Fundación Milenio

INFORME NACIONAL DE COYUNTURA

6 de mayo de 2011 Nº 96

¿Incoherencia en la política anti inflación?

El 2010 ha cerrado con una inflación general de 7.18 por ciento que, expresada conforme el ponderador antiguo, que destinaba mayor peso al rubro de alimentos, significaría 12.5 por ciento. Por su parte, la inflación en el rubro de alimentos, calculada oficialmente por el INE fue superior al 20 por ciento (con el nuevo ponderador). Si bien es cierto que la economía no parece estar en un proceso inflacionario sostenido, también es evidente que la subida del precio de los alimentos es un problema. Al respecto, se dice que esto es un resultado de varios factores, entre ellos la inflación importada, la caída en la oferta, la mayor liquidez y la tendencia al consumo. A todo ello, cabe sumar el efecto de la subida de los combustibles a inicios de año, que a pesar de la derogación del decreto No 0748 ha generado presiones al alza. Frente a todo esto se han puesto en marcha varias medidas de política económica. Por un lado la apreciación del boliviano para abaratar la importación de productos y para neutralizar la internación de inflación. Por el otro, una lenta retoma de las actividades de reducción de liquidez en la economía desde el BCB, además de acercamientos y negociaciones para lograr incrementar internamente la oferta de bienes particularmente agrícolas. Finalmente, una decisión de incremento salarial que parecía innegociable (10 por ciento) y que resultó con una pulseta ganada por lo trabajadores (12 por ciento), que esta vez solo será aplicable a 4 sectores del Estado (Salud, Educación, Policía y Fuerzas Armadas).

Mientras todo esto tiene la finalidad de controlar precios reduciendo el gasto, existen otras medidas aparentemente contradictorias. La primera es la entrega de cheques a municipios con recursos de donación o préstamo de países amigos. Lo que esta medida provoca es un aumento de liquidez y refleja poca consonancia con todo lo anterior (contraer liquidez para controlar inflación). La segunda contradicción es el incremento en el crédito a ciertos sectores del sector público, específicamente a las empresas estratégicas del Estado. Esto también implica mayor liquidez y presiones sobre precios. Más allá de la falta de coherencia económica, vale la pena explorar los detalles de cómo estas cosas suceden.

La ley orgánica del BCB No 1670 de 1995 define en su articulo 22 que ¨El BCB no podrá otorgar crédito al Sector Público o contraer pasivos contingentes a favor del mismo. Excepcionalmente podrá hacerlo a favor del TGN con voto favorable de dos tercios de todos los miembros de su Directorio en los siguientes casos:

a) Para atender necesidades impostergables derivadas de calamidades públicas, conmoción interna o internacional declarada mediante Decreto Supremo.

b) Para atender necesidades transitorias de liquidez en el marco del programa monetario¨.

Por su parte, la ley 2042 establece que ¨se prohibe la concesión de préstamos de recursos financieros entre entidades públicas, exceptuando las efectuadas por instituciones financieras creadas expresamente para esa finalidad¨.

En medio del marco legal señalado el BCB se ha convertido en una entidad crediticia para todo el sector público, comprometiendo recursos propios y vinculados a las Reservas Internacionales. ¿Cómo fue esto posible? Los créditos del BCB comenzaron con la aprobación de un préstamo de US$ 1,000 millones a YPFB hace un par de años. Luego, en la Ley Financial 2011 (Ley No 62 de Presupuesto) se amplió el alcance con la disposición que define en su articulo 10 que ¨En el marco de lo dispuesto por el Artículo 331 de la Constitución Política del Estado y considerando que es de interés público el manejo, aprovechamiento e inversión del ahorro, se autoriza al Banco Central de Bolivia, efectuar inversiones de hasta un tercio de las Reservas Internacionales excluido el oro, en Títulos Valor emitidos por las Empresas Públicas productivas de Sectores Estratégicos y aquellas donde el Estado Plurinacional tenga mayoría accionaria, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo… Se exceptúa al BCB de la aplicación del Artículo 16 de la Ley N° 1670 del 31 de octubre de 1995¨ ¿Pero que dice ese artículo?

Articulo 16. El BCB administrará y manejará sus Reservas Internacionales, pudiendo invertirlas y depositarlas en custodia, así como disponer y pignorar las mismas, de la manera que considere más apropiada para el cumplimiento de su objeto y de sus funciones y para su adecuado resguardo y seguridad. Podrá, asimismo, comprar instrumentos de cobertura cambiaria con el objeto de reducir riesgos. En caso de la pignoración del oro, ésta deberá contar con aprobación Legislativa.

Posteriormente la misma ley financial señala en su artículo 14 que ¨Se modifica el Artículo 8 de la Ley N° 050 del 09 de octubre del 2010, por el siguiente texto: En el marco del Artículo 41 de la Ley del Presupuesto General del Estado gestión 2010, se autoriza al Banco Central de Bolivia – BCB, otorgar a la Empresa Nacional

de Electricidad – ENDE un crédito extraordinario de hasta Bs 4,879,000,000 (cuatro mil ochocientos setenta y nueve millones 00/100 Bolivianos), con el objeto de financiar proyectos de inversión productiva y/o realizar aportes de capital a sus empresas subsidiarias, y a la Corporación Minera de Bolivia – COMIBOL, Bs 836,400,000 (ochocientos treinta y seis millones cuatrocientos mil 00/100 Bolivianos), con el objeto exclusivo de invertir en la producción e industrialización del litio; ambos en condiciones concesionales; para lo cual se exceptúa al BCB de la aplicación de los Artículos 22 y 23 de la Ley N° 1670 de 31 de octubre de 1995.¨

En suma, se utiliza la propia norma de aprobación presupuestaria para cambiar otras leyes de modo que lo hecho sea aparentemente posible desde la perspectiva legal. El argumento central es que una ley puede cambiar otra ley. ¿Será eso estrictamente correcto cuando se habla de la Ley de Presupuesto? En lo que sigue se aborda la consistencia jurídica de esta decisión y en el próximo número se explorará, cuánto de las Reservas ya están comprometidas de una u otra manera a la fecha y cuanto quedaría de saldo para cubrir obligaciones y contingencias (divisas para financiar importaciones y captaciones del sistema financiero en moneda extranjera, entre otras)

La doctrina establece que las normas jurídicas son preceptos coactivos emanados de autoridad competente, por procedimiento previsto en la Constitución Política del Estado y rigen la conducta de los ciudadanos. La Ley se clasifica en un sentido material y otro formal. Material es toda norma general y obligatoria, con contenido que alcanza a una parte sustancial de la sociedad y es emanada por autoridad competente. Formal es toda norma emanada desde la Asamblea Legislativa conforme al mecanismo constitucionalmente determinado, pero con un contenido que no obliga al conjunto de la sociedad. Un ejemplo puede ayudar a clarificar estos alcances. La Ley 843 referida a tributos alcanza a todos los ciudadanos y actividades económicas. Lo propio sucede con la Ley Orgánica del BCB (ambas son de contenido material). En contraste, la Asamblea puede haber decidido conceder un reconocimiento especial honorífico a un destacado músico nacional y formaliza esto mediante una Ley que le concede la medalla del Condor de Los Andes a dicha persona. Esta segunda es también una ley, pero solo en lo formal. Carece de contenido jurídico y no puede ser material. Como otro ejemplo, la Asamblea puede nombrar personaje ilustre a Juan Perez y ello puede formalizarlo mediante una Resolución de la Asamblea o una Ley. Si el caso es el último, se tendrá una ley solo en lo formal que establece dicho nombramiento. Por otra parte, la doctrina también reconoce las jerarquías en las leyes. La de mayor nivel es la Fundamental y corresponde a la Constitución; la Ley Orgánica (o de contenido material) y la Ordinaria que incluye casos como la ley de presupuesto (Ley solo en sentido formal). Por otra parte, cabe señalar que dicha ley tiene solo vigencia de un año; consecuentemente, cada año han tenido que repetir aquel artículo que (aparentemente) habilita la función crediticia del BCB a favor de todas las empresas y entidades públicas beneficiarias.

La ley 1455 en plena vigencia, en su artículo 5 establece que una Ley Especial, como la 1670, debe ser aplicada con preferencia sobre la Ley General, en la que se inscribe la ley financial o de presupuesto. Por lo tanto, la ley de Presupuesto no puede modificar o alterar una ley Especial como la del BCB. En suma, no solo existe una dificultad de sintonía de políticas sino también dudas sobre la legalidad de las medidas expansivas, que pueden resultar inflacionarias. Pero también existe jurisprudencia: en el pasado, otros gobiernos intentaron subir el impuesto a la cerveza usando algún artículo de la Ley de Presupuesto de entonces. Ante ello, las empresas cerveceras hicieron un recurso constitucional que les fue favorable, de modo que el Estado tuvo que retroceder en su intención de subir este gravamen usando el Presupuesto. En suma, no existe duda legal respecto a la imposibilidad de usar la ley de presupuesto para fines que no sean fijar techos de gasto en el sector público. Lo que es claro, sin embargo, es que a pesar de todo lo mencionado en lo legal, en lo hechos los eventos se han producido de todas maneras. Entonces, para el siguiente número se compromete un análisis desde otro enfoque. Cuánto ya esta comprometido y cuánto quedaría de las reservas.

INDICADORES ECONÓMICOS

	2010 Al 21 de Abril	2011 Al 21 de Marzo	2011 Al 21 de Abril	Var. Anual (%)	Var. Mensual (%)
TIPOS DE CAMBIO					
BS / US$	7.07	7.00	6.99	(1.13)	(0.14)
Bs / Euro	9.37	9.78	10.00	6.71	2.25
Peso /US$ (CHILE)	527.38	482.21	469.94	(10.89)	(2.54)
Nuevo Sol /US$ (PERÚ)	2.84	2.77	2.83*	(0.49)	1.90
Peso /US$(ARGENTINA)	3.87	4.04	4.08*	5.33	0.93
Real /US$(BRASIL)	1.75*	1.67	1.57*	(10.14)	(5.58)
COTIZACIONES INTERNACIONALES					
Dow Jones (INDU)	11,124.92	12,036.53	12,505.99	12.41	3.90
Euro / US$	0.74	0.71	0.69	(7.36)	(2.34)
PRECIOS DE MATERIAS PRIMAS					
Petróleo (WTI,US$/bl)	82.88	102.33	112.29	35.49	9.73
Soya (US$ /TM)	292.30	366.40	358.80	22.75	(2.07)
Oro (US$ /O.T.)	1,143.75	1,427.75	1,507.00	31.76	5.55
Plata (US$ /O.T.)	17.82	36.16	46.26	159.60	27.93
Estaño (US$ /L.F.)	8.59	13.57	14.82	72.58	9.21
Zinc (US$ /L.F.)	1.08	1.04	1.06	(1.97)	1.59

* Datos correspondientes al 20 de abril del año indicado.

INDICADORES MONETARIOS (MM US$)

	2010 Al 21 de Abril	2011 Al 21 de Marzo	2011 Al 21 de Abril	Var. Anual (%)	Var. Mensual (%)
Reservas Internacionales Netas	8,453.3	10,459.4	10,698.4	26.6	2.3
Transferencias del exterior al Sistema Financiero[1]	0.0	0.0	0.0	n.a.	n.a.
Transferencias del Sistema Financiero al exterior[1]	0.0	0.0	0.0	n.a.	n.a.
Emisión Monetaria (MM Bs.)	18,225.2	23,345.1	23,562.3	29.3	0.9
Omas (Netas)	2,228.2	2,690.0	2,902.6	30.3	7.9
Depósitos bancarios	6,889.2	7,478.6	7,473.7	8.5	(0.1)
Cartera bancaria	4,443.4	5,666.9	5,855.0	31.8	3.3
Deuda interna consolidada (SPNF y BCB)	4,383.0	4,903.0	5,130.4	17.1	4.6

Fuente: Banco Central de Bolivia,Ministerio de Mineria y Metalurgia, Bancos Centrales de Latinoamérica.
1: A través del Banco Central de Bolivia.
n.a. = no se aplica; n.d. = no disponible.