

17 de abril de 2019

N° 422

Problemas y retos de la economía boliviana

Los problemas principales de la economía boliviana se resumen en: i) el elevado déficit fiscal; ii) la ineficiencia en el gasto público; iii) la ineficiencia y regresividad del sistema tributario; iv) la baja competitividad de los factores productivos y; v) la ausencia de una base sólida de crecimiento económico¹.

Desequilibrio fiscal

El desempeño de la economía boliviana depende fuertemente de la política fiscal, la cual, en los últimos años, ha sido muy importante para impulsar el crecimiento de la demanda agregada por medio de la expansión del gasto, y principalmente de la inversión pública. Sin embargo, la política fiscal expansiva ha conducido a desequilibrios en las cuentas fiscales y el financiamiento del déficit ha conducido a la pérdida de reservas internacionales y al crecimiento de la deuda pública.

Adicionalmente, la política fiscal muestra rendimientos decrecientes. A mayor déficit fiscal menor crecimiento real en términos relativos. La deuda pública está creciendo más rápido que el PIB. Mientras que en 2014 se requerían 60 centavos por cada boliviano que aumentó el PIB en términos reales, en 2017 se necesitaron casi 2 bolivianos. Cada año es más oneroso financiar la expansión fiscal y menor es el impacto de éste en el crecimiento.

Déficit Fiscal y Crecimiento Real

	2014	2015	2016	2017
Déficit fiscal	3,4	6,9	6,6	7,8
Crecimiento real del PIB	5,5	4,9	4,3	4,2
Déficit fiscal/Crecimiento real	0,6	1,4	1,5	1,9

Fuente: Elaborado en base a datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y del INE

A los problemas mencionados, se suman los menores ingresos externos y fiscales relacionados con la exportación de gas. Hay incertidumbre sobre la renovación del contrato con Brasil, los volúmenes de venta a este país podrían bajar

¹ Este artículo está basado en el ensayo de Javier Cuevas “Lineamientos y pautas para una nueva política económica y social”, que integra el libro de Javier Cuevas/Luis Carlos Jemio/Henry Oporto, *Hacia un nuevo contrato social. Propuestas para la reforma fiscal, el crecimiento diversificado y la reconstrucción democrática*, Fundación Milenio, 2019, de próximo lanzamiento.

a la mitad de lo acordado en el contrato que concluye en 2019.

Recientemente, los gobiernos de Bolivia y Argentina firmaron una adenda al contrato actual (concluye en 2026) que implica una disminución en los volúmenes exportados y un aumento en los precios, cuyo efecto combinado conduce a una disminución en el valor exportado en más de 200 millones de dólares por año. Esta reducción significa menos ingresos por impuestos y regalías.

En resumen, una política fiscal expansiva y un panorama adverso para las exportaciones de gas comprometen la posición fiscal y la cuenta corriente de la balanza de pagos, poniendo en riesgo la estabilidad de la economía.

Gasto ineficiente

Un reciente estudio del BID (2018)², muestra que la ineficiencia del gasto público en Bolivia alcanza al 6.3% del PIB, solo por debajo de Argentina (7.2%) y El Salvador (6.5%), mientras que el promedio para América Latina y el Caribe asciende a 4.4% del PIB. Este porcentaje muestra la ineficiencia técnica por filtraciones en las transferencias, malgasto en compras públicas (bienes y servicios y gastos de capital) y malgasto en las remuneraciones a los empleados del sector público.

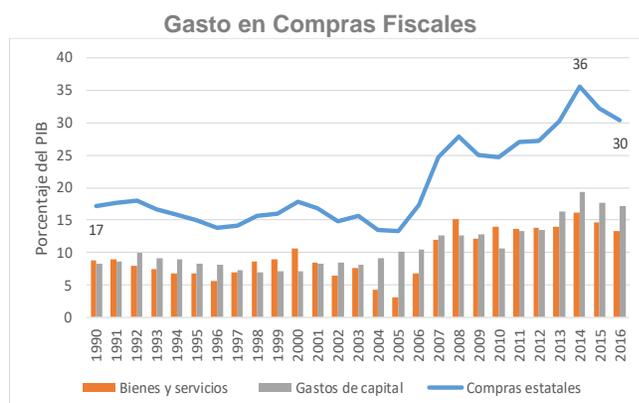
Estas ineficiencias técnicas en la región tienen que ver principalmente con la ineficiente asignación de recursos, deficiente gestión pública y corrupción. En Bolivia, estos problemas están presentes en el gasto fiscal y su acción pernicioso se ve amplificada por el fuerte crecimiento de éste.

Crecimiento del gasto

El gasto fiscal escaló de 35% del PIB a 55% del PIB entre 1990 y 2014. El principal determinante de este crecimiento es el gasto en compras públicas, el cual se duplicó durante este periodo, subió de 17% a 36% del PIB. Dado que el 60% del gasto de capital es en construcción, si se considera el sobre costo de 53% en caminos estimado por el BID para la región y el

² Banco Interamericano de Desarrollo, “Mejor gasto para mejores vidas: como América Latina y el Caribe puede hacer más con menos”, 2018.

incremento en el gasto de capital (11 puntos porcentuales del PIB), el dinero malgastado habría alcanzado a 3,5% del PIB en promedio entre 1990 y 2014.



Fuente: Elaborado en base a información del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas

El crecimiento del gasto fiscal también es una consecuencia del aumento de la burocracia estatal. El empleo en el sector público prácticamente se duplicó entre el 2004 y 2014. El empleo total creció en 1,8 veces y el número de directivos en 1,9 veces. El crecimiento en el número de directivos tiene un efecto multiplicador, puesto que implica mayor personal administrativo.

Un tema adicional que es necesario resaltar, es el aumento del personal eventual. Este prácticamente se quintuplicó entre 2004 y 2014. Al respecto, la conducta de contratar eventuales (consultores de línea), quienes no tienen seguro de salud ni beneficios sociales, tal como ocurre en el sector informal, no es consecuente con la política de endurecer la ley laboral.



Fuente: Elaborado en base a información del INE

Adicionalmente, en el país existe la percepción de que hay un nivel elevado de corrupción. Según el Índice de Percepción de Corrupción que elabora Transparency International, Bolivia ocupa el lugar 112 entre 180 países con un índice de 33 sobre 100 al 2017. La justicia, la policía

y la administración pública son percibidas como las instituciones con mayor corrupción en el país.

La percepción de corrupción en la administración pública se refleja en parte en la contratación de obras públicas, donde la contratación directa es la regla general, mientras que la contratación mediante licitación es la excepción. Al no haber licitación, las posibilidades de corrupción son mayores, puesto que la discrecionalidad en los procesos de contratación aumenta.

Deficiente asignación de recursos

La asignación de recursos es deficiente, no hay prioridad en el gasto y su asignación es discrecional sin ninguna evaluación de costo-beneficio.

La ausencia de evaluación económica y técnica ha conducido a que varias empresas estatales tengan pérdidas operativas y otras operen muy por debajo de su capacidad instalada por falta de insumos o mercado.

A esto suma el fácil acceso al crédito del banco central en condiciones concesionales. Situación que ha permitido llevar a cabo proyectos que probablemente no pasan una evaluación costo – beneficio. A continuación, se presentan algunos casos relevantes de mala asignación de recursos y de sus efectos.

Los desafíos de la estabilidad y el crecimiento sostenido

La economía boliviana se ha debilitado y afloran problemas y desajustes delicados. Se crece menos y con un costo fiscal cada vez mayor; los rendimientos del gasto y la inversión pública son decrecientes. Los indicadores muestran importantes desequilibrios y advierten de riesgos potenciales para la estabilidad macroeconómica.

También los indicadores sociales muestran que la disminución de la pobreza y la desigualdad se ha detenido y hasta es posible que ciertos estratos vulnerables estén recalando nuevamente por debajo del umbral de pobreza. Bolivia vive todavía la inercia de un modelo económico que en su momento fue receptor de ingresos extraordinarios por la venta de materias primas, pero ahora, habiendo cambiado el ciclo económico, tiene cada vez más dificultades para mantener el dinamismo económico y evitar que los desajustes de la política fiscal se acumulen, se potencien y, en último término, erosionen la estabilidad económica y social y comprometan el crecimiento futuro.

A la vista de los problemas actuales, difícilmente la economía boliviana ha de poder sustraerse por más tiempo a la necesidad de acometer reformas de calado.