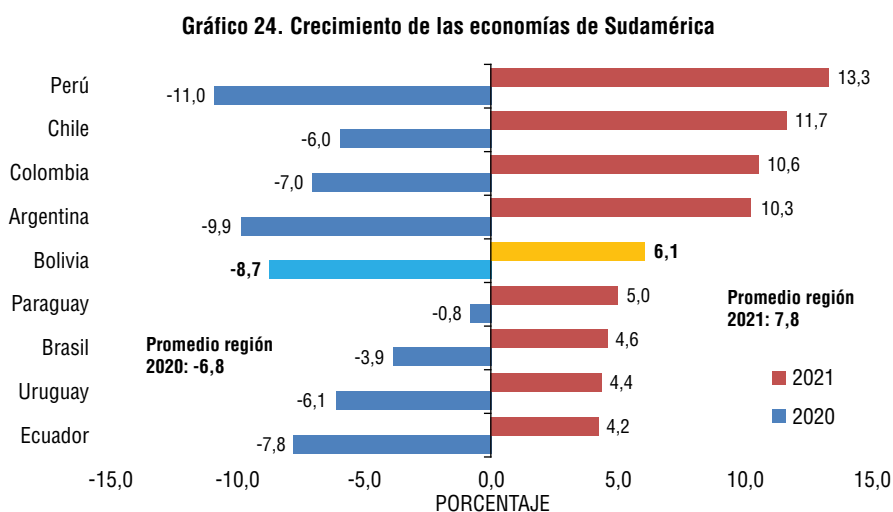
El aumento de las tasas de intereses, para depósitos y para préstamos, ha posibilitado el crecimiento de los depósitos y no ha sido óbice para el crecimiento de la cartera de créditos, especialmente a partir del segundo trimestre de 2021.

5. EL DESEMPEÑO ECONÓMICO

Contexto general

La gestión 2021 puede considerarse como el año de la recuperación económica global. Los países desarrollados lograron resistir el impacto de la crisis de mejor forma que los países en desarrollo. En la Latinoamérica, si bien todos los países mejoraron sus indicadores económicos por el crecimiento de su producto, no todos lograron una recuperación plena. Algunos países quedaron con valores inferiores a los registrados antes de la pandemia, por lo cual podría decirse que tuvieron una recuperación parcial; uno de ellos ha sido Bolivia.

Hay que recordar que, en América Latina, excluyendo a Venezuela, en 2020, el año más azotado por la pandemia, la economía con la mayor caída de su Producto Interno Bruto (PIB) fue Perú con -11.0 por ciento, seguido de Argentina con -9.9 por ciento y Bolivia con -8.7 por ciento. Los menos afectados fueron Paraguay, Brasil, Chile y Uruguay (Gráfico 24). En 2021 el mayor control de la pandemia y la paulatina apertura de las economías permitió avanzar en una recuperación gradual. Perú lideró el crecimiento con una tasa de 13.3 por ciento, seguido de Chile con 11.7 por ciento, Colombia con 10.6 por ciento y Argentina con 10.3 por ciento. Otros países como Paraguay, Brasil, Uruguay y Ecuador tuvieron incrementos menores.



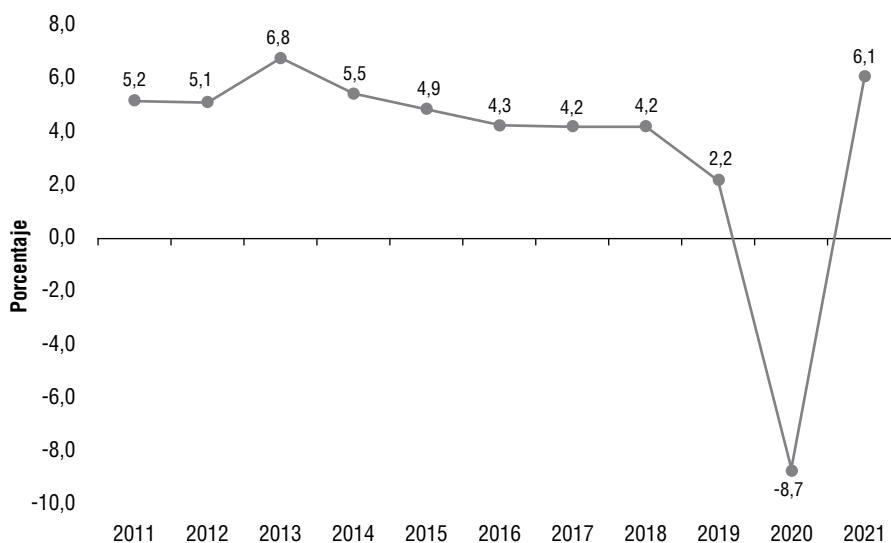
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la CEPAL.

La variación del PIB boliviano

Bolivia registró un crecimiento de 6.1 por ciento, por debajo del promedio de la región de 7.8 por ciento. Recuérdese que, en 2020, la contracción económica (-8.7 por ciento) fue superior a la contracción promedio de la región (-6.8 por ciento). Es así como Bolivia se ubica entre los países que tuvieron una recuperación parcial de su caída previa, junto con Argentina, Uruguay y Ecuador. Por el contrario, Perú, Chile, Colombia y Brasil, lograron superar los niveles de crecimiento previos al estallido de la pandemia.

Es indudable el impacto significativo de la pandemia en la economía boliviana, aunque es necesario anotar la desaceleración que ya venía experimentando desde el año 2014. El crecimiento máximo de 6.8 por ciento alcanzado en 2013, rebajó a 2.2 por ciento en 2019 (Gráfico 25). Esto indica que las restricciones al crecimiento boliviano ya venían de antes y se agudizaron con la pandemia, y es muy plausible que también sea la razón para que la recuperación en 2021 no haya sido más intensa.

Gráfico 25. Variación del PIB real



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE.

En 2021 los tres sectores con mayor crecimiento fueron Minería (37.7 por ciento), Construcción (17.9 por ciento) y Transportes y Comunicaciones 16.2 por ciento (Tabla 9). La contribución (incidencia) de los tres sectores al crecimiento del PIB fue 59 por ciento; a pesar de un crecimiento importante, estos sectores tuvieron niveles inferiores a los registrados en 2019. El sector de Electricidad, Gas y agua creció en 7.8 por ciento; Comercio en 7.0 por ciento; Industria Manufacturera en 3.9 por ciento. Los restantes sectores, incluido Hidrocarburos, registraron tasas menores al 3 por ciento. Cuatro sectores lograron superar el nivel que tuvieron antes de la pandemia: Electricidad, Gas y Agua; Comercio; Agricultura y Ganadería; y Administración pública.

Tabla 9. PIB según actividad económica, a precios constantes

SECTOR	Valor (Millones de Bs. de 1990)			Estructura porcentual (Porcentajes)			Tasa de crecimiento (Porcentajes)		
	2019 ^(p)	2020 ^(p)	2021 ^(p)	2019 ^(p)	2020 ^(p)	2021 ^(p)	2019 ^(p)	2020 ^(p)	2021 ^(p)
Industria manufacturera	8.223,1	7.566,0	7.861,8	16,7	16,8	16,5	3,2	-8,0	3,9
Agricultura y ganadería	6.313,4	6.510,9	6.628,6	12,8	14,5	13,9	5,3	3,1	1,8
Establecimientos financieros ⁽¹⁾	6.380,1	6.077,1	6.116,2	13,0	13,5	12,8	4,4	-4,7	0,6
Derechos e impuestos sobre importaciones	5.907,2	5.256,9	5.444,7	12,0	11,7	11,4	0,7	-11,0	3,6
Administración pública	5.129,0	5.249,5	5.223,2	10,4	11,7	11,0	4,1	2,3	-0,5
Transporte y comunicaciones	5.512,2	4.440,7	5.160,6	11,2	9,9	10,8	1,6	-19,4	16,2
Comercio	3.866,1	3.636,5	3.890,3	7,8	8,1	8,2	3,5	-5,9	7,0
Minería	2.259,0	1.614,6	2.223,0	4,6	3,6	4,7	-2,0	-28,5	37,7
Petróleo y gas natural	2.208,6	2.064,0	2.118,5	4,5	4,6	4,4	-10,3	-6,5	2,6
Construcción	1.983,2	1.605,7	1.892,9	4,0	3,6	4,0	1,9	-19,0	17,9
Otros servicios	1.849,8	1.531,5	1.587,2	3,8	3,4	3,3	3,8	-17,2	3,6
Electricidad, gas y agua	1.037,8	1.001,1	1.079,6	2,1	2,2	2,3	2,8	-3,5	7,8
Restaurantes y hoteles	1.212,7	977,1	983,9	2,5	2,2	2,1	4,5	-19,4	0,7
Servicios bancarios imputados	-2.625,3	-2.578,6	-2.512,8	-5,3	-5,7	-5,3	4,8	-1,8	-2,6
PRODUCTO INTERNO BRUTO (a precios de mercado)	49.256,9	44.952,9	47.697,7	100,0	100,0	100,0	2,2	-8,7	6,1
PRODUCTO INTERNO BRUTO (a precios básicos)	43.349,7	39.696,0	42.253,0	-	-	-	2,4	-8,4	6,4

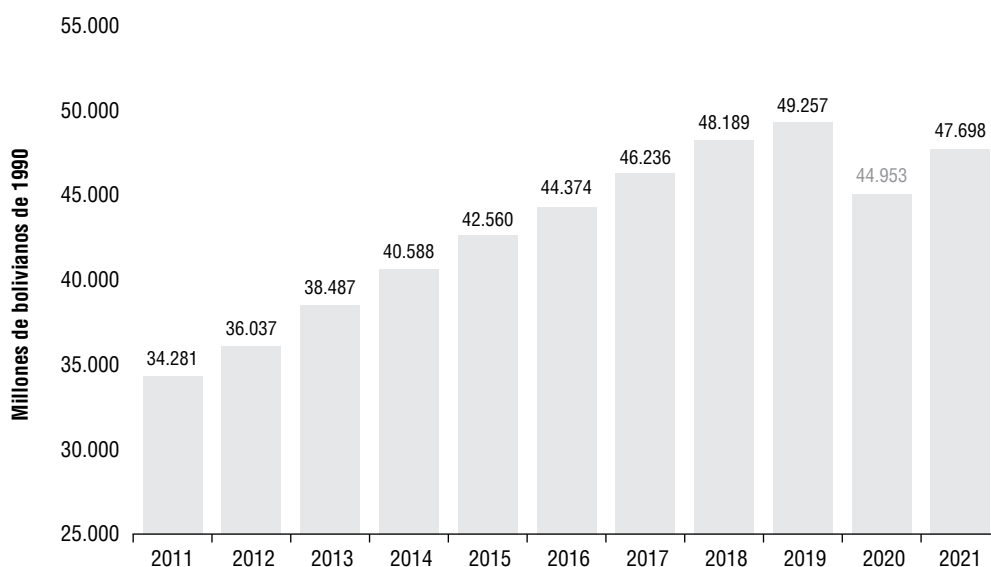
Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE.

(1) Incluye servicios financieros, seguros, bienes inmuebles y servicios prestados a las personas.

(p) Preliminar.

El PIB, en términos reales, tuvo una recuperación parcial en 2021, habiendo llegado a Bs. 47,698 millones, por debajo de los valores registrados en los años 2018 y 2019 (Gráfico 26).

Gráfico 26. Evolución del PIB real



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE.

En el PIB, por el lado del gasto, se destacó el aumento del comercio internacional. El componente de las importaciones creció en 15.7 por ciento, y las exportaciones en 15.4 por ciento. La formación bruta de capital fijo creció en 11.9 por ciento; la variación de existencias en 6.9 por ciento; el consumo del gobierno en 5.4 por ciento; y el consumo de los hogares en 5.3 por ciento.

Tabla 10. PIB por tipo de gasto, a precios constantes

DETALLE	Valor (Millones de Bs. de 1990)			Estructura porcentual (Porcentajes)			Tasa de crecimiento (Porcentajes)			Incidencia (Porcentajes)		
	2019 ^(p)	2020 ^(p)	2021 ^(p)	2019 ^(p)	2020 ^(p)	2021 ^(p)	2019 ^(p)	2020 ^(p)	2021 ^(p)	2019 ^(p)	2020 ^(p)	2021 ^(p)
Gasto de consumo final de las administraciones públicas	5.932	5.768	6.079	12,0	12,8	12,7	3,8	-2,8	5,4	0,4	-0,3	0,7
Gasto de consumo final de los hogares e IPSFL	35.000	32.250	33.970	71,1	71,7	71,2	3,7	-7,9	5,3	2,6	-5,6	3,8
Variación de existencias	759	605	646	1,5	1,3	1,4	-138,3	-20,3	6,9	0,9	-0,3	0,1
Formación bruta de capital fijo	10.461	7.750	8.673	21,2	17,2	18,2	-3,5	-25,9	11,9	-0,8	-5,5	2,1
Exportaciones de bienes y servicios	12.201	9.907	11.435	24,8	22,0	24,0	-1,8	-18,8	15,4	-0,5	-4,7	3,4
Menos : Importaciones de bienes y servicios	15.095	11.327	13.105	30,6	25,2	27,5	1,5	-25,0	15,7	0,5	-7,7	4,0
PRODUCTO INTERNO BRUTO	49.257	44.953	47.698	100,0	100,0	100,0	2,2	-8,7	6,1	2,2	-8,7	6,1
DEMANDA INTERNA ⁽¹⁾	51.393	45.768	48.722	-	-	-	2,1	-10,9	6,5	2,2	-11,4	6,6
DEMANDA AGREGADA ⁽²⁾	64.352	56.280	60.803	-	-	-	2,1	-12,5	8,0	2,7	-16,4	10,1

FUENTE: Elaboración propia en base a datos del Instituto Nacional de Estadística.

IPSFL: instituciones privadas sin fines de lucro.

(1) Tomamos en cuenta solamente el consumo total y la formación bruta de capital fijo.

(2) DA = C + G + I + X

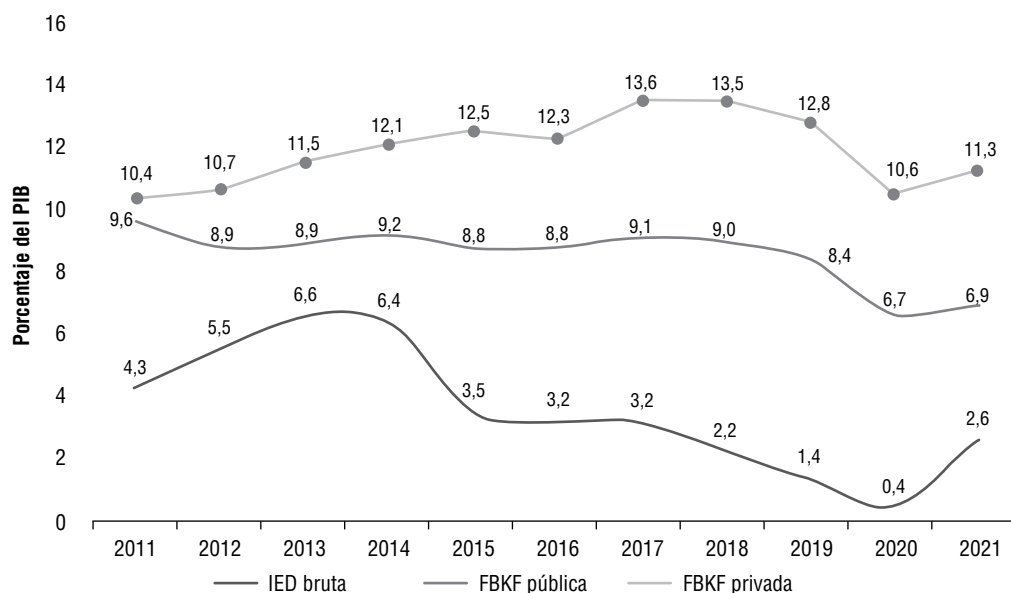
(p) Preliminar.

La incidencia del consumo de los hogares fue elevada, ya que representó más del 71 por ciento del PIB. La paulatina apertura de las fronteras permitió la normalización del comercio internacional. De las seis categorías que comprenden el PIB, por el lado del gasto, solamente el gasto de la administración pública superó el valor de 2019. Las demás categorías, incluido el gasto de los hogares, se mantuvieron por debajo del nivel de 2019.

Formación de capital

En los últimos 10 años el modelo de crecimiento priorizó la inversión pública, desplazando a la inversión privada, principalmente extranjera. La preponderancia de la inversión pública en la Formación Bruta de Capital Fijo (FBKF), se ha mantenido en 2021. En 2011 la participación del sector privado en la FBKF representaba el 48 por ciento, para luego descender persistentemente, hasta representar un 38.1 por ciento en 2021. La Inversión Extranjera Directa (IED), después de llegar a un máximo en 2014, tuvo una tendencia descendente; en 2021 se observa una recuperación de la IED. Como se vio en el Capítulo 2, ello se debió principalmente a la reinversión de utilidades y no al influjo de recursos nuevos.

Gráfico 27. Formación Bruta de Capital Fijo e IED bruta

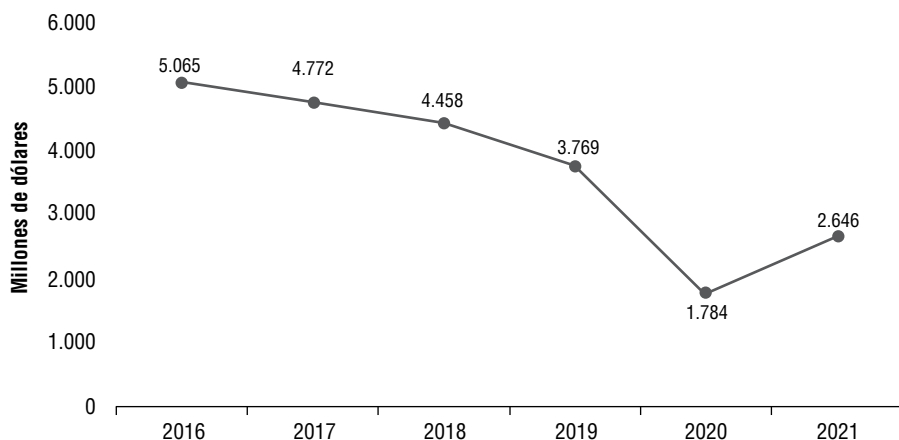


Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE y el BCB.

Inversión pública

La inversión pública alcanzó a USD5,065 millones en 2016, y descendió en 2019 a USD 3,769 millones. Debido a la pandemia la ejecución fue aún menor en 2020 (USD1,784 millones). La inversión pública presupuestada para 2021 fue de aproximadamente USD4,000 millones, de las cuales se llegó a una ejecución de USD2,646 millones; alrededor del 66 por ciento de lo presupuestado.

Gráfico 28. Inversión pública ejecutada

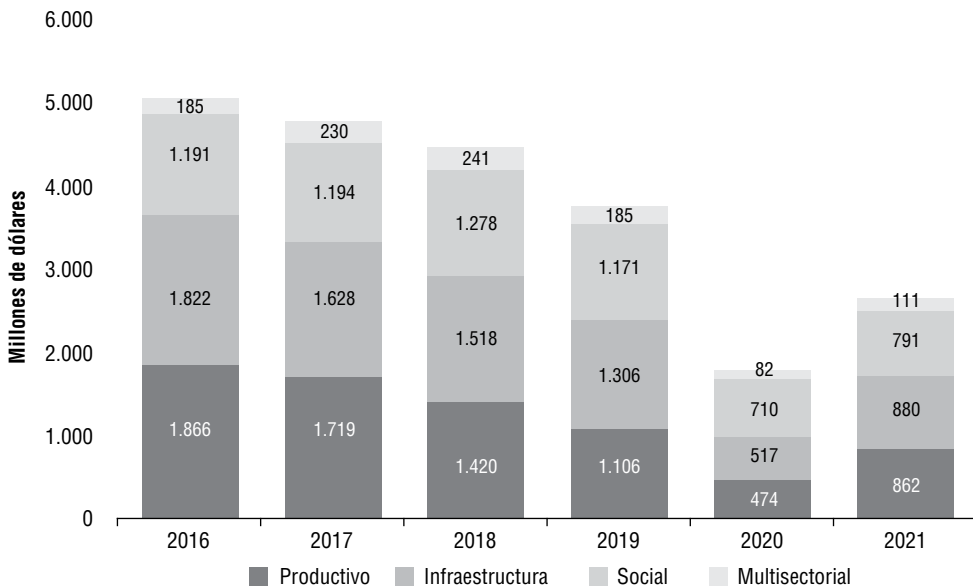


Fuente: Elaboración propia en base a datos del MEFP.

La inversión del gobierno central alcanzó a USD1,840 millones, representando el 70.8 por ciento de toda la inversión pública. El resto fue ejecutado por los gobiernos municipales (USD407 millones; los gobiernos departamentales (USD211 millones); y por cofinanciamiento regional (USD121).

Del total de la inversión pública en 2021, USD 862 millones se destinaron al sector productivo (Gráfico 29), destacando el subsector de energía con USD349 millones, seguido del rubro agropecuario con USD182 millones y minería con USD181 millones. En infraestructura se ejecutaron USD880 millones (casi en su totalidad en el sector transportes). En el sector social se invirtió USD791 millones; salud, seguridad social y deportes sumaron USD313 millones (aproximadamente 40 por ciento de la inversión social); en saneamiento básico se ejecutó USD 183 millones, en urbanismo y vivienda USD166 millones de dólares; y en educación y cultura USD129 millones.

Gráfico 29. Inversión pública ejecutada por sector económico

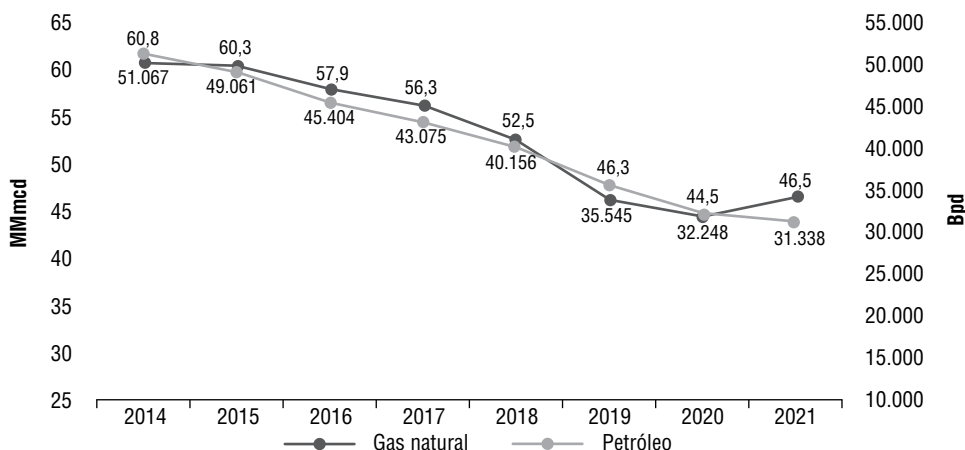


Fuente: Elaboración propia en base a datos del MEFP.

Hidrocarburos

Producción declinante

La producción de gas natural, después de alcanzar un nivel de 60.8 millones de metros cúbicos por día (MMmcd) en 2014, bajó hasta el mínimo de 44.5 MMmcd en 2020; la caída en dicho periodo fue de -26.7 por ciento. En 2021 la producción remontó un exiguo 4.4 por ciento, llegando a 46.5 MMmcd, lo que pone de manifiesto la dificultad del sector hidrocarburífero para revertir su deteriorada capacidad productiva.

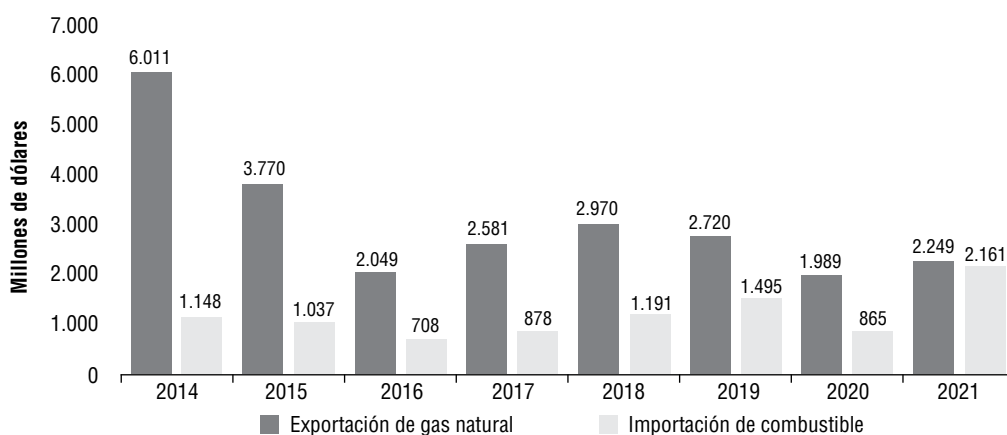
Gráfico 30. Producción de gas natural y petróleo

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE.

La producción de petróleo, asociada como está a la producción de gas natural, mostró la misma tendencia descendente. La producción bajó de 51,067 barriles por día (Bpd) en 2014 a 31,338 Bpd en 2021, con una caída acumulada de -38,6 por ciento.

Exportaciones estancadas

El valor de la exportación de gas natural llegó a un máximo de USD6.011 millones en 2014 (Gráfico 31), en un contexto de incremento de volúmenes y de altos precios de exportación. No obstante, desde 2015 la situación fue distinta. Aún con precios de exportación relativamente elevados, la menor producción redujo considerablemente el valor exportado. En 2021 la exportación de gas fue de USD2.249 millones; 260 millones más que en 2020, pero inferior al valor exportado en 2019.

Gráfico 31. Exportación de gas natural e importación de combustibles

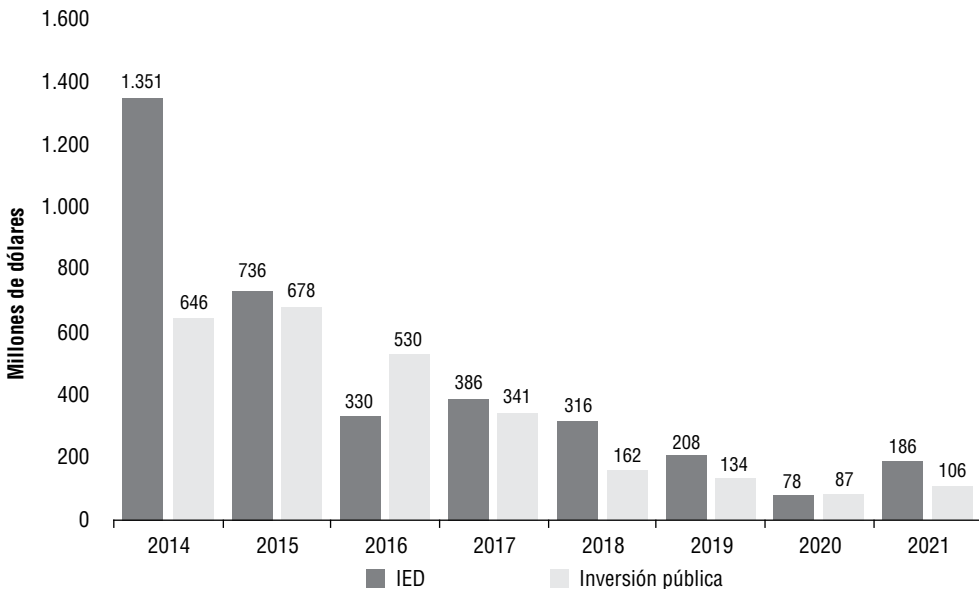
Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE.

La menor producción de gas natural implicó problemas con nuestros compradores, principalmente con Argentina. Se tuvo que negociar adendas al contrato original en más de una ocasión, reduciendo el volumen contratado inicialmente. La última adenda (sexta) habría entrado en vigor desde el 1 de mayo de 2022, pero de la cual todavía no se conocen los detalles.

Inversiones anémicas

La caída en la producción de gas natural se debe en gran medida a la falta de inversión en la exploración. Muchos de los campos en producción se encuentran en una etapa de declinación natural. Al no existir nuevas reservas que sustituyan los campos antiguos, la producción tiende a disminuir. La cuestión es que no solo la inversión extranjera en el sector de hidrocarburos bajó, sino también la inversión pública. La inversión extranjera después de alcanzar USD1,351 millones en 2014 registró una caída paulatina hasta llegar a un mínimo de USD78 millones en 2020. En 2021 repuntó hasta los 186 millones de dólares, un monto notoriamente insuficiente para las necesidades del sector.

Gráfico 32. Inversión pública y extranjera en hidrocarburos



Fuente: Elaboración propia en base a datos del BCB y del MEFP.

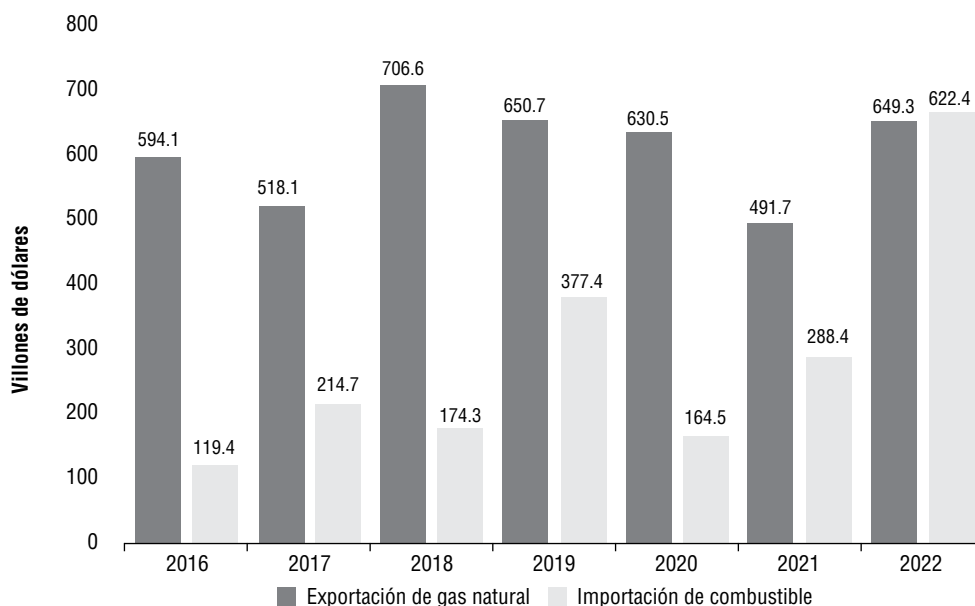
El descenso de la inversión pública en hidrocarburos se debió a menos recursos disponibles, evidenciándose que el sector no fue una prioridad para el gobierno, que pasó de representar algo más de 14 por ciento de la inversión pública en 2014 a menos de 4 por ciento en 2019. El incremento ligero de la inversión pública en 2021 no ha modificado la situación general de bajas inversiones.

Importación creciente de combustibles

La declinación en la producción de gas natural derivó en el descenso en la producción de líquidos, con el consiguiente aumento de la importación de combustibles. El valor de estas importaciones se duplicó entre 2016 y 2019 (Gráfico 32). En 2020 la importación de combustibles bajó a USD865 millones, a causa de la pandemia y el confinamiento que redujo el consumo la demanda por combustibles. En 2021 el valor de las importaciones volvió a subir, alcanzando el valor de USD2.161 millones, y poniéndose casi a la par del valor exportado de gas natural.

Dada estas tendencias (estancamiento en producción de gas e incremento constante de los combustibles importados), no se puede descartar la eventualidad de que las importaciones superen las ventas de gas natural. De hecho, las cifras del primer trimestre de 2022 (Gráfico 33) van en ese sentido. El valor exportado de gas fue de USD649.3 millones, mientras que la importación de combustibles llegó a USD 662.4 millones, marcando un ascenso de 130% respecto del valor importado en el primer trimestre de 2021, y con lo cual el balance entre exportación de gas e importación de combustibles arrojó un saldo negativo.

Gráfico 33. Exportación de gas natural e importación de combustibles, al primer trimestre de 2016-2022



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE.

Comercialización en el mercado interno

En el mercado interno, la comercialización de gas natural llegó a 8.9 MMmcd en 2021, superior a los 8.2 MMmcd en 2020; un incremento de 8.3 por ciento. La parte destinada

a la comercialización de gas natural vehicular fue la de mayor incremento relativo con 32.3 por ciento en 2021 (Tabla 11). La tendencia de crecimiento del consumo de gas natural en el mercado interno se mantiene, y es una parte cada vez mayor de la producción total.

Tabla 11. Comercialización de gas natural en el mercado interno por red de distribución

DETALLE	Valor (MMmcd)			Estructura porcentual (Porcentajes)			Tasa de crecimiento (Porcentajes)		
	2019 ^(p)	2020 ^(p)	2021 ^(p)	2019 ^(p)	2020 ^(p)	2021 ^(p)	2019 ^(p)	2020 ^(p)	2021 ^(p)
Gas natural vehicular	2,2	1,4	1,9	22,6	17,5	21,4	1,0	-33,4	32,3
Comercial	0,2	0,1	0,2	1,8	1,6	1,9	3,0	-23,0	27,1
Doméstico	0,5	0,6	0,5	5,0	6,9	6,0	-8,5	17,4	-5,1
Industrial	2,4	2,1	2,5	25,3	25,9	27,6	-1,3	-12,0	15,5
Generadoras eléctricas	4,3	4,0	3,8	45,2	48,1	43,0	-14,2	-8,6	-3,0
TOTAL	9,6	8,2	8,9	100,0	100,0	100,0	-6,7	-14,0	8,3

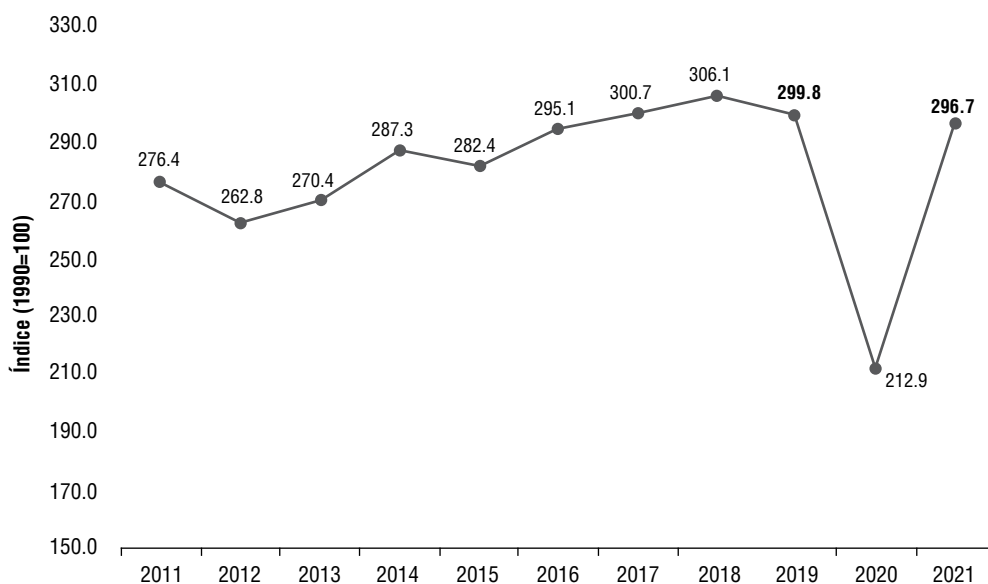
Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE.

(p) Preliminar.

Minería

Como ya se dijo, el sector con mayor tasa de crecimiento en 2021 fue la minería (39 por ciento). En 2020 la producción había caído en 29 por ciento. Sin embargo, la recuperación del último año estuvo por debajo del nivel previo a la pandemia.

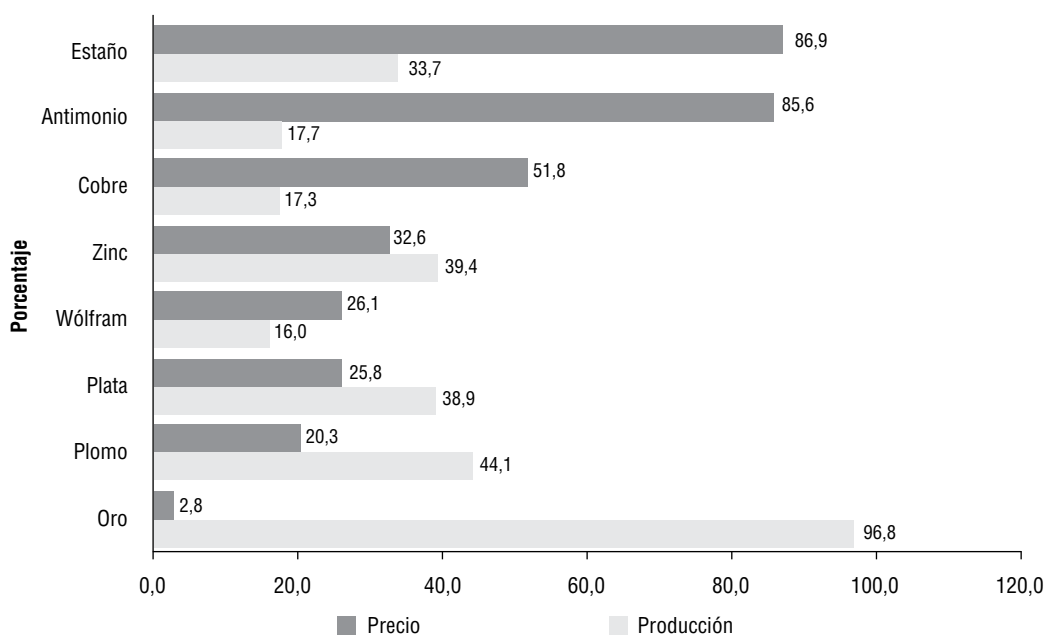
Gráfico 34. Índice general de volumen de producción de minerales



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE.

Después de un periodo de incertidumbre y menor demanda externa, la recuperación de las economías en el mundo impulsó la demanda por minerales con el consiguiente aumento en los precios. En 2021, los minerales que más subieron de precio no necesariamente fueron aquellos con un mayor incremento en la producción (Gráfico 35). El estaño tuvo la mayor variación del precio (86.9 por ciento), y la producción aumentó en 33.7 por ciento. El antimonio mejoró su precio en 85.6 por ciento, pero en volumen sólo en 17.7 por ciento. Los minerales cobre, zinc, wólfram, plata y plomo, también se favorecieron de mejores cotizaciones en 2021, lo que impulsó el aumento en su producción. El oro registró el menor incremento de precio (2.8 por ciento), pero su producción prácticamente se duplicó. Esto llama la atención ya que, en 2020, cuando el precio de este metal subió en 26.9 por ciento, la producción nacional de oro cayó en -44.8 por ciento, algo que parece inconsistente.

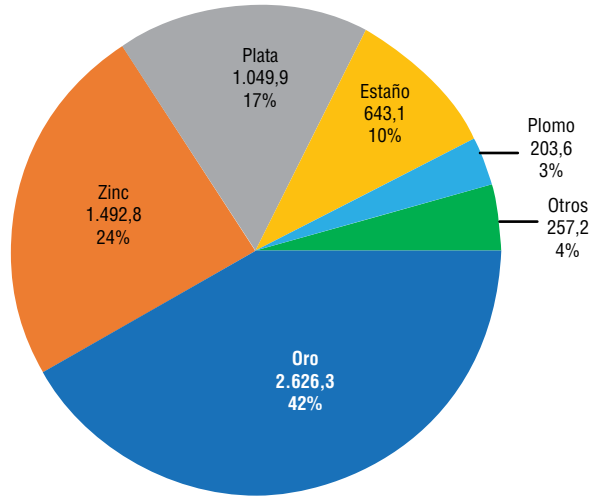
Gráfico 35. Variación de volumen y precio de los principales minerales



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE.

El valor de la producción minera alcanzó un total de USD6,290.9 millones en 2021, de los cuales el 42 por ciento correspondió al oro con USD2,626.3 millones, seguido del zinc con USD1,492.8 millones, la plata con USD1,049.9 millones y el estaño con USD643.1 millones. En conjunto estos cuatro minerales representaron el 92.4 por ciento del valor total.

Gráfico 36. Valor de la producción minera por mineral en millones de dólares

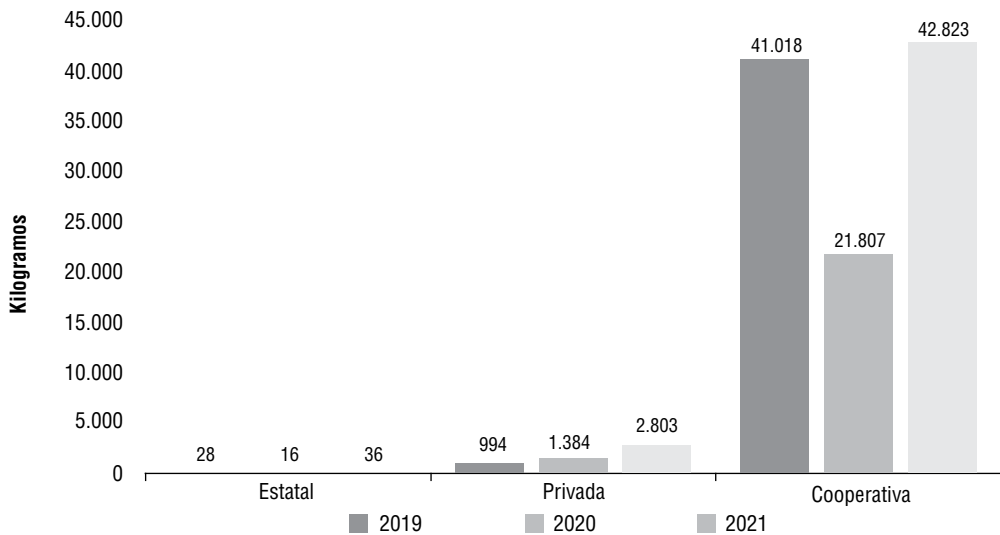


Fuente: Elaboración propia en base a datos del MMyM.

La importancia del oro

La producción de oro está dominada por las cooperativas mineras. En 2019 el volumen producido por este sector llegó a 41,018 kilos, en 2020 bajó a 21,807 kilos y en 2021 subió a 42,823 kilos, representando el 93.8 por ciento del total de la producción de oro. (Gráfico 37). La minería privada llegó a un máximo de 2,083 kilos en 2021, superior a los 1,384 kilos en 2020. La minería estatal no pasó de los 40 kilos.

Gráfico 37. Volumen de producción de oro por actor productivo

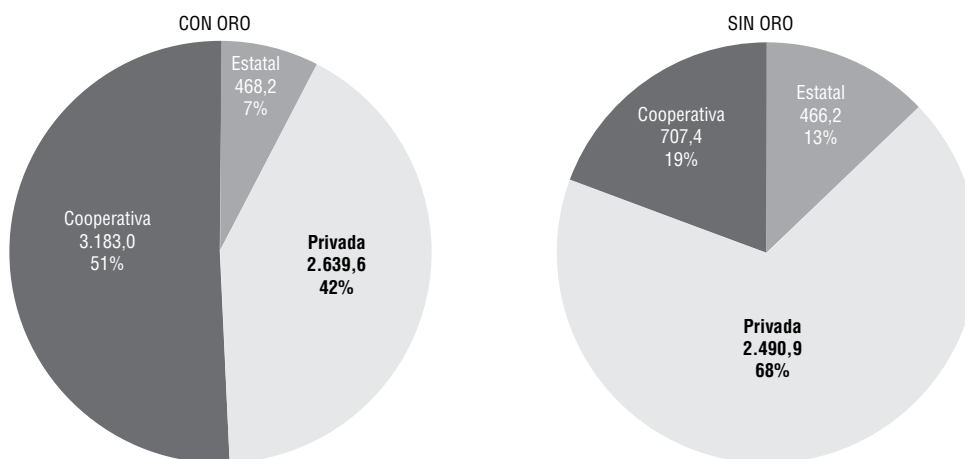


Fuente: Elaboración propia en base a datos del MMyM.

Siendo el oro un activo de reserva, su cotización suele ser contra cíclica: ante un panorama de mayor incertidumbre o crisis, su precio tiende a subir. Por cierto, el incremento de la volatilidad en los mercados financieros, los problemas en la recuperación de la economía mundial y la guerra en Ucrania son eventos que parecen haber impulsado la demanda por este metal, y que podrían explicar en parte la mayor producción de oro en Bolivia, aunque probablemente no en la dimensión que sugiere la estadística oficial.²⁹ Por lo demás, los impuestos bajos que pagan las cooperativas auríferas y la falta de controles dejan un campo abierto para la evasión fiscal y el contrabando. A ello se suman los avasallamientos y la contaminación ambiental, entre otros problemas de la minería aurífera.³⁰

Si se considera el peso específico de los actores productivos mineros, se puede observar una clara distinción en la participación de los sectores privados y cooperativo. Curiosamente, en 2021 el 51 por ciento del valor total de la producción minera procedió de las cooperativas (USD3,183 millones), relegando a un segundo lugar a la minería privada cuya participación en la producción total fue del 42 (USD2,639.6 millones), y la minería estatal con apenas el 7.4 por ciento del total (USD 468.2 millones). La preponderancia del sector cooperativo se explica fundamentalmente por la incidencia del oro, puesto que, si se excluye dicho metal, el panorama cambia completamente: el sector líder en la minería es la minería privada, representando el 68 por ciento, es decir más de 2/3 del total de la producción minera; las cooperativas quedan con el 19.3 por ciento y la minería estatal con el restante 12.7 por ciento. Los gráficos siguientes ilustran estas importantes diferencias:

Gráfico 38. Valor de la producción minera con y sin oro



Fuente: Elaboración propia en base a datos del MMyM.

29 Desde hace varios, el nivel real de producción de oro en el país es un tema controversial. Véase, Fundación Milenio: “exportaciones de oro, enigmas y sombras”, en Análisis de Coyuntura Nacional, Coy 397, 26 de septiembre 2028.

30 El crecimiento de la minería ilegal es reconocido por el gobierno. Véase Página Siete: “Gobierno y Ferrocarril suscriben acuerdos para viabilizar la Ley de Oro y luchar contra la minería ilegal”, 4 de junio de 2022.

Aportes en regalías

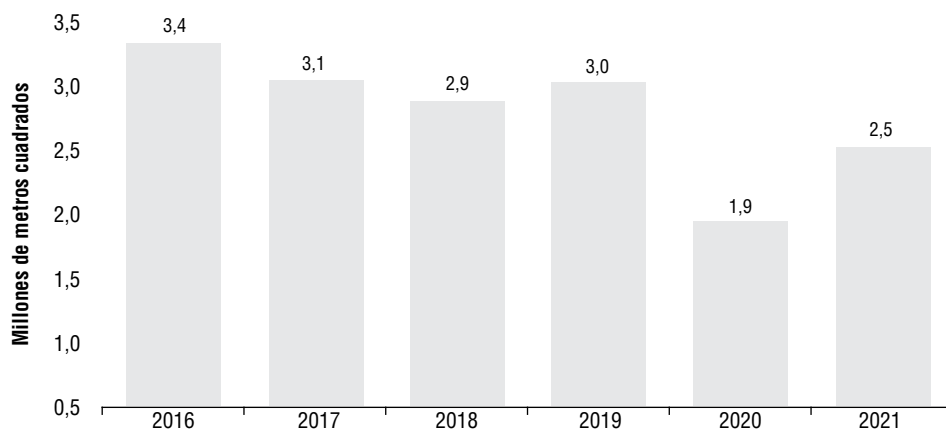
Como sucede desde muchos años atrás, la mayor contribución en regalías mineras procede de la minería privada. En 2021, sobre una recaudación total de USD230.9 millones, el 56 por ciento correspondió a los pagos efectuados por las empresas privadas mineras, con un valor absoluto de USD130.1 millones. Las cooperativas aportaron con el 37 por ciento de las regalías y la minería estatal con el 7 por ciento. Estos datos revelan que no existe correlación entre la producción de cada uno de los tres sectores mineros y su contribución a la recaudación en regalías: las cooperativas habrían liderado la producción de minerales, pero con una aportación relativamente baja en regalías. Nuevamente, la explicación vendría por el lado de la incidencia del oro, cuya producción es abrumadoramente del sector cooperativista (o al menos es así como figura en la estadística minera oficial), lo que sugiere que el pago de regalías de este sector estaría por debajo del valor de su producción.

Construcción

Durante el año 2020 muchas obras se paralizaron, dando como resultado una contracción del sector constructivo cercana al 20 por ciento. Sin embargo, la construcción ya mostraba signos de desaceleración previos a la pandemia, con un crecimiento de 1.9 por ciento en 2019, uno de los más bajos de la última década. En 2021 la recuperación se dio tanto en el sector privado como en el sector público, en este último producto de una mayor inversión pública. En el sector privado la reactivación se debió, en parte, a la reanudación de obras que quedaron paralizadas una gestión anterior. Queda la duda de si en el curso de este 2020, el sector podrá mantener el impulso del último año.

Los permisos de construcción a nivel nacional bajaron de 3 millones de metros cuadrados en 2019 a 1.9 millones de metros cuadrados en 2020; una caída de casi 36 por ciento. Mientras que en 2021 se aprobaron 2.5 millones de metros cuadrados.

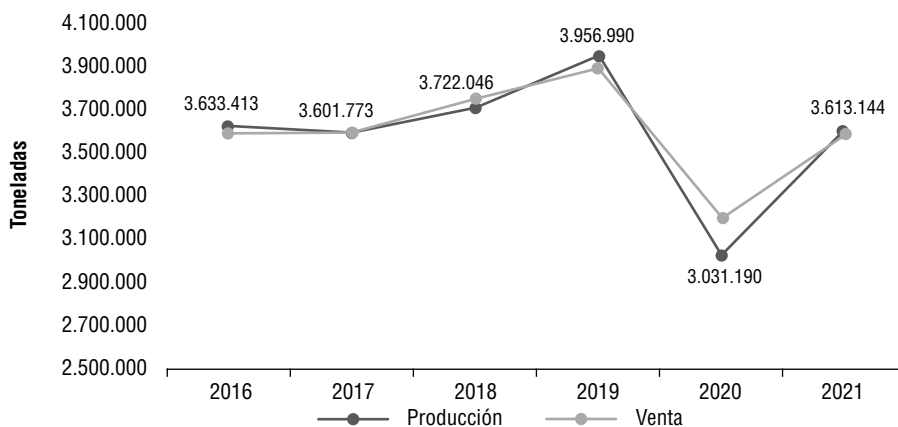
Gráfico 39. Permisos de construcción aprobados en Bolivia



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE.

Muy relacionada con la construcción es la situación de la industria del cemento. Como era de esperar, el descenso en la construcción significó una menor producción y venta de cemento a nivel nacional en 2020. En 2021 se registró una recuperación, aunque inferior a las ventas en los años prepandemia.

Gráfico 40. Producción y venta de cemento en Bolivia

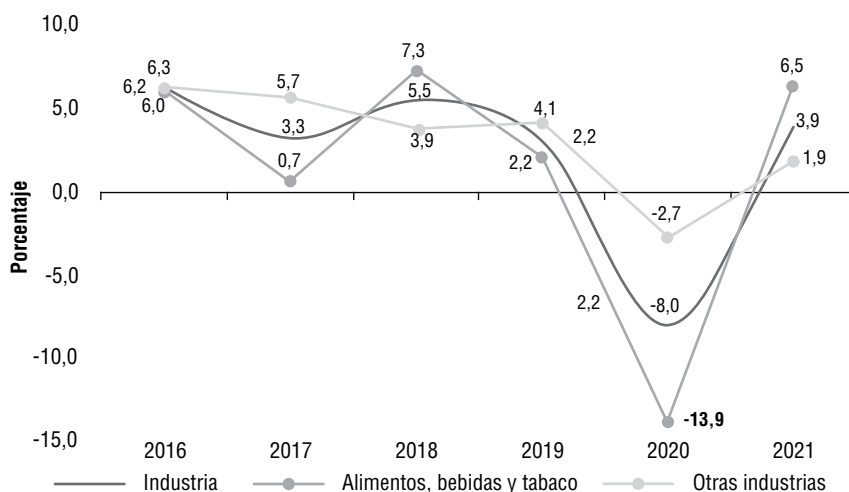


Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE.

Industria

Durante el primer año de la pandemia (2020) el sector industrial boliviano se vio muy afectado. En promedio, todas las manufacturas decrecieron en -8,0 por ciento, no obstante, el subsector de alimentos llegó a -2,7% y las otras industrias a -13,9 por ciento (Gráfico 41).

Gráfico 41. Variación del PIB industrial por grupo de industrias



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE.

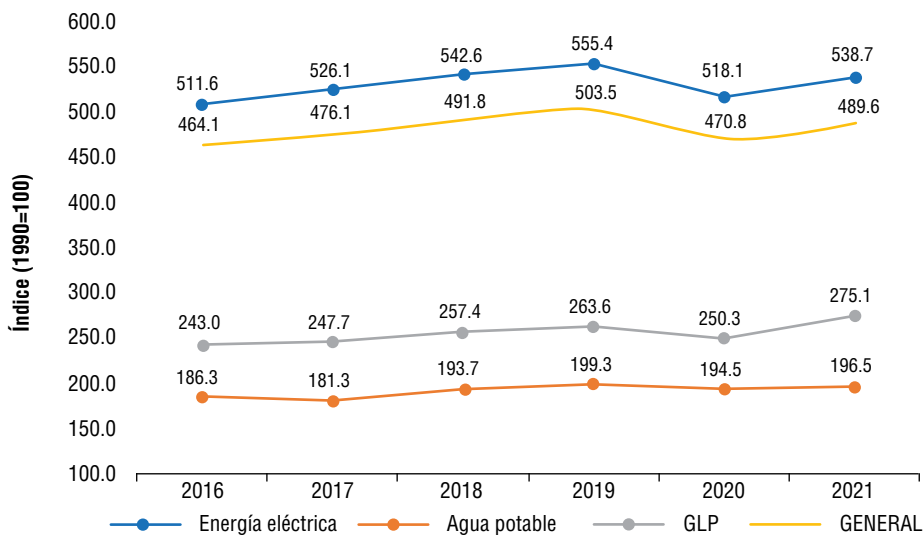
En 2021 fueron las otras industrias las que lideraron el crecimiento del sector manufacturero, con un promedio de 6.5 por ciento. El subsector de productos manufacturados diversos fue el de mayor variación positiva con 62.3 por ciento, seguido de los productos básicos de metales con un 44.8 por ciento y los productos de minerales no metálicos con 13.8 por ciento. No es de extrañar que, ante la menor producción de petróleo en el país, la industria de productos de refinación del petróleo cayera en -1.5% en 2021.

El sector de alimentos experimentó un crecimiento menor: la producción de alimentos diversos aumentó en 6.6 por ciento, las carnes frescas y elaboradas en 2.9 por ciento, y los productos de panadería en 1.4 por ciento. Con una variación negativa de -6.6 por ciento quedó la industria de azúcar y confitería.

Servicios básicos

El índice de consumo de electricidad, gas y agua se contrajo por primera vez en tres décadas, cayendo en -6.5 por ciento en 2020 (Gráfico 42). Ya en 2021, se observa una reactivación parcial, con una tasa de 4.0 por ciento. A nivel desagregado, la recuperación para el consumo de electricidad fue también de 4.0 por ciento. El GLP tuvo un mayor crecimiento, llegando al 9.9 por ciento, superando incluso el nivel de consumo previo a la pandemia. La variación del consumo de agua fue la menor con 1.0 por ciento.

Gráfico 42. Índice de consumo de servicios básicos según servicio



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE.

Si se revisa con más detalle, la minería fue el sector que más disminuyó su consumo de energía eléctrica en 2020, con una caída de -43.9 por ciento. La posterior normalización de la actividad minera también implicó un incremento de su consumo en 45.3 por ciento.

Tabla 12. Índice de consumo de energía eléctrica según tipo de usuario

DETALLE	Índice (1990 = 100)				Tasa de crecimiento (Porcentajes)			
	2018	2019 ^(p)	2020 ^(p)	2021 ^(p)	2018	2019 ^(p)	2020 ^(p)	2021 ^(p)
Minería	44,3	59,1	33,2	48,2	7,6	33,3	-43,9	45,3
Fábrica de cemento	422,1	424,9	325,2	363,5	-2,0	0,7	-23,5	11,8
Industria grande	635,7	642,9	584,7	639,7	1,9	1,1	-9,0	9,4
General	667,7	679,3	573,2	614,9	2,5	1,7	-15,6	7,3
Industria pequeña	443,5	447,1	420,3	435,7	-1,2	-0,8	-6,0	3,7
Alumbrado público	681,6	708,4	730,2	732,2	2,9	3,9	3,1	0,3
Doméstico	474,2	492,9	509,2	502,5	4,3	3,9	3,3	-1,3
Pueblos	72,6	65,6	44,6	22,6	-24,5	-9,6	-31,9	-49,3
GENERAL	542,6	555,4	518,1	538,7	3,1	2,4	-6,7	4,0

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Instituto Nacional de Estadística.

(p) Preliminar.

Los incrementos en el consumo de electricidad en 2021 de todos los sectores fueron inferiores a las caídas previas. Se constata así que el sector productivo fue el principal afectado por la pandemia y no así los hogares. Llama la atención que en 2021 cayera en 1.3 por ciento el consumo de los usuarios domésticos que, junto con los “pueblos”, fueron los únicos dos tipos de usuarios que se contrajeron.

Una situación similar se observó en el consumo de agua potable: el uso comercial, industrial y estatal se contrajo en 2020 en -17.0 por ciento, -16.9 por ciento y -16.8 por ciento, respectivamente, y con incrementos en 2021 principalmente en la industria. El uso residencial creció a una tasa de 5.9% en 2020, sin embargo, en 2021 cayó en -0.7%.

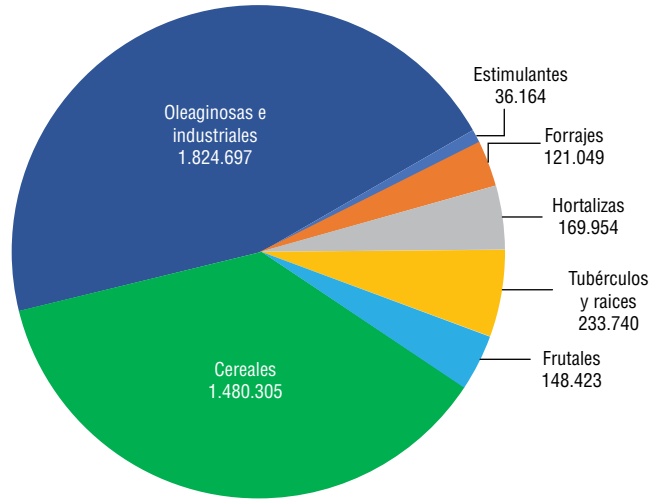
Agropecuaria

La agricultura no se vio afectado de manera significativa por la pandemia, siendo, junto con la administración pública, la actividad con una variación positiva en 2020. A pesar de la paulatina normalización de la economía, la agricultura creció a un menor ritmo en 2021, de apenas 1.8 por ciento.

Las oleaginosas e industriales fueron nuevamente el grupo de cultivos con mayor producción, con 13.7 millones de toneladas, destacando especialmente la producción de caña de azúcar y soya. Los cereales alcanzaron 3.7 millones de toneladas, los cultivos frutales 1.5 millones de toneladas, los tubérculos y raíces 1.5 millones de toneladas, las hortalizas 0.6 millones de toneladas, los forrajes 0.5 millones de toneladas y los estimulantes 0.03 millones de toneladas.

En cuanto a la superficie cultivada, y coincidiendo con la producción, las oleaginosas e industriales representaron la mayor parte con 1.8 millones de hectáreas, seguidos por los cereales con 1.5 millones de hectáreas cultivadas; más de 3/4 partes del total de la superficie cultivada (Gráfico 43). Los cultivos de hortalizas, frutas y tubérculos quedaron cada uno por debajo de las 300,000 hectáreas. La menor superficie cultivada fue de los estimulantes con 36,164 hectáreas, que corresponden principalmente a la producción de café en el departamento de La Paz. De igual manera, el cultivo de cacao se concentró en La Paz con una participación menor de Cochabamba, Beni y Santa Cruz.

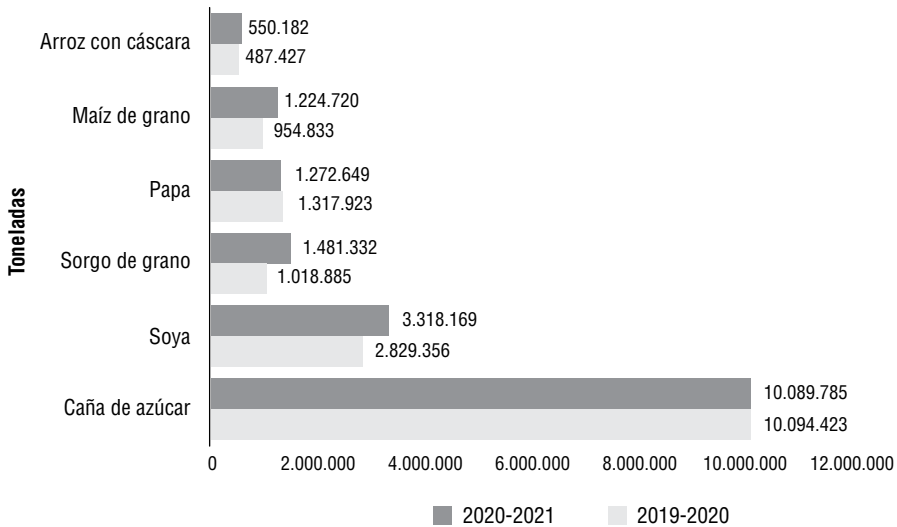
Gráfico 43. Superficie cultivada según grupo de cultivos en hectáreas



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE.

De los seis principales cultivos agrícolas en el país, la caña de azúcar fue el más importante con 10.1 millones de toneladas producidas en el periodo agrícola 2020/2021, manteniéndose casi sin variación al periodo anterior. La soya creció en 17.3 por ciento, llegando a 3.3 millones de toneladas y superando las 2.8 millones de toneladas previas. El sorgo en grano, el maíz en grano y el arroz con cáscara igualmente incrementaron su producción en 45.4 por ciento, 28.3 por ciento y 12.9 por ciento, respectivamente. Únicamente la papa presentó una caída de -3.4 por ciento.

Gráfico 44. Producción de los principales productos agrícolas



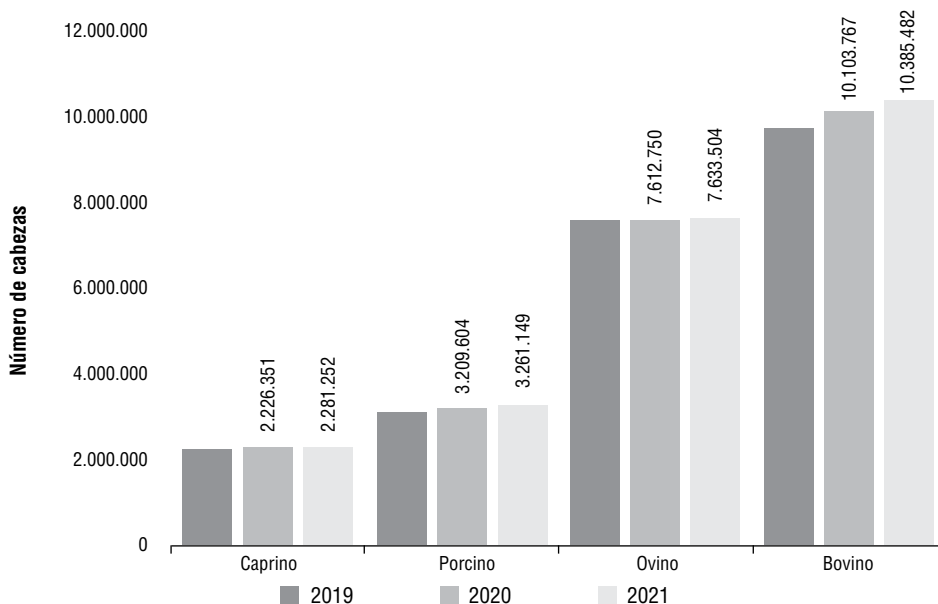
Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE.

A pesar de la mayor producción de caña de azúcar, el rendimiento promedio nacional en kilogramos por hectárea (K/H) bajó de 56,060 K/H en 2020 a 54,705 K/H en 2021. La papa también tuvo un menor rendimiento en 2020/2021 con 6,652 K/H. Los productos que incrementaron su rendimiento fueron arroz con cáscara (3,078 K/H), maíz en grano (3,004 K/H), sorgo en grano (2,957 K/H) y soya (2,319 K/H).

Producción pecuaria

En el campo pecuario, el hato de ganado caprino, porcino, ovino y bovino lleva creciendo de manera continua durante una década. La cantidad de cabras pasó de 2,266,351 cabezas en 2020 a 2,281,252 cabezas en 2021 con un crecimiento de 0.7%. La mayor variación tanto en términos absolutos como relativos fue de las reses, con 281,715 cabezas adicionales en 2021 dando un total superior a las 10.3 millones de cabezas. Igualmente, el ganado porcino y ovino acrecentaron su número de cabezas.

Gráfico 45. Hato de ganado según especie



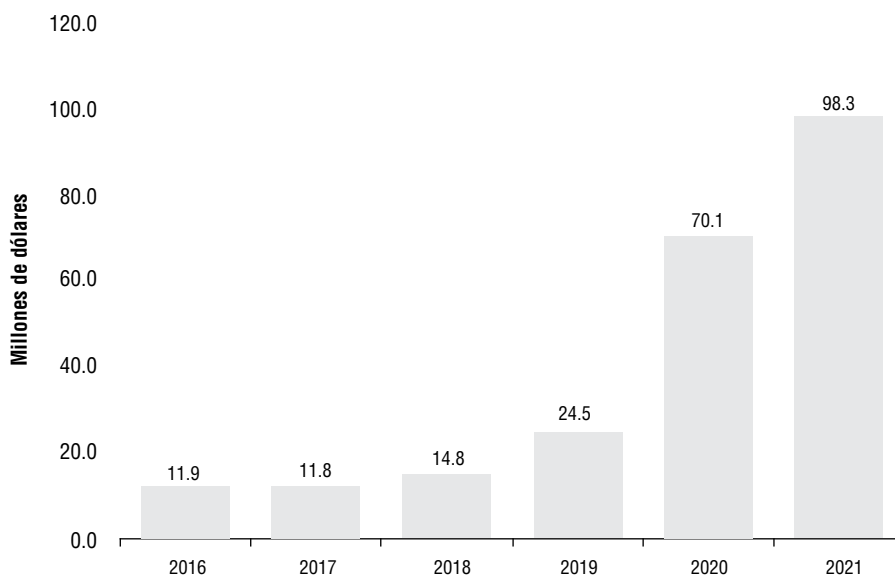
Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE.

La actividad pecuaria se desarrolla principalmente en el departamento de Santa Cruz, que, a su vez, concentra la mayor parte de ganado bovino. Solo una parte, menor al 10% del ganado bovino faenado en los últimos años, se destinó a la exportación. Tanto en 2019 como en 2020 el ganado bovino faenado cayó, pasando de un total de 1,061,622 cabezas faenadas en 2018 a un mínimo de 936,513 cabezas faenadas en 2020; una caída total de -11.8 por ciento. Durante 2021 el incremento fue superior al 10 por ciento, totalizando 1,031,653 cabezas faenadas en dicho año. En los últimos tres años se registró un rendimiento de la producción de carne bovina superior a los 270 kilos

por cabeza, con un máximo de 295.2 kilos por cabeza en 2020, uno de los niveles más altos en la década.

Desde 2019 el valor de la exportación de carne bovina creció de forma acelerada, llegando a valores récord. Se pasó de USD14.8 millones en 2018 a USD24.5 millones en 2019, USD70.1 millones en 2020 y finalmente a USD98.3 millones en 2021. De esta forma se cuadruplicaron las exportaciones de carne en solo tres años.

Gráfico 46. Valor de la exportación de carne bovina



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE.

Después de un largo periodo de negociación, en 2019 se concretó la exportación de carne de res a China, que se convirtió en el principal destino de la carne exportada por el país, representando el 43.9% del valor total. Durante las gestiones 2020 y 2021 se incrementó su valor y asimismo su participación, hasta representar el 86.2% del total, desplazando a Perú y Ecuador al segundo y tercer lugar, respectivamente. Rusia se convirtió en un nuevo destino para la carne boliviana que llegó a 1.2 millones de dólares en 2021.

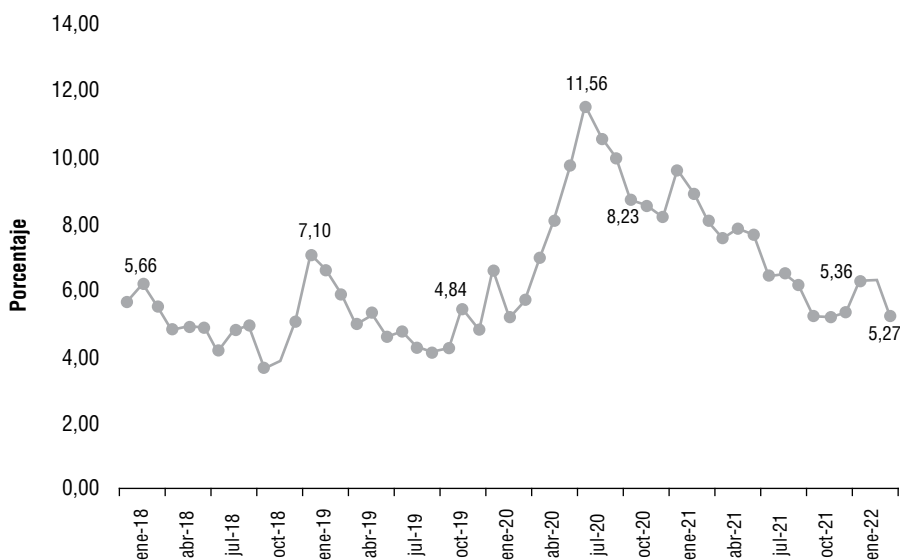
6. LA SITUACIÓN DEL EMPLEO Y LA POBREZA

Un efecto inevitable de la contracción económica en 2020 fue la pérdida o deterioro del empleo. Frente al cierre parcial o temporal de las actividades económicas, las personas quedaron inactivas por un tiempo o buscaron alternativas para sustentarse. La pandemia deterioró de muchas formas el empleo.

La tasa de desempleo

A partir de abril de 2020 la tasa de desempleo en el área urbana tendió a incrementarse, pasando de 6.97 por ciento a un nivel máximo de 11.56 por ciento en julio de ese mismo año (Gráfico 47). Pero ya en el siguiente mes de agosto se advirtió una clara tendencia descendente en la tasa de desempleo, hasta llegar a 5.27 por ciento en marzo de 2022, un nivel similar al registrado previamente al estallido de la pandemia.

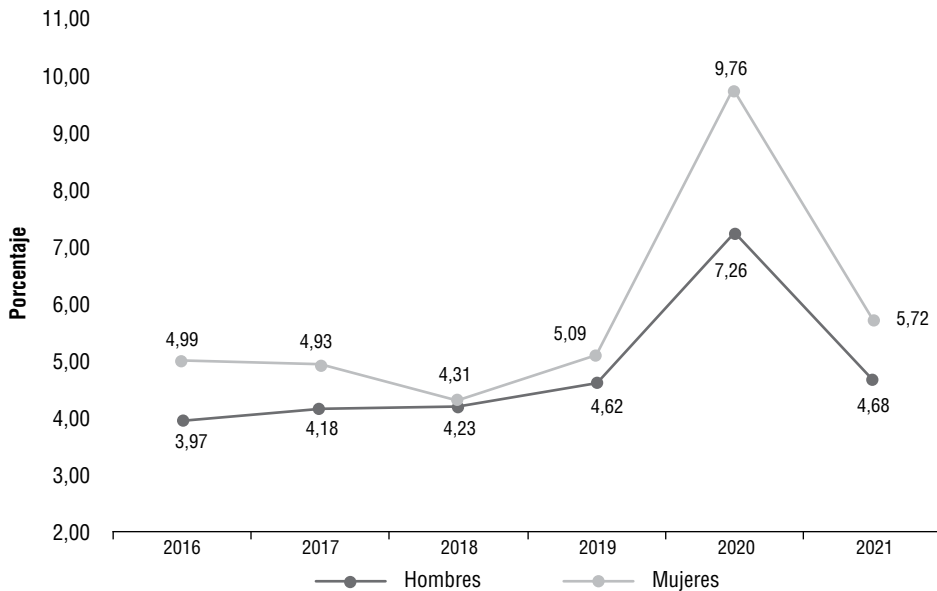
Gráfico 47. Tasa de desempleo urbano mensual



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE.

Si se desagrega el empleo urbano por sexo, queda claro que las mujeres fueron las más perjudicadas. La tendencia general en el país es de una mayor tasa de desempleo femenino, sin embargo, en 2020 la brecha creció significativamente. Mientras la tasa de desempleo de los hombres finalizó con 7.26 por ciento, la de mujeres cerró con 9.76 por ciento (Gráfico 48). Las características del empleo femenino, abocado principalmente a actividades diversas de servicios, explican su alta vulnerabilidad. En 2021 las tasas de desempleo para ambos sexos fueron menores que un año antes, pero superiores al nivel prepandemia.

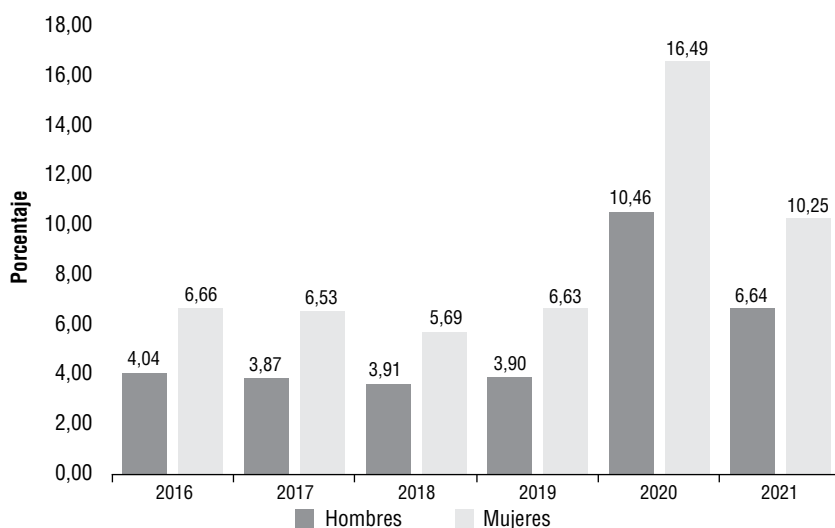
Gráfico 48. Tasa de desempleo urbana por sexo



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE.

Subocupación

Un problema adicional fue el aumento de la subocupación –la proporción de personas que trabajan menos de 40 horas a la semana a pesar de que desean trabajar más y están disponibles para ello– con relación con la población ocupada. En los años anteriores a la pandemia la tasa de subocupación urbana en las mujeres era inferior al 7 por ciento, y de los hombres inferior al 4 por ciento. En 2020 la subocupación subió a 10.46 por ciento y 16.49 por ciento para hombres y mujeres, respectivamente (Gráfico 49). Estos valores descendieron en 2021 pero con una brecha significativa en contra de las mujeres. Este dato indicaría que la población logró conseguir empleo, pero debiendo conformarse con trabajar menos tiempo del que quisiera, y mayormente en el caso de las mujeres.

Gráfico 49. Tasa de subocupación en el área urbana según sexo

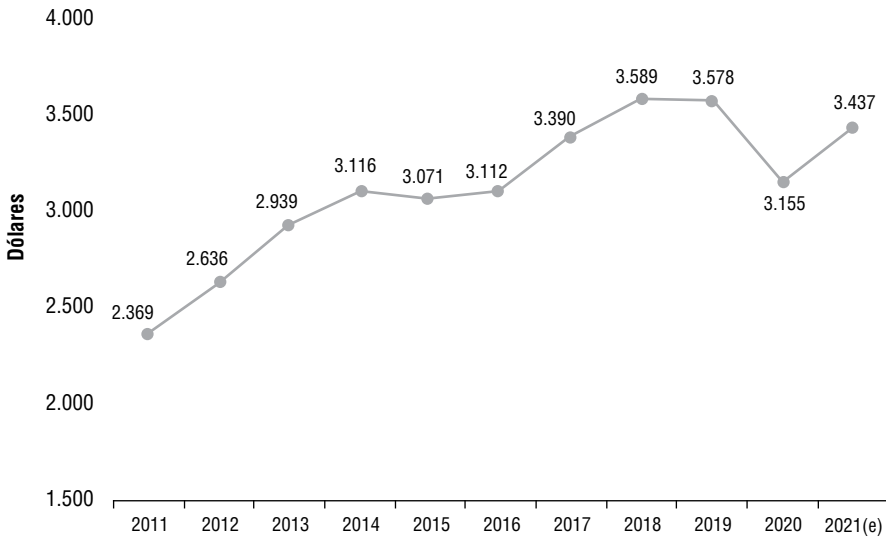
Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE.

Tomando en cuenta el nivel más bajo de la población ocupada en el área urbana, que fue el segundo trimestre de 2020 y comparándolo con el cuarto trimestre de 2021, se encuentran algunas particularidades. Así, la cantidad de ocupados se incrementó en algo más de un millón de personas: el 39 por ciento de estos nuevos ocupados pertenecen al grupo de trabajadores de servicios y vendedores, seguido de los trabajadores de la construcción, industria manufacturera y otros oficios con 24 por ciento; en tercer lugar, están los trabajadores no calificados con 13 por ciento.

Por categoría de empleo, se tiene que 33 por ciento del empleo generado corresponde a la categoría de obrero/empleado; 32 por ciento a los trabajadores por cuenta propia; 25 por ciento a los familiares auxiliares o aprendices. La mayor parte de los empleos generados después del segundo trimestre de 2020 estuvieron asociados con la informalidad. De esta forma se constata que, si bien se incrementó la población ocupada en la gestión 2021, la situación en el mercado laboral sigue siendo precaria, reforzándose la informalidad en el país que, como se sabe, tiene una de las más altas a nivel mundial. Ante la menor demanda de trabajadores, la población optó por trabajar por su cuenta, principalmente en actividades de comercio y otros servicios asociados.

Ingreso per cápita

En 2018 el ingreso per cápita alcanzó un nivel máximo, para posteriormente bajar en 2019 en el contexto de un menor crecimiento de la economía. En 2020 la tendencia a la baja se agudizó como consecuencia de los efectos negativos de la crisis sanitaria y económica. En 2021 hubo una recuperación, llegando a USD3.437, pero sin alcanzar a los niveles registrados en años precedentes.

Gráfico 50. Ingreso per cápita de Bolivia

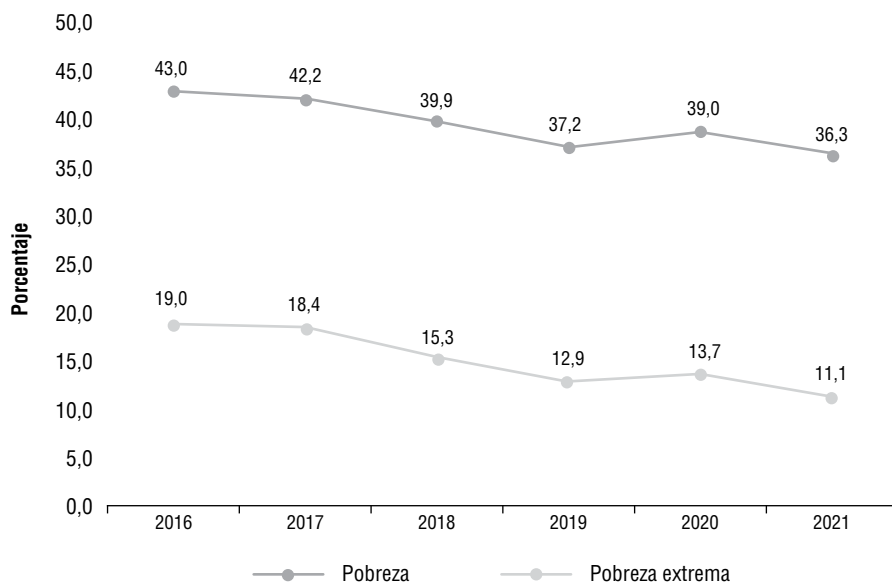
Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE.

A nivel departamental, si bien Tarija se mantuvo como la región con el ingreso per cápita más alto con 4,555 dólares, dista mucho del nivel máximo alcanzado de 8,683 dólares en 2014. Los menores valores de exportación de gas natural afectaron significativamente a Tarija, reflejado en el continuo descenso de su ingreso per cápita desde 2015. Oruro llegó a 3,846 dólares, La Paz 3,727 dólares y Santa Cruz 3,667 dólares. Los departamentos con menor ingreso per cápita en 2021 fueron Beni con 2,325 dólares, Pando 2,429 dólares y Cochabamba 2,804.

Evolución de la pobreza

Durante las dos últimas décadas Bolivia experimentó reducciones de los niveles de pobreza y de pobreza extrema. En la gestión 2020 se interrumpió esta trayectoria promisoriosa, pasando de una incidencia del 37.2 por ciento de pobreza en 2019 a 39.0 por ciento en 2020; la pobreza extrema se situó en 13.7 por ciento, mayor al 12.9 por ciento de 2019.

En 2021, y ya con la economía en proceso de reanimación, se pudo revertir en algo el deterioro de los indicadores de pobreza, registrándose 36.3 por ciento y 11.1 por ciento de pobreza moderada y pobreza extrema, respectivamente. Una parte de esta mejora de los indicadores puede haberse debido a las medidas de alivio social adoptadas para amortiguar el impacto de la crisis sanitaria y económica (transferencias directas a través de “bonos” y otras ayudas). No obstante, queda la duda de cómo evolucionarán la situación de pobreza y desigualdad en los próximos años, dado el espacio fiscal más acotado para programas de asistencia social y un entorno laboral más precario.

Gráfico 51. Incidencia de la pobreza y pobreza extrema

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE y MEFP.

7. LA TRAYECTORIA ECONÓMICA EN PERSPECTIVA

El desempeño de la economía boliviana en 2022 y los años que siguen enfrenta restricciones domésticas y debe lidiar con las tensiones y la incertidumbre generada por el conflicto bélico en Europa, sin olvidar el fenómeno de la pandemia que aún comporta el peligro de rebrotes de distinta intensidad.

Las restricciones internas tienen que ver, primordialmente, con la necesidad de cuidar el nivel de divisas y con las dificultades para financiar el déficit fiscal. Ambas cuestiones imponen la urgencia de una mayor disciplina y responsabilidad fiscal a fin de cerrar paulatinamente los actuales desequilibrios en las finanzas públicas. El financiamiento externo mediante la emisión de bonos soberanos se torna más oneroso. La emisión de títulos del TGN está llegando al techo de la recaudación anual del sistema integral de pensiones. El crédito del BCB puede conducir a pérdidas adicionales de divisas.

La guerra en Ucrania provoca mucha incertidumbre y sus impactos se sienten de varias maneras: volatilidad de la economía global, desaceleración del crecimiento, incremento de los precios de la energía y los granos, impulso inflacionario por los costos de la energía y los precios de los alimentos, elevación de las tasas de interés en el mercado internacional, etc.

La previsión de crecimiento del FMI para Bolivia es de 3.8 por ciento para 2022 (y 3.7 por ciento para 2023). El Banco Mundial prevé para Bolivia un crecimiento de 3.9 por ciento para 2022 (y 2.8 y 2.7 por ciento para 2023 y 2024, respectivamente).³¹ La CEPAL ha proyectado un crecimiento de la economía boliviana de 3.5 por ciento para 2022.³² Estas proyecciones son menores a la tasa de 5.1 por ciento para 2022, proyectada por el gobierno de Bolivia en el presupuesto. De otro lado, el FMI estima una inflación de 3.2 por ciento para 2022, o sea 0.2 puntos porcentuales menos que lo previsto en el presupuesto nacional.

La previsión de crecimiento del FMI para Bolivia es de 3.8 por ciento para 2022, menor al crecimiento de 5.1 por ciento proyectado por el gobierno en el presupuesto nacional. La estimación de la inflación es 3.2 por ciento para 2022, o sea 0.2 puntos porcentuales menos que la inflación contemplada en el presupuesto.

31 June 2022. Global Economic Prospects. World Bank Group.

32 CEPAL: Nuevas proyecciones económicas para América Latina y el Caribe 2022, abril 2022.

Sin duda, Bolivia se beneficiará de los precios más altos del gas natural y de la urea, lo que ayudará a mejorar los ingresos de YPFB. También aumentarán los ingresos por IDH y las regalías de los gobiernos subnacionales. El problema crítico es la menguada capacidad de producción de gas natural, dado el agotamiento de los yacimientos, y la falta de inversiones en exploración, lo que no permite incrementar los volúmenes de ventas a los mercados de Brasil y Argentina, al mismo tiempo que el país se ve forzado a importar gasolina y diésel a precios más elevados.

En este Informe se ha advertido del riesgo de que, por el estancamiento en las cantidades del gas exportado, hacia adelante las importaciones superen las ventas de gas natural. De hecho, eso es lo que ya ha comenzado a suceder al primer trimestre de la presente gestión; el balance entre la venta de gas y la compra de combustibles va en esa dirección. En ese sentido es muy probable que el aumento de precios y volúmenes de combustibles importados, junto con el incremento de los costos de transporte, incrementen mucho más el ya elevado subsidio al consumo de combustibles en el mercado interno.³³ Consecuentemente, la situación del TGN podría tornarse aún crítica.

Por otro lado, la escalada de precios de los granos en los mercados internacionales pone en entredicho la capacidad del gobierno para sostener la política de subsidios, de control de precios y regulación de los mercados domésticos de maíz, trigo, harina, soya, etc. La escasez real o ficticia (ocultamiento) de alimentos puede desencadenar eventualmente presiones inflacionarias acompañadas de malestar social creciente.

En el cuadro de incertidumbre geopolítica y geoeconómica internacional, la perspectiva es que el comercio mundial propenda a frenarse y se dé incluso un cierto retroceso en la globalización, especialmente en la integración tecnológica. Desde ya, las sanciones impuestas a Rusia están aislando a este país de los flujos comerciales y de capitales, mientras que Ucrania, el otro gran proveedor de alimentos y fertilizantes en el mundo, resiente severamente los efectos de la guerra. Lo cual crea una situación de crisis alimentaria sin precedentes en el mundo contemporáneo.

En ese contexto, el Tesoro de los Estados Unidos ha empezado a trabajar con varios bancos internacionales de desarrollo en un multimillonario plan de asistencia financiera y técnica para apoyar a los agricultores del mundo a abordar la crisis de seguridad alimentaria y evitar el hambre provocada por la guerra, el aumento de los costos de los alimentos y el daño climático a los cultivos³⁴. Sin duda esta puede ser una gran oportunidad para economías con potencial agroalimentario, como es el caso de Bolivia.

33 Mauricio Medinaceli y Marcelo Velasquez, en su documento “Precios y subsidios a los hidrocarburos en Bolivia. 1986-2025, 9 de mayo de 2022”, estiman el valor de los subsidios a los hidrocarburos para la gestión 2022 en USD 4.268 millones, que equivalen al 11.6 por ciento del PIB. Estos subsidios comprenden i) el costo de oportunidad por vender la producción al mercado interno en lugar de su exportación; ii) la importación directa de gasolinas, diésel oíl y GLP a precios altos para su posterior venta a precios bajos; iii) la no actualización de los márgenes de la cadena de valor de los derivados del petróleo; iv) el sacrificio fiscal por el IVA no recaudado; v) el incentivo entregado a los operadores de los campos en Bolivia. La importación directa de combustibles se estima en USD 1.130 millones.

34 https://eldeber.com.bo/economia/eeuu-y-bancos-lanzan-millonario-plan-alimentario-y-agropecuarios-bolivianos-piden-apoyo-al-gobierno_278554

Paradójicamente, a contramano de la conducta hemisférica de condena a la agresión rusa, el gobierno de Bolivia se ha puesto del lado de Rusia en distintos foros, a la vez que mantiene un alineamiento ideológico, político y diplomático con los países del ALBA. Incluso, el presidente Arce se ha excluido de participar en la Novena Cumbre de Las Américas en Los Ángeles, en un momento prominente para el diálogo y la cooperación hemisférica. Debido a este tipo de posturas, Bolivia arriesga quedar marginada de las posibilidades de avanzar en una estrategia de posicionamiento ventajoso en su comercio exterior, y en particular para desarrollar su potencial agropecuario y proyectarse como un importante proveedor de alimentos, ampliando sus exportaciones y la generación de divisas, que tanta falta hacen. Perder esta oportunidad puede significar lastrar el desarrollo económico nacional y hacer más difícil la salida de la crisis.

El ascenso de los precios de productos básicos y el aumento de la demanda de alimentos es una coyuntura desafiante para Bolivia, y abre una ventana de oportunidad para las transformaciones estructurales que requiere. Precios más altos de exportación deberían inducir a un incremento de las inversiones privadas que, a su vez, incrementen la actividad económica y generen oportunidades de negocios. La dotación de recursos naturales del país, así como la capacidad instalada del sector industrial, llevan a pensar que, aplicando políticas correctas y eficaces, hay el potencial productivo que haría posible no solo impulsar el crecimiento sino afianzar los fundamentos de una estabilidad económica sostenible, aliviándole al país del riesgo tanto de una crisis de divisas y financiamiento en el sector público como de una eventual inseguridad energética.

Mucho dependerá, sin embargo, de la voluntad que tenga el poder político de abrir la economía boliviana a la inversión privada nacional y extranjera, especialmente en los rubros de exportación, y si los hacedores de formular políticas puedan comprometerse de manera creíble con las reformas necesarias en la política económica y el modelo de crecimiento. Y también de algo no menos crucial: la habilidad de la clase política para sortear los problemas de inestabilidad política y social y de gobernabilidad que asoman con fuerza en el último tiempo.

APÉNDICE
La Tarifa Dignidad
Más beneficiarios con un consumo precario

*Francesco Zaratti*³⁵

La Tarifa Dignidad, vigente desde hace 15 años, es la forma que en Bolivia ha tomado la política de subsidiar el consumo de energía eléctrica para favorecer el consumo de las familias de menores ingresos. Este tipo de política social también la aplican otros países de América Latina. En este apartado, se examinan las condiciones y algunos resultados del subsidio, subrayando el crecimiento acelerado de los beneficiarios que podría suscitar problemas de sostenibilidad y, por tanto, la conveniencia de una mayor focalización en los segmentos más necesitados.

Los subsidios en las tarifas eléctricas

Las tarifas eléctricas en Bolivia son subsidiadas bajo distintas modalidades. Así, en la generación termoeléctrica, que representa más del 60% del total, el subsidio directo se da a través del precio “político” del gas natural en el mercado interno, y que actualmente es hasta 15 veces menor comparado con el costo de oportunidad del mercado de exportación. En el caso de la generación hidroeléctrica (y de otras fuentes renovables) el costo del kilovatio hora (kWh) se ajusta al costo de las termoeléctricas, de manera que, por ejemplo, para un consumo de 100 kWh se cancela más o menos 0,12 \$/kWh, o bien 0,82 Bs/kWh; esta es otra forma de subsidio.

Al margen de ese subsidio general, existe un subsidio cruzado, y por el cual el usuario que consume más paga proporcionalmente más. Finalmente, está el subsidio dirigido a los hogares “pobres”, que consumen un mínimo de energía por mes. Es la llamada *Tarifa Dignidad* (TD) que consiste en un descuento del 25 por ciento sobre consumos inferiores a los 70 kWh. Por ejemplo, un hogar que consume en un mes 50 kWh debería cancelar 41 bolivianos, según la tarifa normal, pero aplicando la TD cancela solamente 30,8 bolivianos.

El marco legal de la TD está dado por dos decretos supremos:

35 Físico y analista en energías

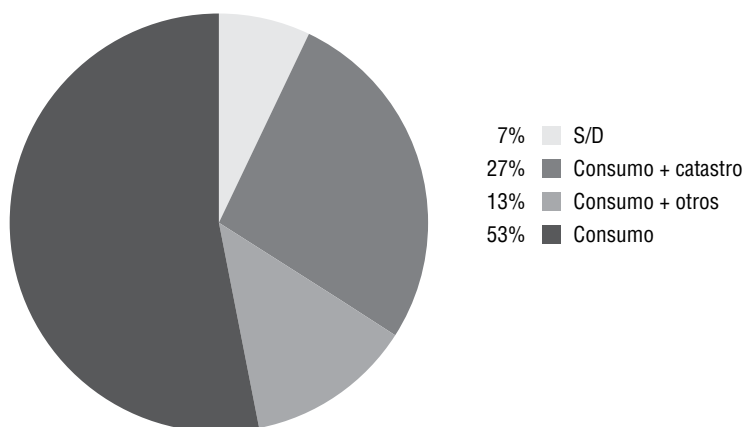
- El Decreto 28653 de 21 de marzo de 2006, que crea la Tarifa Dignidad para “favorecer el acceso y uso del servicio público de electricidad de las familias de menores recursos de la categoría domiciliaria”. También, fija en 70 kWh mensuales el techo del consumo de “las familias de menores recursos” atendidas por empresas que componen el Sistema Interconectado Nacional (SIN), y en 30 kWh para los usuarios de los Sistemas Aislados. Dispone que la TD será financiada por las empresas eléctricas que operan en el Mercado Eléctrico Mayorista, sobre la base del Convenio de Alianza Estratégica del Gobierno de la República de Bolivia y dichas Empresas suscrito en fecha 21 de marzo de 2006.
- El Decreto 1948 de 31 de marzo de 2014, que “norma la continuidad de la aplicación de la Tarifa Dignidad, a favor de las familias de menores recursos de la categoría domiciliaria a ser aplicada en todo el territorio” y precisa la modalidad de los aportes de las empresas generadoras y distribuidoras de electricidad para financiar la Tarifa Dignidad.

Así pues, el sustento económico-financiero de la TD reposa en el aporte de las empresas generadoras y distribuidoras, y en proporción a su participación en el mercado eléctrico. La autoridad de Electricidad y Tecnología Nuclear aprueba la contribución de cada empresa.

La tarifa social en Latinoamérica

Bolivia no es el único país de la región que aplica una tarifa social. Al respecto, el documento “Tarifa social de la energía en América Latina y el Caribe” de la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE: 2013), menciona como objetivos de la tarifa social: i) la universalización del acceso a las energías modernas; ii) los subsidios focalizados a sectores de menor renta (como instrumento de redistribución; iii) el incentivo al uso eficiente y racional de la energía, mediante la aplicación de tarifas crecientes con el consumo.

De hecho, las formas de aplicación de las tarifas sociales son muy diversas por las características diferenciadas de los países de la región. Se advierte, sin embargo, que los subsidios mayormente se aplican en función al consumo energético, ya sea como único indicador o acompañado de otros como la potencia contratada, la llave limitadora o bien por la condición de jubilado, estudiante o usuario rural. En algunos de los países, como Argentina, Brasil, Chile y Colombia, se exige que el usuario esté catastrado en una base de datos que lo identifica como persona de escasos recursos, además de señalarse determinados límites de consumo.

Gráfico 1. Tarifa social según indicadores

En lo que respecta al consumo máximo permitido para aplicar la tarifa social en la región, en el documento de OLADE se puede ver que Bolivia ocupa los últimos lugares, con un techo de 70 kWh para el beneficio de la Tarifa Dignidad.

Entre los países que aplican menores descuentos al consumo eléctrico están Nicaragua (15 por ciento), Bolivia, Honduras y Panamá (25 por ciento), mientras que los que aplican mayores descuentos son Brasil y Argentina (100%), Cuba (93,8%) y El Salvador (86%). Llama la atención que Bolivia, a pesar de sus altos niveles de pobreza e indigencia, mantiene una política de bajos descuentos al consumo de la población de menos renta, a la vez que mantiene un máximo de consumo que es más bajo con relación a los máximos vigentes en otros países vecinos.

Desempeño de la Tarifa Dignidad

Como ya se dijo, la Tarifa Dignidad está concebida para incentivar la inclusión al universo de consumidores de energía eléctrica de sectores sociales pobres, los cuales, debido a sus precarios ingresos, mantienen un consumo mínimo y tienen dificultades para pagar el precio de este servicio público. Se trata, por tanto, de un subsidio de naturaleza social. Ese subsidio lo absorben las empresas del sector en proporción a su participación de mercado.

La Autoridad de Electricidad y Tecnología Nuclear (AETN) ha publicado recientemente en su portal (enero de 2022) el Informe de Rendición Pública de Cuentas, que incluye un capítulo sobre la TD (páginas. 575-587), del cual rescatamos algunos datos relevantes:

El Cuadro 1 muestra la evolución del número porcentual de usuarios del Sistema Interconectado Nacional (SIN) beneficiados por la Tarifa Dignidad, y también el porcentaje de los usuarios de otros sistemas aislados.

Cuadro 1. Evolución porcentual de consumidores domiciliarios beneficiados (2006-2020)

Departamento- Empresa referencia	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Total dentro del SIN	43,5%	43,4%	45,9%	49,1%	49,1%	49,4%	49,6%	47,7%	50,2%	48,4%	49,1%	50,0%	49,9%	49,7%	49,1%
Total fuera del SIN	26,7%	25,6%	24,9%	27,3%	43,2%	51,4%	48,4%	47,3%	46,0%	43,9%	44,9%	45,8%	46,6%	46,5%	44,6%
Todas las distribuidoras	41,7%	41,4%	43,6%	46,6%	48,5%	49,6%	49,5%	47,6%	49,7%	48,0%	48,7%	49,5%	49,5%	49,4%	48,7%

La tendencia de los últimos años es que un 50% de los hogares reciban el beneficio de la TD. El cuadro que sigue muestra la evolución del número total de beneficiarios.

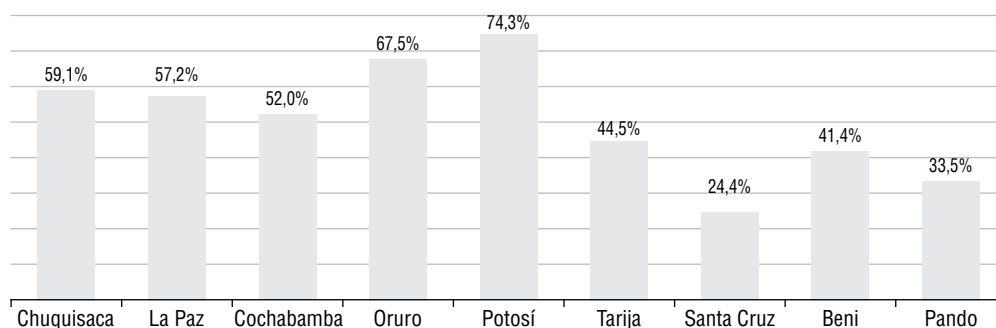
Cuadro 2. Evolución de consumidores domiciliarios beneficiados (2006-2019)

Departamento- Empresa de referencia	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Total dentro del SIN	457.333	482.259	547.872	629.263	687.089	742.753	799.611	849.868	914.241	950.339	996.129	1.066.243	1.108.450	1.148.248	1.176.714
Total fuera del SIN	34.628	35.728	37.763	45.123	75.754	88.666	89.226	90.565	93.289	93.522	101.484	110.097	118.454	123.365	118.173
Todas las distribuidoras	491.961	517.987	585.635	674.385	762.842	831.419	888.837	940.434	1.007.531	1.043.861	1.097.614	1.176.339	1.226.904	1.271.613	1.294.887

Se observa que el universo de los beneficiarios se ha incrementado constantemente llegando a crecer más de 2.6 veces entre 2006 y 2020. En ese último año, el número de hogares beneficiados llegó a casi 1.3 millones, aproximadamente la mitad de los usuarios residenciales del país, que alcanzaron a 2.644.838 (Cuadro V-184 del Informe AETN)

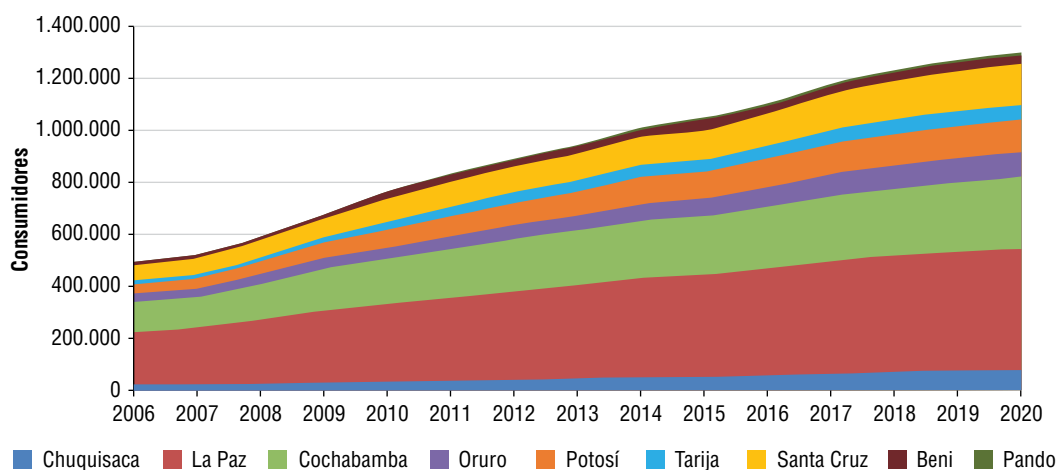
Al desglosar la distribución de beneficiarios por departamento, se tiene la gráfica siguiente:

**Gráfico 2. Porcentaje de consumidores beneficiados por departamento
Período 2020**



Se aprecia que la distribución de los beneficiarios de la TD no es uniforme: si en Potosí los beneficiarios de la TD suman el 74,3 por ciento de los usuarios residenciales del departamento, en el otro extremo, en Santa Cruz la TD beneficia al 24,4 por ciento de los usuarios de este Departamento. Por debajo del 50 por ciento de los beneficiarios de la TD se sitúan otros tres departamentos: Pando (33,5 por ciento); Beni (41,4 por ciento) y Tarija (44,5 por ciento). El Gráfico 3 muestra la evolución del número de beneficiarios en los departamentos del país:

**Gráfica 3. Evolución departamental de consumidores beneficiados
Período 2006-2020**

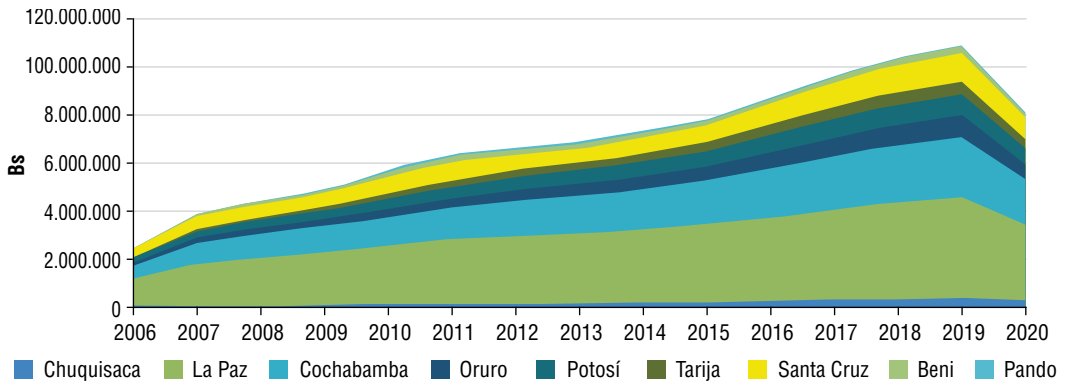


La tasa de crecimiento tampoco ha sido uniforme: En Pando, el número de hogares beneficiados se ha incrementado en 8.4 veces entre 2006 y 2020, mientras que La Paz y Cochabamba el aumento ha sido de 1.3 veces. Este resultado dispar podría deberse al retraso de algunos departamentos en ingresar al beneficio de la TD.

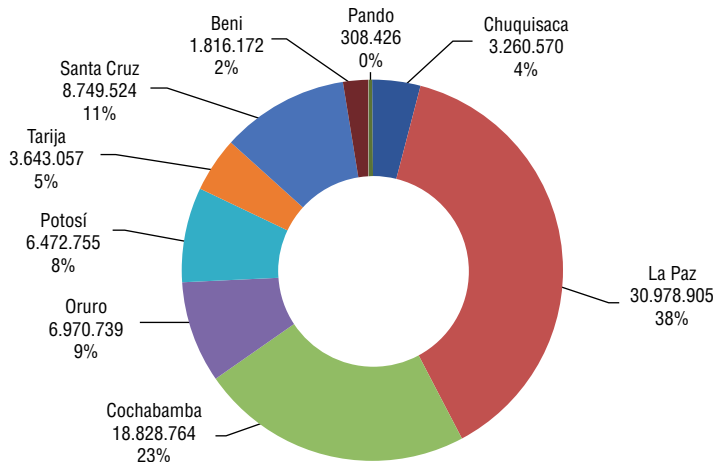
Fuentes y montos de financiamiento

El financiamiento de la TD proviene de las empresas generadoras y distribuidoras del sector eléctrico en proporción a su participación. El Tesoro General de la Nación no participa en la financiación de la TD. Los gráficos siguientes muestran la evolución de los montos descontados por la TD por departamento; los importes descontados en la gestión 2020 por departamento, y la relación de montos descontados a usuarios dentro del Sistema Integrado Nacional y fuera de éste.

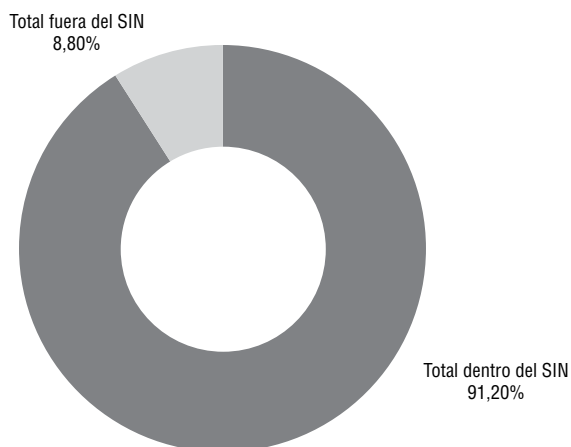
**Gráfico 4. Evolución importe descontados por departamento
Período 2006-2020**



**Gráfico 5. Importes descontados por departamento (Bs)
Período 2020**



**Gráfico 6. Importe descontados
Período 2020**



Las empresas que más aportan a la TD son: ENDE Transmisión (15,86 por ciento), CRE (15,31 por ciento); Transportadora de electricidad, TDE (11,95 por ciento) y DELAPAZ (8,51 por ciento); en conjunto, estas empresas cubren más del 50 por ciento del descuento de la TD. El aporte monetario, en términos absolutos, ha pasado de Bs. 25.5 millones en 2006 a Bs. 108,8 millones en 2019, con una caída significativa a Bs. 81.0 millones en 2020, el año inicial de la pandemia, y como consecuencia del subsidio adicional otorgado por el gobierno (y en ningún caso por la disminución del número de beneficiarios o del consumo).

En total, en los quince años de vigencia de la Tarifa Dignidad, el financiamiento erogado ha sido de aproximadamente 15 millones de dólares, y con tendencia a crecer.

Un beneficio que restringe el consumo

Puesto que la Tarifa Dignidad tiene un límite de 70 kWh mensuales, queda la duda de si esta regulación restrictiva no induce al ahorro del consumo eléctrico de los hogares pobres, especialmente en las zonas rurales, los cuales, teniendo acceso a la red eléctrica, sacrifican la calidad de vida con el fin de acogerse al descuento del 25 por ciento. Un nivel de consumo más alto los privaría del beneficio de la Tarifa Dignidad.

Si bien la TD ha podido incentivar a hogares de escasos recursos a conectarse a la red eléctrica, no deja de llamar la atención una cierta lógica perversa que existe detrás de esa medida. En efecto, se supone que el acceso a la energía eléctrica permite mejorar las condiciones de vida, pero, un simple cálculo de los consumos pone de manifiesto que un hogar, para estar dentro de la categoría de la TD, no podría utilizar un mínimo de aparatos y electrodomésticos indispensables: refrigerador, estufa, ducha, plancha, recarga de aparatos electrónicos, focos ahorradores, etc. Si esto es así, lejos de sacar a los hogares de la pobreza, la TD los obliga a permanecer en ella, limitando sus consumos. De hecho, los datos analizados muestran que el universo de los beneficiarios de la

TD, lejos de disminuir, aumenta constantemente, lo que parece contradecir el discurso oficial de disminución de la pobreza en el país.

Las consideraciones anteriores se ven reforzadas por el contraste campo/ciudad, puesto que es en el campo donde se observan los más altos porcentajes de crecimiento de beneficiarios de la TD.

La pandemia ha desvelado las limitaciones de la TD en tiempos de crisis. En efecto, el sistema hubiese colapsado debido al incremento del consumo por el encierro y el teletrabajo, de no mediar la Ley 1294 de 1 de abril de 2020 y su reglamento (DS 4206 de 1 de abril de 2020), que han dispuesto varios descuentos y diferimientos a los usuarios más vulnerables.

Un análisis pendiente es la correlación entre los usuarios de gas domiciliario y los beneficiarios de la TD. Existe, en efecto, la duda de si el incremento de usuarios de la TD no es en realidad un efecto del mayor consumo de gas domiciliario en usos anteriormente reservados a la electricidad (cocinas, estufas, calefones, etc.), amén de la masificación de los focos ahorradores “led”. Desafortunadamente la ausencia de datos de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) sobre la evolución de las conexiones domiciliarias de gas no permite realizar ese ejercicio.

Adicionalmente, un hogar puede caer en la categoría de la TD por razones coyunturales, por ejemplo, por un viaje prolongado, siendo que en los restantes meses su tarifa bien puede ser incluso superior a la media. De otro lado, no se puede excluir que existan hogares de nivel económico elevado y con bajos consumos eléctricos por vivir solamente una o dos personas en un mismo hogar.

Focalizar el subsidio en los más necesitados

Es evidente que la TD ha incrementado el acceso a los servicios eléctricos en el país especialmente a los hogares de renta baja, y por tanto merece ser mantenida y mejorada. Sin embargo, es también evidente que solo en parte ha cumplido con los objetivos por los cuales fue introducida, como elevar la calidad de vida de los hogares pobres e indigentes.

Por otro lado, y a la vista del acelerado crecimiento del número de usuarios en la categoría de la TD, es forzoso preguntarse cuan sostenible es el mecanismo de descuento en el consumo. La respuesta sería que mucho dependerá de cómo evolucione la calificación del universo de los beneficiarios de la TD. Si este universo siguiera incrementándose, y si las generadoras eléctricas tuvieran que soportar toda la carga del subsidio, no se puede desestimar la eventualidad de que se llegue a un punto de saturación. También está la cuestión de la inclusión de nuevos actores en la generación de energía renovables no convencionales y su eventual contribución a la TD, que no se sabe cómo podría afectar a la viabilidad económica de dichos actores.

Para que la TD cumpla a cabalidad con sus objetivos, y sobre todo el beneficio a los sectores vulnerables con un descuento de las tarifas que les permita “vivir bien”, parece imperativo focalizar el beneficio de la TD en los hogares que realmente necesitan de

este subsidio. Esta mejor focalización del subsidio requeriría de varios ajustes en aspectos que distorsionan la TD y aminoran su impacto social, entre ellos incrementar el consumo máximo de la TD a 100 kWh por mes, con el fin de incentivar el uso de aparatos que mejoran las condiciones de vida. Considérese que la tarifa social mínima en otros países de la región es mayor a los 100 kWh mes.

Dado que la medida anterior podría aumentar el número de beneficiarios de la TD, poniendo en riesgo su sostenibilidad, sería menester introducir ciertos “filtros” socioeconómicos para focalizar el beneficio en los más pobres, como los siguientes:

Clasificar el nivel económico del hogar. Tal como se hace en otros países de la región, se debería restringir la TD a los hogares pobres, usuarios de la tercera edad, madres solteras, estudiantes que vivan solos, sin sacrificar su consumo de electricidad.

Promediar el consumo de los últimos tres meses con el fin de aplicar la TD al mes actual, de modo de atenuar las fluctuaciones coyunturales (por ejemplo, por viajes o ausencias prolongadas en el hogar).

No aplicar la TD a los hogares que tienen conexión domiciliaria de gas, para no duplicar el subsidio energético. Dada la falta de datos confiables de la ANH, una simple comparación entre beneficiarios de la TD y usuarios de redes domiciliarias de gas a septiembre de 2020 muestra que en seis de los nueve departamentos los dos universos son similares en cuanto a tamaño.

El Informe de Milenio sobre la economía de Bolivia 2022, examina el desempeño de la economía boliviana luego de haber superado el año más duro de la pandemia y el colapso de las actividades económicas y productivas en el país.

El Informe intenta responder a tres preguntas fundamentales: (i) cuánto se ha avanzado en el proceso de recuperación y reactivación; (ii) los problemas primordiales que se advierten en la marcha de la economía; (iii) qué riesgos o amenazas se vislumbran en futuro inmediato.

Como es habitual en este estudio, el Informe aborda cuestiones referidas al sector externo, la gestión fiscal, la política monetaria, el sistema financiero, el desenvolvimiento de los principales sectores productivos. Estos y otros aspectos son escudriñados con prolijidad metodológica y analizados con objetividad y rigor profesional.

Incluye el Apéndice: *La Tarifa Dignidad. Más beneficiarios con un consumo precario.*

plural
EDITORES

