



ESTUDIOS ECONÓMICOS

A Dos Años de la Vigencia del Plan Nacional de Desarrollo - PND

CENTRO BOLIVIANO DE ECONOMÍA - CEBEC

Santa Cruz de la Sierra, Julio de 2008

ÍNDICE

ACRÓNIMOS	2
RESUMEN EJECUTIVO	3
I. LOS OBJETIVOS CENTRALES DEL PND	8
II. POLÍTICAS FISCAL Y MONETARIA	11
III. INVERSIÓN PÚBLICA	14
IV. RELACIONES ECONÓMICAS INTERNACIONALES	17
V. POLÍTICAS SECTORIALES	20
VI. LA INFLACIÓN	30
VII. CONCLUSIONES	32
BIBLIOGRAFÍA	36
ANEXOS	38

ACRÓNIMOS

ALBA	Alternativa Bolivariana para América Latina y El Caribe
ATPDEA	Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act
BCB	Banco Central de Bolivia
BDP	Banco de Desarrollo Productivo
CAN	Comunidad Andina de Naciones
CAF	Corporación Andina de Fomento
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CIADI	Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones
FMI	Fondo Monetario Internacional
INE	Instituto Nacional de Estadísticas
IPC	Índice de Precios al Consumidor
MMmcd	Millones de metros cúbicos diarios
OMC	Organización Mundial de Comercio
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PIB	Producto Interno Bruto
TCP	Tratado de Comercio de los Pueblos
UE	Unión Europea

RESUMEN EJECUTIVO

El PND fue presentado como el instrumento para la transformación de la economía nacional. Sin embargo, son pocas las medidas específicas propuestas y son menores aun las explicaciones sobre la manera en la que estas actuarían para alcanzar los objetivos del Plan. En este documento se ha procurado evaluar la vigencia y la aplicación del PND en todos aquellos aspectos en los que ha sido posible encontrar algún planteamiento que pudiera ser referido a alguna forma objetiva de contrastación y, mejor aún, de medición.

- El PND señala que el reto central del gobierno es utilizar óptimamente los recursos provenientes del auge de precios internacionales de las materias primas. Esto no sucedió así. El crecimiento económico no fue muy distinto al de años pasados y fue menor al de la media latinoamericana; las inversiones no llegaron al país en la cuantía esperada por el Plan y la inflación desbordó toda previsión, incluso las más pesimistas.
- El rezago acumulado en el cumplimiento de la mayor parte de los objetivos macroeconómicos del Plan es de tal magnitud que hace obsoletas las metas y proyecciones para el tiempo de vigencia que le resta. Por ello, habría que elaborar un nuevo PND, asentado en la realidad y con la participación de todos los sectores productivos del país, si se lo quiere tener como guía para la formulación de políticas públicas.
- El PND asigna al Estado un papel central en la gestación de los cambios que propone. Indudablemente el Estado ha ganado más presencia en la economía por las nacionalizaciones, las estatizaciones y los controles a la actividad económica. Pero estos procesos no parecen estar contribuyendo a materializar los cambios estructurales que postula el PND.
- El PND plantea cambiar la matriz productiva del país disminuyendo su dependencia de la producción de materias primas. Los datos muestran que los sectores primarios siguen generando el 28% del PIB y los sectores de servicios el 50%, tal como acontecía en 1990. Prácticamente el 75% de las exportaciones proviene de la venta al exterior de materias primas. Pero el propio PND proyecta que, terminando el año 2011, los sectores primarios representarán el 30% del PIB, es decir que no se habrá realizado el cambio de la matriz productiva en la dirección que postula, y tan solo habrá un incremento marginal en la importancia relativa de los sectores de transformación.
- Las proyecciones macroeconómicas del PND indican que el crecimiento económico provendrá, en buena medida, de nuevas inversiones. Se espera, que las inversiones totales se dupliquen hasta 2011. Las inversiones totales

en 2006 y 2007 han estado por debajo de lo esperado en el Plan en aproximadamente un 20%.

- En el PND las inversiones públicas, que en 2005 representaron 5.1% del PIB, serán 9.5% del PIB el 2011. Las inversiones privadas pasarán de 7.1% del PIB en 2005, a un 17% del PIB en 2011. El PND postula que la mayor parte de la inversión privada será extranjera. Los datos de los dos primeros años del Plan muestran que las inversiones privadas no fueron ni la mitad de lo que estaba programado.
- La ejecución de la inversión pública ha estado por debajo de los niveles previstos en el PND. Para 2008, aun si se ejecutara el presupuesto de la gestión en su totalidad, estas inversiones serían cuatro quintas partes de lo programado. De acuerdo con el PND el Estado invertirá grandes sumas en el sector hidrocarburos. La inversión ejecutada en este sector, en estos años recién pasados, apenas es un 16% de lo previsto en el PND.
- Los resultados en materia de crecimiento son también menores a los esperados en el PND. Según el Plan, en 2007, el crecimiento económico esperado era de 5.3%. El INE reporta un 4.6% para ese año, pero el FMI y la CEPAL dieron a conocer cifras que bordean el 4%. La tendencia es a que la diferencia sea cada más grande: para 2008, el PND proyecta un crecimiento del 6.4% pero el FMI estima que este llegará a tan solo el 4.7%
- Los ingresos fiscales de 2006 y 2007, como porcentaje del PIB, superaron los cálculos del Plan por la incorporación de las empresas nacionalizadas a las cuentas fiscales. Los ingresos tributarios, en cambio, han sido menores a los programados en los dos años de vigencia del Plan.
- Los gastos del sector público, por su parte, fueron menores a los programados en 2006 y mayores a los programados en 2007. Las cifras de gasto efectivamente realizados muestran que el gasto corriente es el que presenta el mayor crecimiento en 2007, habiendo pasado de 20.6% del PIB en 2006 a 25.9% del PIB.
- Una interpretación apresurada del superávit fiscal de los años 2006 y 2007 puede llevar a la conclusión equivocada de que este resultado contribuye decisivamente a la estabilidad macroeconómica. Pero esto no es así. Las empresas nacionalizadas han ingresado al Estado con un déficit de Bs400 millones en 2006 y Bs600 millones en 2007. Excluidas las empresas, el gasto del sector público ha crecido en 9% en 2006 y 18% en 2007. Es decir, a un ritmo que es dos y tres veces la tasas de crecimiento del PIB. En otras palabras, la presión que ejerce el gasto del sector público sobre la producción interna es de proporciones descomunales.

- La política monetaria ha tratado de contrarrestar el aumento de la cantidad de dinero promovida desde el sector público con medidas que han resultado insuficientes. La prueba clara es que la base monetaria viene creciendo, en estos dos últimos años, a tasas anualizadas cercanas al 60%.
- El divorcio entre las decisiones de política fiscal y monetaria es el origen de una serie de desaciertos que están conduciendo al país a la inflación y a la pérdida de su competitividad.
- Los acuerdos internacionales para liberar el comercio son un instrumento muy utilizado para promover el desarrollo. La OMC ha reportado que solo en los últimos dos años y medio se han notificado a ese organismo 38 nuevos acuerdos comerciales en todo el mundo. Bolivia, en cambio, se ha apartado de las negociaciones para acceder a los dos mercados más grandes del planeta: el de los Estados Unidos y el de la Unión Europea. El PND no proponía el asilamiento comercial del país sino todo lo contrario.
- La nacionalización de los hidrocarburos ha sido, sin duda, la política sectorial más importante de este Gobierno. El PND planteó la recuperación total de los hidrocarburos, pero no dio detalles de la manera en la que quería hacerlo. Aparentemente este vacío no era solamente táctico sino que reflejaba cierta improvisación. Prueba de ello es que a más dos años de la nacionalización, se han sucedido tres ministros de hidrocarburos y cinco presidentes de YPF sin que estos pudieran frenar la caída de la inversión en el sector; la escasez de gas para los hogares y la industria; la falta de carburantes para el transporte y la agricultura; y, el agotamiento de las reservas probadas de gas natural.
- En el sector minero se ha nacionalizado la Fundición de Vinto y se ha estatizado la mina Huanuni. Ambas medidas no estaban explicitadas en el PND, pero esto no puede sorprender. La cuestión es saber dónde se puede trazar el límite al que el control estatal puede llegar en este sector
- La incertidumbre sobre lo que podrían ser los cambios en el régimen tributario minero y en la situación de las concesiones y contratos en el sector, han mantenido las inversiones en espera y a la producción sin aprovechar plenamente las oportunidades de los precios internacionales en alza. Así lo demuestra la evolución del volumen de minerales exportados.
- Las propuestas del PND para el sector agropecuario están destinadas al área rural del occidente del país. El PND no hace mención a políticas para el desarrollo del sector agro-exportador, probablemente porque considera que las políticas de los últimos 20 años le favorecieron.
- El tema tierra merece una consideración especial. La propuesta del PND consiste en distribuir 30 millones de hectáreas entre 200.000 familias

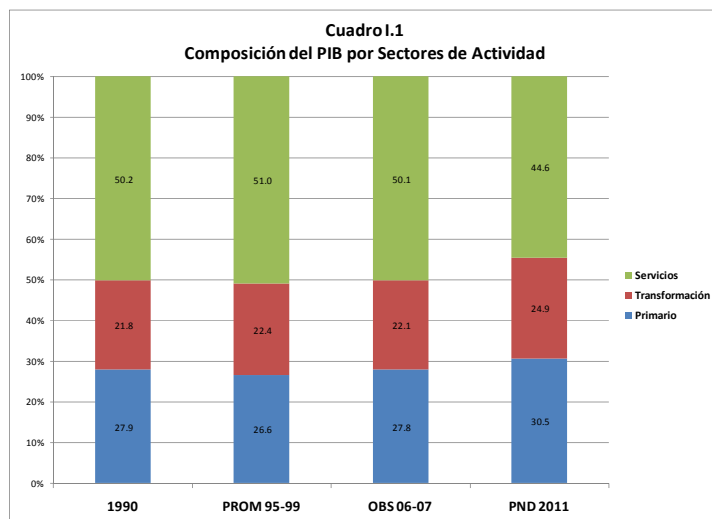
campesinas y el saneamiento de 56 millones de hectáreas, hasta el 2010. La modificación a la Ley del Instituto de Reforma Agraria en 2006, realizada en un ambiente de presión, abre un amplio espacio a la discrecionalidad funcionaria, especialmente en la definición de la función económica y social de la tierra, que puede dar pie a la reversión de propiedades que actualmente están en producción.

- Las propuestas del PND relacionadas con la industria están destinadas a pequeñas y medianas industrias, a las cooperativas y otras formas de agremiación de artesanos y productores individuales. De la industria manufacturera del sector formal no se dice nada, menos de la agroindustria o del sector manufacturero exportador
- Sobre el turismo, el PND sostiene que en los últimos 20 años esta actividad ha enfatizado sólo la dimensión económica y ha impedido que los pueblos indígenas y originarios, sean gestores y beneficiarios de ella. Por lo tanto sus propuestas están dirigidas solo “a promover y priorizar la participación de pueblos indígenas, originarios y comunidades rurales en esta actividad”.
- El PND contiene metas cuantitativas para la canalización de créditos al sector privado, especialmente a los sectores priorizados en el Plan. En el quinquenio 2006-2010 se pretenden movilizar, en promedio, US\$ 315 millones por año. El monto de créditos canalizados por el BDP hasta la fecha, alcanza a US\$ 69 millones.
- El PND indica que como resultado de su aplicación se crearán 70 mil empleos temporales los dos primeros años; y más de 100 mil por año a partir del año 2008. De acuerdo con el Ministerio del Trabajo el desempleo abierto habría disminuido en el país de un 8.2% en 2006, al 7.8% en 2007. Esta información debe interpretarse a la luz de las estimaciones de las migraciones a España, Brasil, Argentina y Estados Unidos. Entre 250.000 a 300.000 personas han dejado al país en los últimos dos años y medio.
- Con estos datos en mente hay que examinar las propuestas del PND en materia de empleo. La población económicamente activa en el país crecerá a razón de 110.000 personas por año, en promedio, durante el período de vigencia del Plan. El desafío es poder crear empleos permanentes y de calidad para todo este contingente humano. Esto requiere de inversiones productivas. Asumiendo una modesta cifra de US\$ 2.500 dólares de inversión por puesto de trabajo creado, la tasa de inversión debería ser del 27% del PIB en promedio. A estos niveles de inversión no se llega ni en los años más optimistas de las proyecciones del Plan.
- La inflación es uno de los problemas más serios para la economía boliviana en la actualidad y el resultado inesperado del PND. Estudios recientes sobre

la inflación en Bolivia han identificado de manera casi coincidente, tres factores determinantes: el elevado nivel de gasto público, la acelerada expansión monetaria y las expectativas inflacionarias en la sociedad. La influencia de factores externos como el incremento de precios en los mercados internacionales también se debe considerar, aunque debe ser relativizada debido a que la política del Gobierno ejercita un cierto control de precios por la vía de su fijación o por la existencia de subsidios. En tal sentido, no obstante el incremento acelerado de los precios, Bolivia todavía vive un cuadro de inflación cuya solución será más difícil y prolongada en el tiempo.

I. LOS OBJETIVOS CENTRALES DEL PND

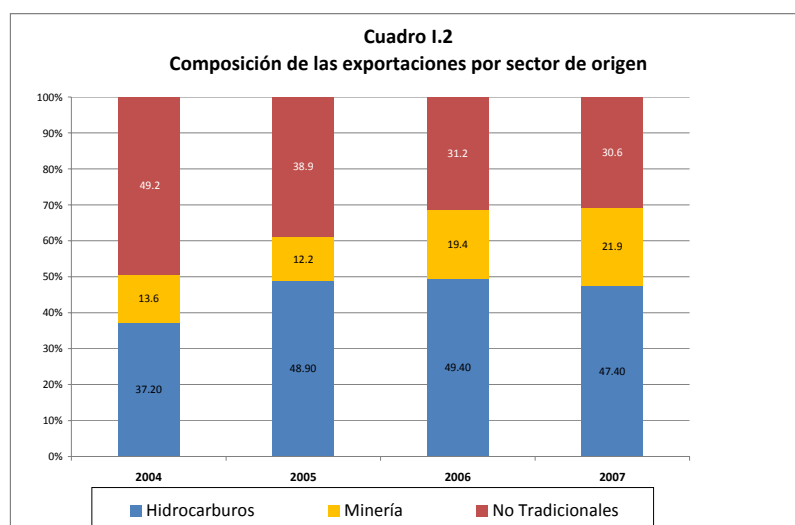
El Plan Nacional de Desarrollo (PND) propone entre sus objetivos el “desmontaje del neoliberalismo” y el cambio de la matriz productiva del país para disminuir el peso de las actividades de explotación de gas natural, minerales y granos. Estos dos objetivos se lograrían con el aumento de la presencia del Estado en la economía y con el desarrollo de actividades con un alto componente de valor agregado.



La matriz productiva del país no da signos de cambiar en la dirección esperada por el PND. Los sectores primarios siguen generando el 28% del Producto Interno Bruto (PIB) y los sectores de servicios el 50%, tal como acontecía en 1990. Más aún, el porcentaje de contribución de los sectores primarios al PIB (agricultura, hidrocarburos y minería) es ligeramente superior al

registrado en toda la década pasada, lo que permite concluir que la matriz productiva ha acentuado su dependencia de los sectores primarios que junto a los de servicios, son los que más han crecido en estos dos últimos años. Pero estos datos no deberían sorprender. El propio PND proyecta que la estructura de la economía boliviana estará aun más concentrada en los sectores primarios a lo largo de la aplicación del Plan, terminando el año 2011 con una contribución de los sectores primarios del 30% y con un incremento marginal en la importancia relativa de los sectores de transformación (ver Cuadro I.1). La industria manufacturera, el año 2011, seguirá representando cerca del 17% de la producción total en el país, como es el caso ahora, y la agricultura habrá bajado su contribución al PIB del 14.6% al 12.2%.

La estructura de las exportaciones también refleja esta realidad. Prácticamente el 75% de las exportaciones proviene de la venta al exterior de materias primas. Esta concentración no tiene antecedentes en la historia contemporánea del país. Las exportaciones de manufacturas, es decir las que tienen mayor valor agregado, representan ahora tan solo el 10% de las exportaciones totales (ver Cuadro I.2).



Pero sabemos que este cambio tan dramático en la estructura de las exportaciones no es el resultado de la aplicación del Plan. Este cambio se debe, sobre todo, al impresionante aumento de los precios internacionales de las materias primas. Lo que sí puede atribuirse a las políticas gubernamentales es que las exportaciones

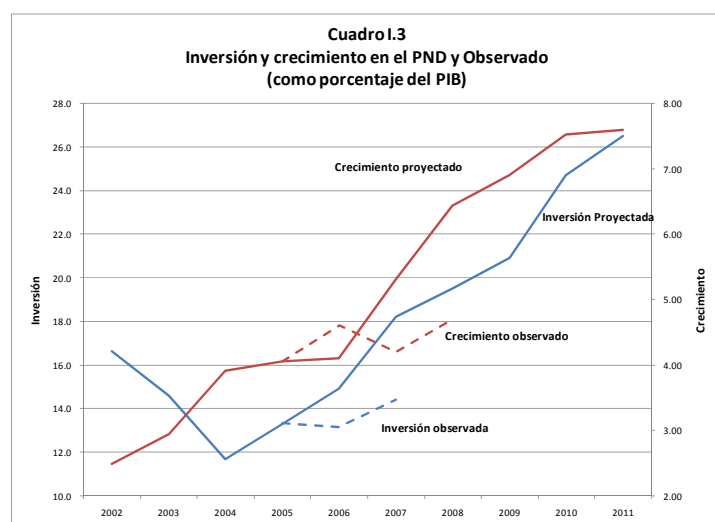
de manufacturas no hubieran tenido un mejor desempeño. Varias políticas han hecho que esto no sea posible: las negociaciones para conseguir la ampliación de mercados para la producción nacional no han sido prioridad del gobierno; los costos internos aumentaron con la creciente inflación; el abastecimiento de energía parece haber llegado a su límite máximo; la seguridad jurídica está lesionada en muchos sentidos; la revaluación constante del tipo de cambio quitó competitividad a la producción nacional; y, más recientemente, la prohibición de ciertas exportaciones ha puesto un freno tácito a una actividad que el propio PND dice querer alentar.

Los resultados de estos dos primeros años de aplicación del PND no acercaron al Gobierno a conseguir sus objetivos centrales en materia económica. Indudablemente que el Estado ha ganado más presencia en la economía por la vía de las nacionalizaciones de los hidrocarburos, de la fundición de Vinto, y de Entel; y, por la estatización de la mina Huanuni; por la compra de las refinerías de petróleo; y por la rescisión de contrato con la empresa de suministro de agua potable a la ciudad de La Paz. Pero estos procesos no parecen estar contribuyendo a los cambios que se postulan en el PND. La gestión estatal de estas empresas ha enfrentado una serie contratiempos por falta de previsión, por carecer del personal con la capacidad para gestionarlas eficientemente; por no asignarles los recursos que precisan; por seguir procedimientos jurídicamente objetables; o, finalmente, por la presión de los propios trabajadores o las agrupaciones sociales próximas a estas empresas que paralizaron sus actividades reivindicando derechos que creían consubstanciales al paradigma estatista.

La macroeconomía del PND

El PND presenta una serie de cuadros estadísticos que permiten comprender mejor su lógica macroeconómica.

Lo primero que estos cuadros nos indican es que el crecimiento económico esperado provendrá, en buena medida, de nuevas inversiones. Se espera, por ejemplo, que las inversiones totales se dupliquen hasta 2011, pasando de un 13.3% del PIB en 2005 a 26.5% del PIB en 2011. Gracias a este incremento de las inversiones, la producción total de bienes y servicios en el país podrá aumentar sistemáticamente su ritmo de crecimiento, pasando de un 4% en 2005 hasta llegar a un 7.6% en 2011. Las cifras de las inversiones totales proyectadas no alcanzan valores que no hubiéramos visto antes en el país. Por ejemplo, en 1998, se registraron inversiones que, en proporción al PIB, fueron muy similares a las esperadas por el Plan para el 2011. Sin embargo, en 1998, la economía no creció tanto como ahora espera el Gobierno. Habrá que concluir, entonces, que para cumplir con las previsiones de crecimiento del PND, será necesario que la productividad total del trabajo y el capital experimenten una mejora de cuando menos el 50%. El PND no ofrece mayores elementos de juicio como para suponer que esto vaya a suceder.



Pero los resultados en estos dos primeros años de vigencia del Plan no han sido los esperados. Las inversiones totales en 2006 y 2007 han estado por debajo de lo esperado en el Plan (ver Cuadro I.3). En 2007, las inversiones fueron 20% menores a las programadas. Los resultados en materia de crecimiento son también menores a los esperados en el PND. Según el Plan, en 2007, el crecimiento económico esperado

era de 5.3%. El INE reporta un 4.6% para ese año, pero el FMI y la CEPAL dieron a conocer cifras todavía menores. La tendencia es a que la diferencia sea cada más grande: para 2008, el PND proyecta un crecimiento del 6.4%, pero el FMI estima que este llegará a tan solo el 4.7% (ver Cuadro I.3).

Otro aspecto que no puede pasar desapercibido en las proyecciones macroeconómicas del PND es la composición de las inversiones entre públicas y privadas. El PND espera que las inversiones públicas, que en 2005 representaron un 5.1% del PIB, crezcan continuamente hasta 2011, año en el que alcanzarán un

valor equivalente al 9.5% del PIB. De la inversión privada se espera todavía más. Se calcula que las inversiones privadas se multipliquen por un factor de 2.4, pasando del 7.1% del PIB en 2005, a un 17% del PIB en 2011. Los resultados de los dos primeros años del Plan muestran que las inversiones no se comportan como dice el PND. No solamente la inversión total ha sido menor a la esperada como se ha mencionado antes, sino que, además, la inversión privada no fue ni la mitad de lo programado. Mientras el PND estimaba que en 2007 la inversión privada podría haber bordeado el 11% del PIB, ésta apenas superó el 4%. La brecha entre la inversión programada y la realizada seguirá haciéndose más grande porque dentro de las previsiones del Plan, el sector privado debería ser el que más contribuya al crecimiento de las inversiones, pero en los hechos las políticas gubernamentales están produciendo el resultado contrario.

Desde el punto de vista del financiamiento, el plan del Gobierno espera revertir la historia estatal de una escasísima contribución al ahorro nacional, para convertir al sector público en el contribuyente de casi una tercera parte del ahorro nacional. Se espera también un ligero crecimiento del ahorro privado, para que en conjunto, sector público y privado, financien prácticamente la totalidad de las inversiones en el país. Del ahorro externo no se espera mucho, o más bien muy poco. A diferencia de lo que acontecía en el pasado, se ha proyectado más bien un superávit casi permanente en la cuenta corriente de la Balanza de Pagos, es decir, que el país se convierta en un exportador de ahorros al exterior en la mayor parte del período 2006-2011. Se trata, en definitiva, de un crecimiento financiado con el esfuerzo nacional. Sin embargo, las cifras de la Balanza de Pagos del Plan, incluyen proyecciones de inversiones extranjeras que en promedio representan dos terceras partes de la inversión privada esperada en todo el período 2006-2011.

En cuanto al ahorro público, habrá que decir que si los ingresos por impuestos a los hidrocarburos se triplican en términos reales, tal como lo plantean las proyecciones gubernamentales, habrán recursos más que suficientes para financiar las inversiones públicas, y, consecuentemente, no habrá necesidad de recurrir a los financiamientos de organismos internacionales. No queda muy claro desde cuando pueda suceder esto pues se ha proyectado un déficit global del sector público para todos los años del período 2006-2011 y se proyecta también que más de la mitad de ése déficit sea cubierto por fuentes del exterior(en Anexo se presenta un resumen de todas las proyecciones macroeconómicas del PND).

II. POLITICAS FISCAL Y MONETARIA

El PND contempla la aplicación de una política fiscal con déficit reducidos y una trayectoria de endeudamiento público sostenible. Se propuso el manejo de las finanzas públicas bajo un esquema de programación plurianual, algo que no ha

sucedido hasta la fecha; y, plantea un nivel de gasto creciente para revertir la “deuda social” y la ejecución de inversiones en infraestructura. En el Plan se presentan las proyecciones de las principales cuentas fiscales que permiten una evaluación de los dos primeros años de su aplicación.

Tabla II.1
Finanzas Públicas: Ingresos y Gastos PND y Ejecutados
(como % del PIB)

	PND			Ejecutado		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007
Sector Público No Financiero						
Ingresos	32.5	34.3	38.1	32.1	39.1	43.7
Corrientes	30.3	31.7	35.8	29.8	37.2	42.0
Tributarios	16.5	16.1	16.2	16.3	15.7	15.8
Impuestos s/hidrocarburos	9.2	11.2	13.8	9.1	13.0	7.6
Otros	4.6	4.5	5.9	3.7	8.5	18.7
Capital	2.2	2.6	2.3	2.3	1.8	1.6
Gastos (sin Pensiones)	30.7	33.6	38.0	30.3	31.0	38.6
Corrientes	20.4	22.3	23.9	20.1	20.6	25.9
Capital	10.3	11.3	14.1	10.2	10.4	12.7
Pensiones	4.1	4.1	3.9	4.1	3.6	3.4
Saldo Neto Global	- 2.3	- 3.4	- 3.8	- 2.3	4.5	1.7
Financiamiento	2.3	3.4	3.7	2.3	4.5	1.7
Externo	2.3	2.0	2.0	2.3	0.4	1.1
Interno	-	1.4	1.7	-	4.9	2.8

Fuente: En base a datos del Ministerio de Hacienda

En materia de ingresos fiscales los datos observados, como porcentaje del PIB, superaron los cálculos del Plan en 4.6 puntos en 2006 y 5.6 puntos en 2007 (ver Tabla II.1). Los mayores ingresos se explican mayoritariamente por la incorporación de las empresas nacionalizadas a las cuentas fiscales. Los ingresos tributarios, en cambio, han sido menores a los programados en los dos años de vigencia del Plan y lo más

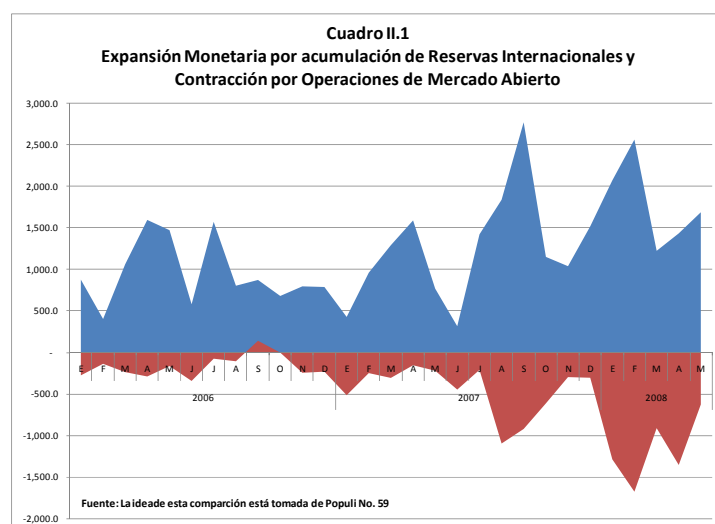
sorprendente es que las recaudaciones por impuestos a los hidrocarburos después de haber alcanzado un valor equivalente al 13% del PIB en 2006, han caído a prácticamente la mitad en 2007. En cuanto a los ingresos de capital, estos han sido menores a los programados en los dos años de vigencia del Plan en un monto equivalente a 1.5% del PIB. Los ingresos de capital son en su mayoría donaciones, de manera que los menores ingresos por este concepto son una manifestación de que el gobierno no ha podido gestionar la cooperación internacional como se propuso en el Plan, es decir, para alinearla a sus propuestas, no obstante que tras la asunción del nuevo Gobierno la comunidad internacional se mostró dispuesta a multiplicar su apoyo a Bolivia.

Los gastos, por su parte, fueron menores a los programados en 2006 y mayores a los programados en 2007. Las cifras de gasto efectivamente realizado muestran que el gasto corriente es el que presenta el mayor crecimiento en 2007, habiendo pasado de 20.6% del PIB en 2006 a 25.9% del PIB. Las inversiones públicas en cambio estuvieron por debajo de lo programado en los dos años pasados, mientras que los gastos por la reforma de pensiones fueron menores a los proyectados en el Plan. Como resultado de toda esta dinámica, las finanzas públicas arrojaron superávit en los dos años pasados (4.5% del PIN en 2006 y 1.7% del PIB en 2007), mientras que el Plan no preveía este resultado para ninguno de estos años.

Vale la pena detenerse a interpretar con cuidado los resultados observados en las finanzas públicas. Una lectura apresurada de las cifras puede llevar a la conclusión equivocada de que las cuentas fiscales, al haber terminado con saldos positivos – un hecho sin precedentes en décadas- son un factor que contribuye decisivamente

a la estabilidad macroeconómica. Pero esto no es así. Si separamos las cuentas de las empresas nacionalizadas de las del resto del sector público, podemos constatar que las empresas han ingresado al dominio del Estado con un déficit de Bs400 millones en 2006 y Bs600 millones en 2007. Por otra parte, el gasto total del sector público, excluidas las empresas, ha crecido en 9% en 2006 y 18% en 2007. Es decir, tasas de crecimiento que en el caso de 2006 equivalen a dos veces el crecimiento del PIB y en 2007 a tres. En otras palabras, la presión que ejerce el gasto del sector público sobre la producción interna es de proporciones descomunales. El superávit de estos dos años, nace simplemente del hecho de que los ingresos del Estado han crecido en casi un 50% en este periodo y de que el Estado no ha gastado todo lo que recibe, aunque se esfuerza en hacerlo, ya que el superávit fiscal fue de 4.6% del PIB en 2006 y 1.7% del PIB en 2007. La cuestión que es fundamental comprender es que si la economía no crece al ritmo que aumentan los gastos públicos, la inflación será un resultado inevitable, especialmente porque es muy difícil concebir una contracción del gasto privado en las proporciones en las que el exceso de gasto público gravita sobre la demanda interna.

La política monetaria ha tratado de contrarrestar el aumento de la cantidad de dinero promovida desde el sector público con medidas que han resultado insuficientes. La prueba clara es que la base monetaria viene creciendo, en estos dos últimos años, a tasas anualizadas cercanas al 60%, una cifra que no calza con ninguna previsión del PND.



Otra manera de mostrar la ineffectividad de la política monetaria es comparar la cantidad de dinero creada por la acumulación de reservas internacionales y la que se ha llegado a contraer por las operaciones de mercado abierto, en lo que va de esta administración de gobierno (ver Cuadro II.1). En todo este tiempo el crecimiento de la emisión monetaria ha sido más grande que la contracción por

operaciones de mercado abierto, es decir, por la colocación de títulos valor en el sector privado. En principio cabría esperar que el remanente no esterilizado por las operaciones de mercado abierto fuera un incremento en la cantidad de dinero muy similar al crecimiento en la producción de bienes y servicios, de manera que no exista una presión para la elevación de precios. En el caso de los dos últimos

años pasados, hubiéramos esperado tasas de crecimiento anual de la cantidad de dinero de alrededor del 4% a 5%. Sin embargo, los datos observados muestran tasas de expansión del dinero que son 8 o diez veces este valor. Entonces, debería ser evidente que el control de este desmesurado crecimiento monetario no puede dejarse en manos del Banco Central (BCB) solamente. La política fiscal debe contribuir a mantener las condiciones de estabilidad que requiere una economía para desarrollarse, sobre todo en el caso presente de Bolivia, en el que el agente económico que más contribuye a la acumulación de las reservas internacionales, con su consecuente impacto en la creación de dinero, es el sector público, porque es el principal agente exportador del país.

Este divorcio o falta de coordinación¹ entre las decisiones de política fiscal y monetaria es el origen de una serie de desaciertos que más temprano que tarde conducen al país a la inflación y a la pérdida de su capacidad de competir internacionalmente. El BCB ha encontrado la forma más cómoda de esterilizar la creación de dinero revaluando la moneda. De esta manera, le quita dinero al Estado porque le entrega menos bolivianos por sus exportaciones, pero le hace un gran daño al sector exportador y al sector que produce bienes que compiten con las importaciones porque sus productos se hacen más caros o los de su competencia más baratos. Así la economía pierde oportunidades de crecer y crear fuentes de trabajo. La alternativa menos perjudicial consiste en que el Estado gaste menos, tal como si le revaluaran la moneda, y acumule un superávit fiscal más grande.

III. INVERSIÓN PÚBLICA

Para un plan de gobierno que plantea poner al Estado como el motor del desarrollo nacional, el presupuesto de inversión pública reviste una importancia singular. En palabras del PND “la inversión pública es el instrumento de política económica que concreta las políticas del Plan Nacional de Desarrollo [capaz de orientar] el gasto fiscal como único mecanismo efectivo que tiene el Estado para impulsar el desarrollo socioeconómico del país.”

La ejecución de la inversión pública ha estado por debajo de los niveles previstos en el PND, no obstante que la inversión en el 2006, superó a la programada en cerca de Bs800 millones, justamente el año en el que se escribió el Plan y para el que existía información más relevante para ser programada. El 2007 se ejecutó el 74% de las inversiones programadas y para el 2008, aun si se ejecutara el

¹ Un caso que ilustra de manera más patente el total desentendimiento entre los fines que se persiguen con la política monetaria y fiscal, es el crédito por US\$ 600 millones que el BCB se verá obligado a conceder al Tesoro Nacional, por mandato de un decreto supremo de principios de 2008. Cuando esta operación se concrete, el fisco expandirá la cantidad de dinero y el BCB tendrá que contraerla si es que quiere evitar aun más inflación.

presupuesto de la gestión en su totalidad, estas inversiones serían cuatro quintas partes de lo programado (ver Tabla III.1).

Tabla III.1
Presupuesto de Inversión Pública del PND y Observado
(en millones de bolivianos)

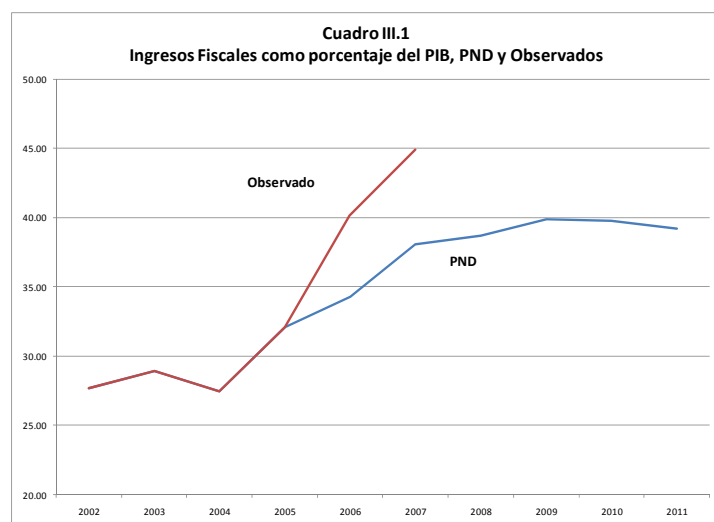
	2006		2007		2008	
	PND	Ejecutado	PND	Ejecutado	PND	Presupuestado
Productivos	785.4	794.0	1,896.8	976.9	2,434.3	2,091.9
Hidrocarburos	89.4	59.6	645.9	60.7	450.3	576.0
Minería	41.1	24.9	94.8	89.8	143.4	287.1
Industria y Turismo	94.2	92.5	265.7	163.5	502.9	277.8
Agropecuario	560.6	617.0	890.4	662.9	1,337.6	951.0
Infraestructura	3,468.5	3,909.4	4,454.2	4,396.3	5,301.4	4,533.1
Transportes	3,023.9	3,324.9	3,539.3	3,587.4	4,387.4	3,721.6
Energía	322.2	358.2	538.8	555.7	435.3	589.6
Comunicaciones	0.8	10.4	86.7	11.1	121.8	61.6
Recursos hídricos	121.6	215.9	289.4	242.1	356.9	160.3
Sociales	1,698.0	2,133.4	3,491.1	2,267.9	3,462.5	2,851.3
Salud	430.9	496.5	721.9	503.0	692.2	533.1
Educación y Cultura	321.4	610.6	732.6	620.3	757.2	639.9
Saneamiento básico	280.3	458.4	939.4	483.8	1,181.7	613.0
Urbanismo y vivienda	665.3	567.9	1,097.2	660.8	831.4	1,065.3
Multisectorial	356.8	304.4	1,004.8	381.9	1,409.4	512.7
Total	6,308.7	7,141.2	10,847.0	8,023.0	12,607.5	9,989.0

Fuente: En base a datos del PND y del Ministerio de Hacienda

Pero las más grandes diferencias se las encuentra en la asignación sectorial de la inversión pública. Los lineamientos del PND tienen a la nacionalización de los hidrocarburos en el centro de sus políticas para generar los excedentes que permitan realizar las otras iniciativas del PND. Se supone que la generación de excedentes está en relación directa a las inversiones que se realizan. Pero es justamente en este sector en que la inversión ejecutada hasta ahora apenas es un 16% de lo previsto en el PND. Según el Presupuesto General de la Nación 2008, este año se harán inversiones significativas en el sector, pero aun si esto fuera así, las inversiones no llegarían al 60% de todo lo programado para el período 2006-2008, con lo que la generación de los excedentes esperados para la realización del PND está seriamente comprometida. Los mayores gastos en este sector se están dando en los precios que paga el Estado para adquirir la propiedad de las empresas nacionalizadas, un pago por supuesto no previsto en el PND y tampoco en la lógica de un proceso de nacionalización. Otro rubro central a las aspiraciones del PND de transformar el patrón de desarrollo nacional es el de la industria y el turismo. En estos sectores, la inversión ejecutada no alcanza ni a las dos terceras partes de lo esperado, con lo que el cambio en la estructura productiva del país queda postergado, no solo por este motivo, sino adicionalmente porque la inversión privada, que en este rubro tendría que poder hacer una contribución importante, ha caído a niveles exiguos y enfrenta un ambiente de inseguridad que hace muy improbable su recuperación.

Los dos sectores en los que la inversión pública ha tenido un desempeño igual o mejor al esperado en el PND han sido educación e infraestructura de transporte. En el caso de la educación la inversión ha superado las previsiones del PND en un 17% en los años pasados y en transportes la ejecución es el 97% de lo previsto en el PND. Pero en el caso de la educación hay que señalar que la mayor parte de la ejecución de las inversiones en este sector se han realizado en el año 2006, dando continuidad a programas existentes de anteriores administraciones y que las inversiones para el 2007 fueron el 80% de lo previsto y otro tanto sucede con la gestión 2008, para la que la cifra presupuestada es menor a la programada en el Plan. El PND contempla programas como el de escuelas “productivas y saludables” y otro de tecnologías de la información, para señalar los dos más importantes, para los que serán necesarios gestionar financiamientos por US\$ 180 millones. Sin embargo, hasta ahora, ningún nuevo crédito para el sector educativo ha sido contratado y menos por la magnitud antes señalada. En el caso del sector transporte sucede algo similar en cuanto a que la mayor ejecución se ha dado en el primer año de gobierno. Pero debe añadirse que en este sector las cifras del PND, como es obvio, no han podido prever los efectos de los desastres naturales que ha sufrido el país estos dos últimos años. Los daños a la infraestructura caminera han sido de consideración y solo repararlos podría tomar la cantidad de recursos prevista para nuevas obras.

Conviene también hacer notar que en los dos sectores en los que la inversión pública ha tenido un mejor desempeño, educación y salud, son los sectores en los que la ejecución de la inversión está descentralizada a las prefecturas y municipios, de manera que el crédito por el buen desempeño en estos sectores es un argumento más a favor de una pronta y más vigorosa descentralización del Estado.



Recursos

De acuerdo con el PND la ejecución de su programa de inversión pública estaría “en función del incremento de los niveles del ahorro público interno (Tesoro General de la Nación, Empresas Públicas, Entidades descentralizadas, Prefecturas y Gobiernos Municipales) y de la capacidad negociadora del Estado para procurar y comprometer

efectivamente el financiamiento externo, preferentemente de carácter concesional ...". En los hechos, la disponibilidad de ingresos públicos no ha sido una limitante para la ejecución de las inversiones estatales. De hecho, los ingresos fluyeron al país en mayor proporción a la esperada por el propio Plan (ver Cuadro III.1). La cantidad de recursos que el estado ha recibido por encima de lo previsto en el PND, en los dos últimos años, equivale aproximadamente a 13% del PIB.

IV. RELACIONES ECONÓMICAS INTERNACIONALES

El PND dedica toda la sección 6.1.3. a las relaciones económicas internacionales. En síntesis, plantea un cambio que deseche el patrón de relacionamiento vigente hasta antes de la aprobación del Plan. No hace planteamientos concretos sobre acciones o medidas específicas en la materia, con excepción de la intención de promover la aplicación del Tratado de Comercio de los Pueblos (TCP) y normar las relaciones económicas internacionales mediante una Ley de Comercio Exterior y otra Ley de Tratamiento y Promoción de la Inversión Extranjera. El PND no ofrece metas concretas que permitan evaluar la ejecución del Plan en esta materia. Sin embargo, el PND fija objetivos respecto del papel de las exportaciones, los acuerdos comerciales, las inversiones extranjeras, la protección del mercado interno y la cooperación internacional. Entre esos objetivos menciona la necesidad de cambiar el patrón exportador de materias primas por otro con un perfil más diversificado y con mayor valor agregado; la atracción de inversiones extranjeras; la búsqueda de acceso a nuevos mercados; y, el cumplimiento efectivo de compromisos existentes para la apertura de mercados para la producción nacional.

Los acuerdos internacionales para liberar el comercio entre bloques regionales, entre grupos de países o simplemente entre dos países han ido en aumento a lo largo de esta década. La Organización Mundial de Comercio (OMC), ha reportado que solo en los últimos dos años y medio se han notificado a ese organismo 38 nuevos acuerdos comerciales en todo el mundo. En cuatro de ellos participa alguna nación de América Latina. Chile es el país que ha suscrito más nuevos acuerdos de libre comercio en este corto período. Estas cifras no consideran los acuerdos que están en negociación o en proceso de aprobación, como es el caso de las negociaciones de la Comunidad Andina con la Unión Europea, y los acuerdos de libre comercio de Perú y Colombia con los Estados Unidos.

Bolivia en estos dos años y medio no ha tenido ningún progreso en la materia. El Gobierno decidió marginar al país de las negociaciones andinas para un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos, de lejos el mercado más grande del planeta, y más bien ha decidido firmar un acuerdo de comercio con Venezuela y Cuba, denominado Tratado de Comercio de los Pueblos (TCP) y ha apoyado a Venezuela en la difusión de la iniciativa denominada Alternativa Bolivariana para

América Latina y El Caribe (ALBA) que no es propiamente un acuerdo formal entre estados, sino un concepto que moviliza acciones con el propósito principal de oponerse a la concreción de un Acuerdo de Libre Comercio de las Américas, promovido por los Estado Unidos.

El comercio de Bolivia con los países miembros del TCP es poco significativo y ha disminuido en estos dos años. Para 2007 el comercio total con estos países no llega ni al 2% del comercio total boliviano (ver tabla IV.1).

Tabla IV.1
Comercio de Bolivia con Países del TCP
(en miles de dólares)

	Exportaciones		Importaciones		Saldo Comercial	
	2006	2007	2006	2007	2006	2007
Cuba	1	106	6,523	4,788	6,522	- 4,682
Venezuela	200,931	122,452	56,631	15,306	144,300	107,146
Total TCP	200,932	122,558	63,154	20,094	137,778	102,464
Total General	3,874,500	4,490,000	2,814,300	3,444,000	1,060,200	1,046,000
TCP como % del Total	5.2%	2.7%	2.2%	0.6%		

Fuente: En base a datos del INE

A diferencia de lo ocurrido con el TCP, el Gobierno de Bolivia ha desempeñado un papel más bien pasivo en las gestiones andinas para ampliar el acceso preferente al mercado de Estados Unidos al amparo de la Ley de promoción andina para la erradicación de las drogas, más conocida por siglas en inglés ATPDEA. Las preferencias arancelarias de esta ley fueron ampliadas en dos oportunidades, la última hasta fines del año 2008. El congreso norteamericano extendió la vigencia de esta ley con el objeto de darse un tiempo para considerar los acuerdos comerciales de más largo aliento negociados con Perú y Colombia y para abrir la posibilidad de que Bolivia y Ecuador inicien negociaciones comerciales con los Estados Unidos para reemplazar el ATPDEA. El gobierno de Bolivia, no ha dado pasos concretos para iniciar estas negociaciones, no obstante declaraciones en contrario. Bolivia exporta aproximadamente US\$ 300 millones anuales al amparo de esta norma. Algunas empresas que operan en este rubro han decidido trasladar sus inversiones a países en los que se tiene acuerdos más estables con los EE UU.

Bolivia tuvo a su cargo la presidencia pro tempore de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) por doce meses hasta junio de 2007. A principios de ese año, la CAN decidió negociar un acuerdo de asociación con la Unión Europea (UE). Lamentablemente, durante la presidencia de Bolivia, no se ha logrado ningún avance en esta materia y más bien Bolivia, junto con Ecuador, han puesto condiciones que han impedido progresos significativos en las negociaciones de este acuerdo, motivando la protesta de los otros dos socios de la CAN. En ocasión

de la última reunión de presidentes andinos, celebrada este año en Lima, Perú, se acordó avanzar en un acuerdo marco andino-europeo que contemplaría tres pilares sobre los cuáles se asentarían los acuerdos en materia de comercio, de diálogo político y de cooperación. Los países miembros de la CAN tendrían flexibilidad para decidir en cuáles de los pilares desean negociar un acuerdo de asociación. Esta fórmula fue diseñada justamente para superar los escollos presentados por Bolivia y Ecuador, y, como en otras ocasiones, Bolivia corre el riesgo de marginarse por decisión propia de los acuerdos comerciales, esta vez con el segundo bloque económico regional más grande del mundo.

La participación en otros foros de comercio tampoco parece haber sido una prioridad para el gobierno. La muestra más evidente es la XII Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo recientemente reunida en Accra, Ghana, en la que se han discutido temas de enorme importancia para las naciones en desarrollo: los efectos del alza de precios de los alimentos en el mundo y los problemas relacionados con el encarecimiento de la energía. Ninguna delegación oficial de Bolivia ha participado en ese foro.

En materia de inversiones Bolivia ha decidido separarse del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), auspiciado por el Banco Mundial y cuya competencia es admitida en 143 Estados del mundo. Entre ellos se cuentan 19 de los 23 países de América Latina y el Caribe. Como consecuencia de esta decisión, Bolivia revisó unilateralmente todos los acuerdos de protección a las inversiones que tenía suscritos con una veintena de países. Indudablemente que esta decisión elimina un factor de enorme trascendencia para transmitir un ambiente de confianza a las inversiones extranjeras. Esta decisión no estaba contenida en el PND. Fue asumida como respuesta a los anuncios de demandas o de posibles demandas en esta instancia por parte de las empresas que podían ser nacionalizadas. Las autoridades de Gobierno pensaron que con el retiro de Bolivia

del CIADI iban a evitar esos juicios. Este supuesto resultó ser equivocado ya que el retiro de Bolivia no tiene efectos retroactivos sino que rige para eventuales demandas que podrían presentarse por parte de nuevos inversionistas, seis meses después del retiro de Bolivia. Los hechos han demostrado el equívoco gubernamental ya que la nacionalizada ENTEL, la única empresa que finalmente

Tabla IV.2
Condonación de la Deuda Externa de Bolivia
(en millones de dólares)

	2,006	2,007	2008 Abr	Total
A. FMI	232.5	0.0	0.0	232.5
B. MULTILATERAL	1,529.1	1,171.0	0.0	2,700.1
BANCO MUNDIAL	1,511.3	0.0	0.0	1,511.3
BID	16.8	1,171.0	0.0	1,187.8
CAF	1.0			1.0
C. BILATERAL	70.8	8.0	4.4	83.2
ESPAÑA	7.8	8.0	4.4	20.2
JAPÓN	63.0			
TOTAL (A+B+C)	1,832.4	1,179.0	4.4	3,015.8

recurrió al CIADI, ha logrado congelar todas las cuentas de la empresa en el extranjero dejando a la compañía sin capital de trabajo ni para inversiones.

Respecto de las relaciones con organismos internacionales de cooperación, lo más destacable es que el país no ha tenido la necesidad de suscribir ningún acuerdo con el Fondo Monetario Internacional debido a que las estupendas cotizaciones para las materias primas en el mercado mundial han permitido que el país acumule una cantidad de reservas internacionales sin precedentes y además han hecho posible un superávit fiscal también sin precedentes. No obstante, se han seguido cumpliendo compromisos anteriormente suscritos con este organismo y con otros multilaterales y bilaterales, de manera que el país se benefició del último tramo de condonaciones de deuda externa, negociadas por gobiernos anteriores, por un total de US\$ 3.016 millones (ver tabla IV.2). Estas condonaciones no fueron íntegramente consideradas en los cálculos del PND, la condonación del BID pendía de decisiones de su Asamblea, de manera que el ahorro por concepto de servicio de esta deuda podría considerarse como un ingreso adicional con el que contó el gobierno para implementar sus políticas.

Los nuevos financiamientos concedidos a Bolivia se originan principalmente en la Corporación Andina de Fomento (CAF) y en el Gobierno de Venezuela. Los recursos de la CAF han estado en su mayor parte destinados a financiar obras en el sector de infraestructura. Este sector se caracteriza por demandar inversiones de gran envergadura, cuya recuperación, en términos económicos, es de muy largo plazo. Por ese motivo, en el pasado, los créditos a este sector han sido contratados en términos concesionales, es decir, a largos plazos de gracia y de amortización y bajas tasas de interés. El PND hace referencia a la necesidad de seguir contando con este tipo de préstamos. Sin embargo, los créditos de la CAF a los que el gobierno recurre con mucha facilidad no tienen esas características. Sobre los préstamos de Venezuela se tiene poca o ninguna información acerca de sus modalidades y el destino que han recibido.

V. POLÍTICAS SECTORIALES

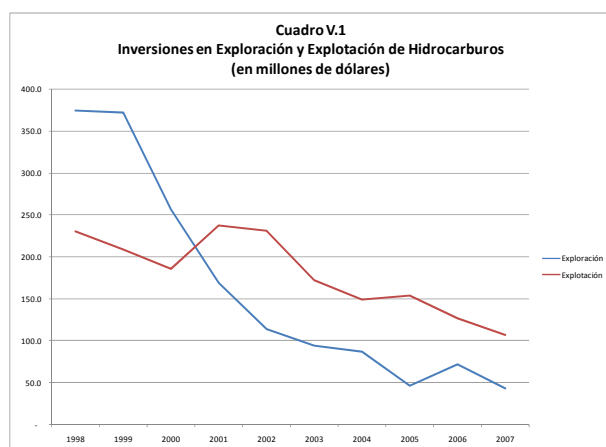
Hidrocarburos

La nacionalización de los hidrocarburos ha sido, sin duda, la política sectorial más importante de este Gobierno. El PND planteó la recuperación total de los hidrocarburos, pero no dio mayores antecedentes sobre la manera en la que pretendía lograr este objetivo. Aparentemente este vacío no era solamente táctico sino que reflejaba que la medida no había sido pensada en todos sus detalles e implicaciones. Prueba de ello es que a dos años de la nacionalización, se han sucedido tres ministros de hidrocarburos y cinco presidentes de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) sin que pudieran frenar la caída de la

Tabla V.1
Actividad de Perforación y Reservas de Gas Natural

	Pozos Perforados de Exploración y Explotación	Reservas Probadas de Gas TCF's
2000	64	18.3
2001	53	23.8
2002	31	27.4
2003	29	28.7
2004	21	27.6
2005	15	26.7
2006	9	19.3
2007	3	18.8

Fuente: Cámara de Hidrocarburos y Fundación Milenio



inversión en el sector ni el agotamiento de las reservas probadas de gas natural, el principal producto de exportación de Bolivia y el sustento de las finanzas públicas (ver Cuadro V.1 y Tabla V.1).

La forma final que adoptó la recuperación del control estatal sobre los hidrocarburos fue en la práctica una renegociación de contratos al amparo de la Ley 3058 de 17 de mayo de 2005, aprobada durante la administración de Gobierno de Carlos Meza, quien se negó a promulgarla y tuvo que hacerlo el Presidente del Senado en cumplimiento de preceptos constitucionales. El decreto de nacionalización del 1 de mayo de 2006 tuvo una corta vigencia y efectos simbólicos. En él se establecía un impuesto del 82% a los hidrocarburos, por unos pocos meses al cabo de los

cuales se volvió a las tasas impositivas de la Ley 3058. El decreto de nacionalización forzó la renegociación de contratos con las empresas extranjeras que operaban en el país en condiciones que no fueron establecidas de manera definitiva. La nacionalización también tomó la forma de compra de activos en el caso de las refinerías y de adquisición del paquete accionario controlante en las empresas que operan en la producción de gas y petróleo. La ejecución de la llamada nacionalización ha tropezado con varios problemas de implementación y se vienen dictando normas que buscan ir corrigiendo los problemas en la medida en que se presentan. La más reciente ha sido la reestructuración de YPFB en condiciones que le permitan actuar más ágilmente como si fuera una empresa privada, aunque lastimosamente lo haría al margen de la Ley 1178 de 20 de julio de 1990, de Administración y Control Gubernamentales.

En el caso de las refinerías el Estado procedió a comprarlas. El PND no decía nada sobre esta modalidad de control de las empresas del sector. El precio pagado a sus propietarios (US\$ 112 millones) excedió el valor al que estas fueron privatizadas, pero además el gobierno se hizo cargo de los pasivos de la empresa con lo que el monto realmente pagado por ellas fue bastante más alto que el anunciado oficialmente.

Bolivia suscribió también un contrato de venta de gas a la Argentina. De acuerdo con el contrato Bolivia debería vender a ese país 7.7 millones de metros cúbicos diarios (MMmcd). Esta cantidad iría aumentando progresivamente hasta 16 MMmcd el año 2009 y posteriormente a 27.7 MMmcd en 2010. Bolivia se comprometió a vender a lo menos el 60% de cantidad contratada los dos primeros años y el 100% de ahí en adelante. Ese compromiso no fue cumplido nunca. Actualmente el país exporta algo más de un millón de MMmcd y, en dos oportunidades, se ha postergado, más allá del 2012, el año en el que el país estaría en condiciones de vender toda la cantidad de gas natural comprometida. El contrato de venta establece multas por el gas no entregado equivalentes al valor de los volúmenes faltantes. Hasta la fecha solo se conoce de un anuncio argentino de multar al país con US\$ 2 millones por sus incumplimientos pero esta cifra podría ser muy superior si se aplicara la letra del contrato.

La producción de hidrocarburos se han mantenido casi constante durante los dos últimos años (40 millones de pies cúbicos de gas diarios y 49 millones de barriles de petróleo por día). Pero la demanda ha crecido, no solamente por compromisos en el exterior sino para el mercado interno. En el mercado local es evidente la escasez de gas licuado de petróleo para los hogares y para la provisión de gas natural a la industria, como es evidente el contrabando de gas, gasolina y diesel a los países vecinos, hecho que agrava el desabastecimiento interno. El subsidio implícito en la fijación de los precios de los hidrocarburos en el mercado interno tiene un costo para el estado que bordea los Bs2.500 millones de Bolivianos y esta cifra va en aumento. Este subsidio de manera creciente, se va convirtiendo en un subsidio de Bolivia a los consumidores de países vecinos. Nada de eso entró en las proyecciones del Plan.

Minería

En materia de minería, el PND agrupa sus propuestas en cinco políticas y estrategias: i) el control estratégico de los recursos mineralógicos del país; ii) la recuperación de las concesiones mineras en las que no se haya realizado inversiones; iii) la ampliación del conocimiento del potencial geomíneralógico del territorio nacional; iv) la diversificación y aumento del valor agregado de la producción minera; y, v) el fortalecimiento de la minería cooperativa y chica.

Este sector está comprendido entre los estratégicos para producir excedentes estatales que luego podrán volcarse al desarrollo de sectores generadores de empleo. La medida más importante asumida en estos dos años de vigencia del Plan ha sido la nacionalización de la Fundición de Vinto y la estatización de la mina Huanuni. En el primer caso, el Estado puede ser sometido a un juicio si no llega a un acuerdo con los propietarios de la empresa nacionalizada y, en el segundo, se ha desatado un conflicto social con los cooperativistas que explotaban ese yacimiento, que ha costado varias vidas humanas. Ambas medidas no estaban

explicitadas en el PND, pero esto no debe sorprender ya que, en todo caso, se inscriben en la línea de recuperar para el Estado las fuentes generadoras de excedentes, es decir, las empresas en producción. La cuestión es saber dónde se puede trazar el límite al que ese control puede llegar, en un sector en el que la actividad privada, con diferentes modalidades, ha sido la única que invertía.

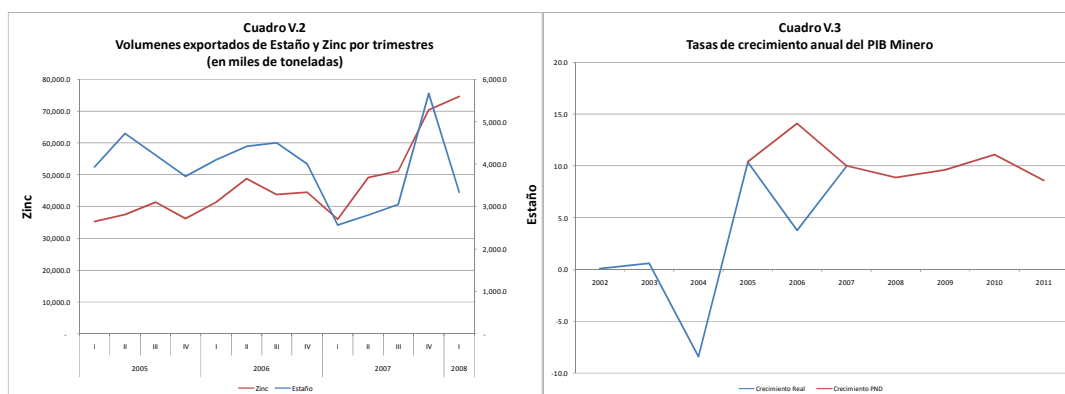
La estatización de Huanuni ha sido un paso imprescindible a la reactivación de la Corporación Minera de Bolivia como empresa productora de minerales. Pero sus primeros años de funcionamiento están siendo marcados por los conflictos. La empresa comenzó contratando como trabajadores a un contingente de 5.000 cooperativistas que operaban en Huanuni y posteriormente esos mismos trabajadores han paralizado la mina reclamando por mejoras salariales. La solución a estos y otros problemas ciernen dudas sobre la viabilidad de la empresa en el mediano plazo, a menos que los minerales sigan con precios tan altos y en ascenso, como ha sucedido hasta ahora.

Una tercera medida asumida en el sector, ésta sí contemplada en el PND, ha sido la revisión del régimen impositivo a la minería, que comprendió no solamente un incremento de las tasas, sino además un cambio en la naturaleza de los impuestos. Esta medida y su reglamentación han entrado en vigencia casi dos años después de aprobado el Plan. Sus efectos están todavía por verse, pero desde ya han promovido protestas y bloqueos de caminos por parte de los mineros cooperativistas y pequeños.

Se han asumido otras decisiones en el marco del PND que por el momento no tienen impacto. Por ejemplo se ha adjudicado la explotación del Mutún a una empresa extranjera. Se trata de uno de los yacimientos de hierro más grandes del mundo con reservas estimadas en 40.000 millones de toneladas de hierro y 10.000 millones de toneladas de manganeso, pero hasta ahora no hay visos de que se hubieran iniciado algún tipo de actividades. Dentro de los anuncios no materializados, está también la puesta en marcha de las plantas de La Palca y Karachipampa con inversiones extranjeras. Autoridades nacionales de diferente rango y especialidad vienen haciendo explicaciones sobre las bondades de estas decisiones. No obstante los más de dos años transcurridos desde estos anuncios no se ve ninguna actividad en estas instalaciones.

En términos de producción, la minería ha tenido un desempeño menos dinámico al esperado en el PND. La incertidumbre sobre lo que podrían ser los cambios en el régimen tributario minero y en la situación de las concesiones y contratos en el sector, han mantenido las inversiones en espera y la producción sin aprovechar plenamente las oportunidades de los precios internacionales en alza. Así lo demuestra la evolución del volumen de minerales exportados. La tendencia fue decreciente en buena parte de los dos años de aplicación del PND (ver Cuadro V.2) Recién en el primer trimestre de 2008 se ve un repunte en los volúmenes

exportados, no tanto porque la incertidumbre se hubiera despejado, sino porque entraron en producción dos grandes proyectos privados que culminaron más de cinco años de inversiones antes de iniciar operaciones. La tasa de crecimiento del PIB minero muestra una caída en el 2006 y cierta recuperación en el 2007. El crecimiento acumulado en ambos años es menor al proyectado en el PND (ver Cuadro V.3).



Agropecuaria

Las propuestas del PND para el sector agropecuario están destinadas principalmente al área rural del occidente del país con un alto contenido comunitarista, casi en un grado idealizado de las formas indígena-origenarias de organización de la producción andina. Es, en este sentido, una propuesta de retorno al pasado antes que un planteamiento de modernización del sector. El PND no hace mención a políticas específicas para el desarrollo del sector agro-exportador.

Las políticas del PND para este sector están ordenadas en ocho grupos temáticos: i) transformación de la estructura de tenencia y acceso a la tierra; ii) dinamización de las capacidades de nuevas comunidades y territorios; iii) afianzamiento del ejercicio de derechos de los pueblos indígenas y originarios; iv) desarrollo tecnológico de la producción agraria; v) ampliación de la cobertura de riego; vi) producción para la soberanía alimentaria; vii) desarrollo rural; viii) industrialización de la coca.

De todas estas categorías de políticas la relativa al uso y tenencia de la tierra ha sido la que más polémica y conflictos ha suscitado. En todas las demás áreas los postulados del PND están lejos de ofrecer elementos cuantificables para verificar su cumplimiento, aunque en algunos de ellos, como el de la industrialización de la hoja de coca, es evidente que se no se ha hecho nada, no obstante que la ampliación del área cultivada con la hoja de coca en el Chapare como en los Yungas ha crecido en 14% en los dos años recién pasados.

El tema tierra merece una consideración especial. La propuesta del PND consiste en distribuir 30 millones de hectáreas entre 200.000 familias campesinas y el saneamiento de 56 millones de hectáreas, todo hasta el 2010. Uno de los asuntos más serios y de conflicto ha sido la modificación a la Ley del Instituto de Reforma Agraria el 28 de noviembre de 2006. Esos cambios fueron realizados en medio de un ambiente de presión. En esencia las modificaciones introducidas abren un amplio espacio de discrecionalidad funcionaria, especialmente en la definición de la función económica y social de la tierra, que puede dar pie a la reversión de propiedades no obstante estar en producción. Pero estas modificaciones dejaron también abierto el debate sobre la definición de latifundio, asunto que fue recogido por la Asamblea Constituyente y que eventualmente podría ser objeto de un referéndum para definir qué extensión de tierra sería considerada como tal. La pregunta para ese referéndum desde ya cierra las opciones a extensiones de tierra que sin duda cortan la posibilidad de desarrollar una agricultura extensiva moderna.

Industria

Al igual que en otras políticas sectoriales, el PND no ofrece planteamientos concretos, que puedan servir de pauta para evaluar de manera objetiva su ejecución y cumplimiento. Las ideas esbozadas para este sector están organizadas alrededor de cuatro ejes temáticos, a saber, i) transformación y agregación de valor a la producción primaria; ii) promoción y desarrollo de mercados; iii) reforma normativa e institucional; iv) expansión y mejora de la infraestructura y de los servicios de apoyo a la producción.

Sin duda que la mayor propuesta para agregar valor a la producción de materias primas está referida a la industrialización del gas natural o a la puesta en marcha de proyectos en la minería. Como se ha comentado en las secciones correspondientes a estos sectores, no se ha avanzado en esta dirección. Lo que queda de la propuesta del PND con relación a la industria se refiere sobre todo a la producción de las pequeñas y medianas industrias, las cooperativas y otras formas de agremiación de artesanos y productores individuales, con un alto énfasis en la capacitación y el micro crédito. De la industria manufacturera del sector formal no se dice nada, menos de la agroindustria o del sector manufacturero exportador. Existe en cambio un gran apartado en el que se delinean ideas para la participación del Estado en el desarrollo de potencialidades productivas que incluyen el desarrollo de los procesos de transformación industrial hasta su forma comercial y su transferencia posterior al sector privado, o sea, la posibilidad de crear industrias estatales en rubros como el procesamiento de granos andinos, frutas exóticas tropicales, camélidos, oleaginosas, plantas medicinales, cueros exóticos y maderas preciosas. Tal vez con esta óptica el Gobierno ha anunciado que en 2008 el Estado destinará US\$ 68,5 millones en la creación de cuatro empresas estatales y siete plantas para el procesamiento de

leche. Se espera que con US\$ 25 millones se consolide la Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos; que con US\$ 18 millones comenzará operaciones la compañía Boliviana de Aviación; que con US\$ 4 millones arrancará la Fábrica de Cartones Bolivia, mientras que la empresa Papeles Bolivia lo hará con una inversión de US\$ 18 millones. A estas inversiones habrá que sumar US\$ 3.5 millones para la instalación de siete plantas lecheras en varios distritos del país. Ninguno de estos proyectos estaba contemplado en el Plan original y no todos responden al concepto de intervención estatal para el desarrollo de potencialidades productivas en rubros relacionados con el aprovechamiento de recursos naturales renovables, como postula el PND.

Turismo

El PND sostiene que “En los últimos 20 años, la actividad turística en el país se ha desarrollado enfatizando sólo la dimensión económica. Esta concepción ... ha impedido que los pueblos indígenas y originarios, comunidades rurales y otros sectores sociales sean gestores y beneficiarios de esta importante actividad, imposibilitando que el ecoturismo se constituya en una opción de desarrollo productivo sostenible para estos sectores ...” Por lo tanto sus propuestas están dirigidas “a promover y priorizar la participación de pueblos indígenas, originarios y comunidades rurales en la actividad, como agentes de preservación de la diversidad cultural, en armonía con el medio ambiente, como promotores del desarrollo local y receptores directos de los beneficios de la actividad turística en un horizonte temporal de largo plazo.” Para ello el Plan plantea tres políticas: i) promoción y desarrollo de la actividad turística comunitaria; ii) promoción de la imagen turística de Bolivia; y, iii) fortalecimiento y ampliación de los destinos turísticos del país. En ninguna de estas áreas existen planteamientos que permitan su evaluación objetiva. Sin embargo, existe una propuesta de fortalecimiento de la seguridad turística en el país que bien vale la pena relieves, no tanto porque se hubiera avanzado en esta materia, sino por su absoluta pertinencia en vista de la creciente ola de crímenes contra turistas, que son reflejadas en los medios de comunicación del país.

Financiamiento

El sustento de las ideas del PND sobre el sector financiero y en particular sobre el financiamiento al sector privado podría inscribirse en dos líneas de pensamiento complementarias: una expectativa muy alta sobre el papel del Estado en la intermediación financiera y una percepción pesimista del desempeño del sistema financiero privado. Por ese motivo el Plan propone crear el Sistema Nacional de Financiamiento al Desarrollo (SINAFID), como un medio para apoyar las actividades productivas y la construcción de viviendas. Los instrumentos del SINAFID no se limitan al crédito, sino que incluyen instrumentos de garantías; mecanismos de transferencia de tecnología y asistencia técnica; aportes de capital

semilla; promoción de nuevos instrumentos financieros en el mercado de capitales; y, el financiamiento de infraestructura productiva municipal. En los dos años de vigencia del Plan se ha creado el Banco de Desarrollo Productivo (BDP) y se ha consolidado la mayoría accionaria estatal en el Banco Unión. De todos los instrumentos imaginados en el Plan, el crédito ha sido el único utilizado en la práctica.

Las metas del PND en esta materia fueron exageradamente ambiciosas. Tal vez el caso del financiamiento a la vivienda, ilustre bien esta afirmación. El PND se

Tabla V.2
Créditos del SINAFID al Sector Privado según el PND
(en millones de dólares)

	1er año	Promedio 2o,3er,4o y 5o años	Total Quinquenio 2006 - 2010
BDP	300.0	200.0	1,100.0
Apoyo productivo	140.0		
Apoyo X e M	100.0		
Infraestructura	30.0		
Vivienda	30.0		
Banco Unión	20.0	27.5	130.0
Banca Privada	60.0	72.5	350.0
Total crédito movilizado	380.0	300.0	1,580.0

Fuente: Elaboración propia en base a datos del PND

Tabla V.3
Créditos concedidos por el BDP
(1-06-07 al 22-04-08)
(en millones)

	US\$
Alimentos	47.9
Artesanías	1.6
Cerámica	0.2
Cueros	0.8
Maderas	4.1
Metalmecánica	0.7
Orfebrería	0.2
Plásticos	0.1
Construcción	1.3
Textiles	10.8
Turismo	1.2
Total	69.1

Fuente: En base a datos del BDP

proponía financiar créditos para vivienda aplicando instrumentos combinados de financiamiento y subsidios, que operen a través de las entidades financieras especializadas, pero que también busque el desarrollo del mercado hipotecario y la titularización de carteras de crédito de vivienda. Nada de esto se ha hecho lo que demuestra el carácter enunciativo de la mayoría de las propuestas del Plan.

El PND contiene metas cuantitativas para la canalización de créditos al sector privado,

especialmente a los sectores priorizados en el Plan, es decir a las unidades económicas campesinas y sus organizaciones; hacia los artesanos; y, a la micro, pequeña y mediana empresa. En el quinquenio 2006-2010 se pretenden movilizar US\$ 1.580 millones. Un 70% de estos créditos los financiaría el BDP; 22% el sistema financiero privado; y, 8% el Banco Unión. Para el primer año de operaciones existe una programación detallada (ver Tabla V.2), no así para los restantes años del quinquenio.

De acuerdo con cifras del BDP, el monto de créditos canalizados por esta entidad en los primeros diez meses de su funcionamiento, hasta abril de 2008, alcanza a los US\$ 69

millones (ver Tabla V.3). Este monto no representa ni la quinta parte de la cantidad de créditos que se esperaba intermediar en un año. Hay que señalar que el sistema bancario ha mantenido su cartera prácticamente sin cambios en estos dos años y que el Banco Unión tampoco ha cumplido la meta del Plan para su primer año de vigencia.

La experiencia internacional con la banca estatal en países en vías de desarrollo ha sido poco alentadora. Una abundante literatura ha permitido documentar su escaso o ningún impacto en el progreso de los pueblos. Cabe preguntarse entonces por qué, a pesar de la amplia evidencia de sus fracasos, se insiste en continuar operando bancos estatales. El PND esgrime algunos argumentos como el de impulsar el desarrollo de los sectores productivos que coinciden con las prioridades estatales y hacer que los servicios financieros estén al alcance de regiones y sectores que no son atendidos por el sector privado.

Sobre el primero de estos argumentos habrá que decir que Bolivia es pionera en el financiamiento a las pequeñas unidades productivas. El éxito de las microfinanzas en Bolivia ha llegado a conformar un modelo a escala mundial y por lo tanto difícilmente se puede esperar que el Estado mejore lo mucho que el país ha avanzado en esta materia. Estas actividades deberían ser alentadas antes que reemplazadas por una entidad estatal de financiamiento. Sobre el argumento en favor de la banca estatal para difundir los servicios financieros en áreas que no son atendidas por el sector privado, debe recordarse que el objetivo de llegar con servicios financieros a zonas alejadas, se viene alcanzando en el país por medio de la expansión de la red de entidades de intermediación financiera y por medio de la contratación de esos servicios con las entidades que ya operan en el sistema financiero. Esta modalidad que ya se aplica en el país, podría ampliarse y perfeccionarse, tiene la ventaja de evitar los problemas típicos de la gestión de entidades estatales; puede ser más barata y tiene costos explícitos que pueden ser determinados de manera transparente para toda la sociedad.

Empleo

El PND plantea cinco estrategias para crear 70 mil empleos temporales (200 mil salarios) los primeros dos años de gobierno; y 90 mil puestos adicionales de trabajo por año, que se iniciará con la creación de cerca de 60 mil el año 2006 y alcanzará cifras superiores a los 100 mil en el año 2008. Las estrategias sugeridas son: i) creación de condiciones para la generación de empleo productivo con sostenibilidad; ii) dignificar el trabajo mediante la aplicación efectiva de normas de protección; iii) dotación de condiciones institucionales para el cumplimiento de las normas protectoras; iv) promoción de organizaciones de trabajadores, y de empresarios; y, v) generar fuentes de trabajo e ingresos temporales, orientadas al desarrollo de las condiciones productivas y la generación de empleo permanente.

Las cifras sobre el empleo en Bolivia no son de la mejor calidad ni son actualizadas oportunamente. De acuerdo con el Ministerio del Trabajo el desempleo abierto habría disminuido en el país de un nivel cercano al 8.2% en 2006 y al 7.8% en 2007. La OIT reporta también una tendencia del desempleo a la baja. Sus cifras no incluyen el 2007, pero señalan que el desempleo habría disminuido de un 8.2% en 2005 a 8% en 2006. Por cierto que estas cifras no hacen referencia al hecho de que el subempleo en Bolivia es de grandes proporciones y que esa realidad no ha cambiado en tan corto tiempo. No obstante, no debería haber razones para dudar de que el desempleo abierto en Bolivia haya caído en el último tiempo. Algunos indicadores indirectos como el de remuneraciones medias permiten confirmar esta tendencia. Pero también los datos estimados de las migraciones a España, Brasil, Argentina y los Estados Unidos. La cifra de migrantes de los dos últimos años alcanzaría a unas 250.000 a 300.000 personas. La mayoría de los análisis de este fenómeno coinciden en señalar que los años 2006 y 2007 han sido los de mayor éxodo desde Bolivia.

Con estos datos en mente hay que examinar las propuestas del PND en materia de empleo. La población económicamente activa en el país crecerá a razón de 110.000 personas por año, en promedio, durante el período de vigencia del Plan. El desafío es poder crear empleos permanentes y de calidad para todo este contingente humano. Esto requiere de inversiones productivas. Asumiendo una modesta cifra de US\$ 2.500 dólares de inversión por puesto de trabajo creado, la tasa de inversión debería ser del 27% del PIB en promedio. A estos niveles de inversión no se llega ni en los años más optimistas de las proyecciones del Plan.

Las cifras aportadas en el plan del Gobierno no permiten establecer dónde se generará el empleo para una población económicamente activa que crece cada año al 2.6%, a la que habrá que sumar un contingente humano que seguirá siendo desplazado desde las labores agrícolas y rurales, hacia las ciudades. Estos problemas no están vistos en el PND y tampoco son parte de la agenda económica cotidiana, aunque deberían serlo porque en la base de la inestabilidad social que vive el país por varios años ya, está justamente la ausencia de políticas para crear empleos permanentes de calidad. El Estado, por más empresas que organice, no estará en condiciones de dar respuesta a esta demanda. Es sólo con el concurso del sector privado, nacional y extranjero, que podrán alcanzarse los niveles de inversión requeridos y será solo con la incorporación de Bolivia a los mercados más importantes de la región y el planeta que será posible justificar las magnitudes de inversión de un programa de empleo masivo y de una verdadera lucha contra la pobreza. Sobre ésta, no hay cifras que permitan evaluar cuánto se ha avanzado en los dos años de aplicación del PND. Tan solo una nota de prensa de la Oficina de Naciones Unidas da cuenta que en el país, entre los años 2006-2007, el Índice de Desarrollo Humano de Bolivia habría pasado de 0,692 por ciento a 0,695 por ciento, es decir, muy poco.

VI. LA INFLACIÓN

La inflación es uno de los problemas más serios para la economía boliviana en la actualidad y el resultado inesperado del PND. Tiene una dimensión coyuntural y otra estructural. En su dimensión más inmediata, la inflación es la consecuencia de estímulos fiscales y monetarios que responden a la manera en la que está concebida la política económica del Gobierno. En su dimensión estructural, la inflación es una manifestación propia del fenómeno conocido como la “enfermedad holandesa”² y que en el país se ha agudizado con el auge de los precios de las materias primas en los mercados internacionales.

Estudios recientes sobre la inflación en Bolivia han identificado de manera casi coincidente, tres factores determinantes: el elevado nivel de gasto público, la acelerada expansión monetaria y las expectativas inflacionarias en la sociedad. La influencia de factores externos como el incremento de precios en los mercados internacionales también se debe considerar, aunque debe ser relativizada debido a que la política del Gobierno ejerce un cierto control de precios por la vía de su fijación o por la existencia de subsidios. Así por ejemplo, el precio de la gasolina, las tarifas de electricidad y de otros servicios públicos se hallan congelados y el precio del pan, el gas licuado, el diesel, el transporte, y otros bienes, reciben subvenciones directas e indirectas del Estado. En tal sentido, no obstante el incremento acelerado de los precios, Bolivia todavía vive un cuadro de inflación cuya solución es más difícil y prolongada en el tiempo.

A estos rasgos de la inflación en Bolivia hay que añadir que la medición de la inflación ha experimentado un cambio metodológico que ha sido cuestionado en su forma y oportunidad por diferentes círculos académicos y empresariales³. La nueva metodología de cálculo del Índice de Precios al Consumidor (IPC) conduce a la subestimación de la inflación en el país, tal como ya lo han demostrado los resultados de la aplicación de esta metodología. Sin

Tabla VI.1

Sudamérica: Inflación y Crecimiento

		Inflación a 12 meses a	Crecimiento del
		Mayo 2008	PIB 2007
1	Venezuela	29.60	8.5
2	Bolivia	16.84	4.0
3	Paraguay	11.30	5.5
4	Ecuador	9.29	2.7
5	Argentina	9.10	8.6
6	Chile	8.90	5.3
7	Uruguay	7.20	7.5
8	Colombia	6.39	7.0
9	Brasil	5.58	5.3
10	Perú	5.39	8.2

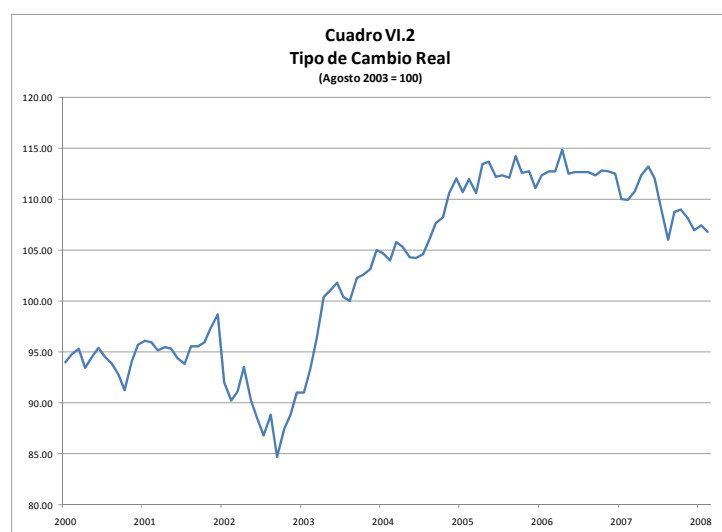
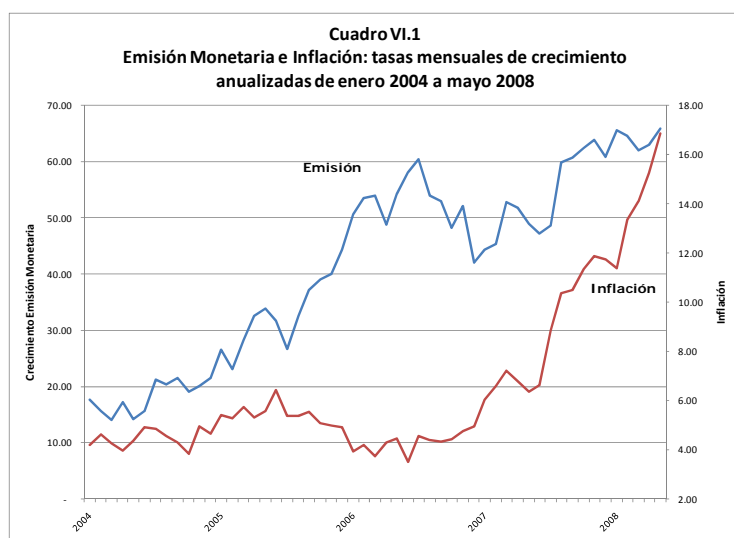
Fuente: IPS y CEPAL

² En su definición más restringida y original, la “enfermedad holandesa” es el síndrome que sufre un país que recibe un enorme ingreso de divisas por la exportación de materias primas que tiene en abundancia. Este fenómeno conduce a la apreciación de su moneda en términos reales. Esta apreciación se produce por una o dos vías: por la caída del precio de las monedas extranjeras y/o por el alza de los precios internos, es decir la inflación.

³ No es el propósito de este documento hacer un análisis exhaustivo de las observaciones que se han multiplicado en torno al cambio en la metodología de cálculo del IPC.

embargo, los datos observados desde que la inflación comenzó a mostrar una tendencia de crecimiento sostenido, permiten extraer algunas conclusiones útiles para el diseño de políticas encaminadas a controlarla.

En términos sencillos, lo que viene sucediendo en Bolivia es que hay un abundante ingreso de divisas debido a los espectaculares precios para las exportaciones de materias primas, pero también por el crecimiento de las remesas al país de los bolivianos residentes en el exterior y por las exportaciones de narcóticos. Todas esas divisas, cuando ingresan al país, engrosan las reservas internacionales y se convierten en moneda nacional, aumentando así la emisión monetaria, es decir, la cantidad de dinero en la economía. Esta mayor cantidad de dinero se traduce en más gasto interno, público y privado, gasto que, al enfrentar una oferta de bienes y servicios que no aumenta en la misma proporción, produce inflación.



Las autoridades nacionales han tratado de explicar la inflación alegando causas ajenas a su control, comenzando por los efectos del clima sobre la producción de alimentos o el consumo de energía, pasando por acusaciones de especulación a la empresa privada, y terminando por responsabilizar de todo a la crisis en los precios de los alimentos a escala global. En todas esas argumentaciones no se hace referencia alguna a la evidente relación que existe entre el crecimiento de los precios y el aumento de la emisión monetaria (ver Cuadro VI.1).

Como se ha dicho antes, la cantidad de dinero aumenta en la economía porque el país vive un auge exportador sin precedentes. De todos los agentes económicos favorecidos por las condiciones

externas tan favorables para las materias primas, el mayor beneficiario es el Estado, pues es el dueño de las exportaciones del gas que representan cerca de la mitad de todas las exportaciones del país. Consecuentemente, si el control de la inflación pasa por el control del mayor gasto que se alimenta con las divisas del exterior, el sector público tiene que ser el sujeto principal de las medidas para frenar la inflación.

Pero además, el exceso de oferta de divisas produce el efecto inescapable de la “enfermedad holandesa” que es la apreciación del tipo de cambio real (ver Cuadro VI.2).

La razón por la que es importante evitar una apreciación del tipo de cambio real es que el país se hace menos competitivo. Los costos de producir se hacen relativamente más altos, especialmente por el encarecimiento de los bienes y servicios que no pueden importarse. Más temprano que tarde, se va configurando una economía que produce pocos bienes y que son en su mayor parte materias primas. Esta poca diversificación económica hace al país más vulnerable a los ciclos de precios de las materias primas y lo hace más dependiente de las importaciones para una buena parte de su consumo.

En consecuencia, la solución para la creciente inflación y la pérdida de competitividad de la economía, pasa por: 1) Reducir el exceso de gasto público que tiene presión inflacionaria. 2) Coordinar la política monetaria y la política fiscal. 3) Promover las inversiones pues es la manera segura de aumentar la oferta de productos que permite atender la mayor demanda interna. 4) Promover las exportaciones no tradicionales ya que incorporan mayor valor agregado, es decir generan más empleos y son las que se ven perjudicadas con el impacto de la revaluación del tipo de cambio real.

VII. CONCLUSIONES

El PND fue presentado como el instrumento para la transformación de la economía nacional. En los hechos, el PND es un texto con una abundante crítica a las políticas aplicadas en el pasado, englobadas bajo el rótulo de neoliberales y, una larga lista de objetivos y metas para crear un nuevo patrón de desarrollo en Bolivia. Son pocas las menciones a medidas específicas y son menores todavía las explicaciones detalladas sobre la manera en la que estas actuarían para alcanzar los objetivos del Plan. Por eso, la evaluación de la aplicación del PND corre el riesgo de concentrarse en una reinterpretación de las políticas pasadas o en una contraposición ideológica a los fundamentos teóricos del Plan. En este documento se ha procurado evitar este tipo de análisis y se ha preferido evaluar la vigencia y la aplicación del PND en todos aquellos aspectos en los que ha sido posible

encontrar algún planteamiento que pudiera ser referido a alguna forma objetiva de contrastación y, mejor aún, de medición.

Uno de los primeros aspectos que llama la atención es la débil relación entre algunos postulados del PND y su expresión en resultados numéricos esperados. El Plan postula, por ejemplo, una predominancia estatal en la generación de excedentes en la economía y sin embargo proyecta el crecimiento económico sustentado por una mayoritaria participación del sector privado en la formación de capital. El PND pone también un especial acento en asignar a las actividades de pequeños productores de la ciudad y del campo un papel sobresaliente en la generación de valor agregado, pero sus proyecciones muestran que serán las inversiones extranjeras las que aportarán más al crecimiento. Es aún más evidente la contradicción con el planteamiento de cambiar el patrón de desarrollo concentrado en la producción de materias primas por otro en el que predominen las actividades de transformación con un alto valor agregado, cuando en las proyecciones de la composición sectorial del PIB, al final del período de aplicación del Plan, se perfila una economía tanto o más concentrada en la producción de materias primas como lo era antes de la aplicación del Plan.

Los dos primeros años de aplicación del Plan han mostrado resultados alejados de las metas propuestas no obstante las inmejorables condiciones de la economía internacional. El PND postulaba que *“El reto central del gobierno es utilizar óptimamente estos recursos [los del auge de precios internacionales] en la solución de las demandas que aquejan a la mayoría de la sociedad.”* Esto no sucedió así, el país no pudo aprovechar el auge de precios de las materias primas ni la expansión de la demanda mundial por productos manufacturados. El crecimiento económico no fue muy distinto al de años pasados y fue menor al de la media latinoamericana; las inversiones no llegaron al país en la cuantía esperada por el Plan y la inflación desbordó toda previsión, incluso las más pesimistas. El único lineamiento que se ha seguido rigurosamente ha sido el de aumentar la intervención del Estado en la economía. La expansión del gasto público ha sido la manifestación más evidente de esta acción, pero no se trata del gasto en inversión previsto en el Plan, sino más bien de un gasto desordenado destinado a crear condiciones artificiales de bienestar en ciertos segmentos de la población. Por ese motivo, la estabilidad macroeconómica pregonada en el Plan no se ha conseguido y, más bien, ha quedado de manifiesto el divorcio entre las decisiones en materia fiscal y monetaria, que explica el desbalance de la economía y los magros resultados alcanzados en estos dos años.

Examinando el carácter de algunas otras medidas, podría pensarse inclusive que el Plan ya ha sido abandonado por el Gobierno. Por ejemplo, en el Plan no estaba prevista la prohibición de exportaciones ni el control de precios de la producción nacional. Tampoco el aumento de los subsidios directos e indirectos, ni la creación ni ampliación de bonos generalizados y menos aún las constantes

revaluaciones de la moneda. El PND tampoco postulaba aislar a la economía boliviana de las corrientes mundiales de comercio como terminó ocurriendo con el retiro del país de las negociaciones de un tratado de libre comercio con Estados Unidos o con las reticencias para formar parte de un acuerdo con la Unión Europea. Respecto del tratamiento a la inversión extranjera, el PND no proponía aumentar la inseguridad jurídica, sino todo lo contrario, pero el retiro de Bolivia del CIADI, por mencionar una de muchas acciones, terminó causando ese efecto. La propuesta del PND no era hacer que Bolivia deje de ser el centro de la distribución energética del cono sur, ni que después de la recuperación de los hidrocarburos tengamos que sufrir racionamiento de gas natural, el recurso natural que tenemos en abundancia, ni que tengamos que pagar multas al extranjero por no cumplir con los compromisos de exportación que suscribimos, ni que las empresas e instituciones del sector hidrocarburos y del sector público en general serían tan poco eficaces y eficientes. En el PND no se postulaba quitarle recursos a las regiones para frenar sus inversiones, más bien se buscaba que los recursos derivados de la explotación y exportación del gas natural alentarán el desarrollo del país independientemente de las preferencias políticas del gobierno central.

El rezago acumulado en el cumplimiento de la mayor parte de los objetivos macroeconómicos del Plan es de tal magnitud y naturaleza que hace obsoletas las metas y proyecciones para el tiempo de vigencia que le resta. En los próximos dos años y medio será muy difícil alcanzar los resultados originalmente previstos en el PND. Por ello, habría que elaborar un nuevo PND, asentado en la realidad y con la participación de todos los sectores productivos del país, si se lo quiere tener como guía para la formulación de políticas públicas.

Pero no solamente el tiempo ha pasado sin que se hubiera cumplido con lo que se esperaba, sino que algunos de los resultados observados del PND hacen necesario un giro en algunas de sus orientaciones. El Plan preveía una inflación de un dígito y en descenso para todo el periodo en el que sería aplicado, sin embargo, a dos años de su implantación, la inflación es de dos dígitos y en ascenso, al punto de haberse convertido en el principal problema que afecta a la economía nacional. Ahora, la inflación, producto de un crecimiento descontrolado de la masa monetaria, alimentado por la expansión fiscal para multiplicar la presencia del Estado en la economía, hace necesarias otras mediadas, distintas a las esbozadas en el Plan, si es que se quiere poner un freno a este fenómeno.

La lista de importantes decisiones económicas adoptadas en estos dos últimos años con resultados no previstos en el PND podría explicarse por la escasa precisión en la identificación de instrumentos para concretar los objetivos del Plan, o en un alto grado de improvisación en la formulación de la política económica. Si fuera lo primero, hay una razón más para enmendar el texto del 2006; si fuera lo

segundo, habría que demandar que el Gobierno diseñe una guía concreta que inspire confianza en el buen manejo de la economía.

El país ha venido creciendo en términos económicos gracias a un incremento en el consumo financiado desde el exterior y, en alguna medida también desde actividades ilícitas, pero no ha hecho progresos en aumentar su capital físico y ni su capital humano. Esta fórmula de crecimiento no es sostenible. Bolivia ha ingresado en una fase de crisis en la que la inflación es solo una manifestación de un problema estructural más severo que está erosionando la competitividad de la producción nacional; no genera empleo y tiene efectos regresivos sobre la distribución del ingreso. Peor aún, todo esto sucede cuando la expansión de la economía mundial, que tanto ha favorecido al país en estos últimos dos años, parece estar llegando a su fin. Entonces, debería ser evidente que este no es un momento apropiado para seguir describiendo ideales a una audiencia que más bien espera resultados concretos de medidas que frenen la inflación; aumenten las inversiones para crear más fuentes de trabajo; e inserten a la producción de Bolivia en los mercados donde hay verdadera capacidad de demanda. La retórica sobre el retorno a un estatismo que nos ha dejado amargas experiencias en el país y en toda América Latina, o el franco abandono de prácticas aceptables en el cómputo de los indicadores económicos, no pueden reemplazar a un verdadero Plan que trace las directrices para acciones concertadas entre entidades del Estado y entre estas y el sector empresarial y laboral, para evitar mayores males al país.

BIBLIOGRAFÍA

Acosta Pablo A., K.K. Lartey Emmanuel, and Federico S. Mandelman. Remittances and the Dutch Disease. Bank for International Settlements. Working Paper 2007-8. Basel, April 2007.

Alvarado Julio. Negros Nubarrones en las Relaciones Económicas Internacionales de Bolivia durante el 2008. En Temas en la Crisis No. 81-IV-08. La Paz, abril 2008.

Banco Central de Bolivia. Boletín Mensual No. 160. La Paz, Bolivia. Abril 2008.

_____. Informe de Política Monetaria Enero 2008. La Paz, Bolivia.

Cámara Boliviana de Hidrocarburos. Informe CBH 2007. Situación y Perspectivas de la Industria Petrolera Boliviana. Santa Cruz, Bolivia. Mayo 2008.

Candia Castillo, Juan Fernando. La Macroeconomía del Plan de Gobierno. Comentario Semanal. Efece.biz. La Paz, Bolivia. 10 de Julio de 2006.

_____. Evaluación de 20 meses de gobierno: La Macroeconomía del Populismo. Seminario AMCHAM. Santa Cruz, Bolivia. Octubre 2007.

CEPAL. Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe. Publicación de las Naciones Unidas. Santiago de Chile, Chile. Diciembre 2007.

Evia, José Luis; y Mendez, Armando. Determinantes de la Inflación Reciente en Bolivia. ISEC-UCB. Mimeo en imprenta. La Paz, Bolivia. Mayo 2008.

Fundación Milenio. Espejismos y Realidades. Análisis del Plan del Plan Nacional de Desarrollo. Análisis de Coyuntura No. 5. La Paz, Bolivia. Octubre de 2006.

_____. Informe de Milenio sobre la Economía No.24. Gestión 2007. La Paz, Bolivia. Marzo 2008.

_____. Análisis de las Implicaciones del Cambio en la Metodología de Cómputo de la Inflación en Bolivia. Coloquios Económicos No. 11. La Paz, Bolivia. Junio 2008.

International Monetary Fund. World Economic Outlook. Housing and the Business Cycle. Washington DC. April 2008.

Jemio, Luis Carlos. Bolivia en la Actual Coyuntura y la Agenda Económica Pendiente. Seminario "Retos de la Economía Boliviana" AMCHAM – BOLIVIA. La Paz, Marzo 2008.

_____. Inflación y Política Macroeconómica. Instituto de Estudios Avanzados para el Desarrollo. Mayo 2008.

Ministerio de Planificación y Desarrollo. Plan Nacional de Desarrollo: Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para Vivir Bien. La Paz, Bolivia. Junio 2006.

Ministerio de Producción y Microempresa. Plan de Desarrollo Productivo con Soberanía para Vivir Bien 2007-2011. Primera Edición. La Paz, Bolivia. Julio 2007.

United Nations Office on Drugs and Crime. Coca Cultivation in the Andean Region. A survey of Bolivia, Colombia and Peru. UNDOC. June 2008.

POPULI. ¿Quiere Detener la Inflación? Pruebe con las Reglas Fiscales. Asuntos Públicos. Políticas Públicas para la Libertad N° 59. La Paz, Bolivia. 19 de Mayo de 2008.

Enlaces de internet

<http://www.alternativabolivariana.org/>

<http://www.bcb.gov.bo/sitio/indext.php>

<http://www.cedla.org/>

<http://efece.biz/sp/home/>

<http://icsid.worldbank.org/ICSID/Index.jsp>

<http://www.unodc.org/unodc/en/crop-monitoring/index.html>

ANEXOS

PROYECCIONES MACROECONOMICAS DEL PND

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	(tasas de crecimiento)													
Producción y Precios														
PIB real	5.03	0.43	2.51	1.68	2.49	2.94	3.92	4.06	4.11	5.31	6.44	6.91	7.53	7.60
Inflación	4.39	3.13	3.41	0.92	2.45	3.94	4.62	4.91	4.00	3.00	3.00	3.00	3.00	3.00
Depreciación	5.21	6.19	6.67	6.72	9.81	4.53	2.81	0.25	0.12	1.50	2.00	2.00	1.50	1.50
Cuentas Nacionales														
	(porcentaje del PIB)													
Ahorro	23.6	18.8	18.2	14.2	16.3	13.3	11.2	13.8	14.9	18.2	19.5	20.9	24.6	26.5
Nacional	12.8	10.7	11.1	11.2	12.3	14.7	17.3	19.6	19.8	21.6	22.2	23.5	23.9	25.1
Privado	12.8	9.3	10.3	12.8	15.6	17.5	16.9	16.3	16.9	17.4	17.6	17.4	17.1	17.7
Público	-	1.4	0.8	-1.6	-3.3	-2.8	0.4	3.3	2.9	4.2	4.6	6.1	6.8	7.4
Externo	10.8	8.1	7.1	3.0	4.0	-1.4	-6.1	-5.8	-4.9	-3.4	-2.7	-2.6	0.7	1.4
Inversión	23.6	18.8	18.1	13.7	15.7	13.4	11.2	13.8	14.9	18.2	19.5	20.9	24.7	26.5
FBK	23.1	19.1	17.8	13.4	15.1	12.8	11.8	12.8	14.9	18.2	19.5	20.9	24.7	26.5
Privado	17.8	13.4	12.8	8.0	10.1	7.6	5.6	7.1	8.6	10.3	11.4	12.0	15.4	17.0
Público	5.3	5.7	5.0	5.4	5.0	5.2	6.2	5.7	6.3	7.9	8.1	8.9	9.3	9.5
Var Inventarios	0.5	-0.3	0.3	0.3	0.6	0.6	0.6	1.0	-	-	-	-	-	-
Sector Público														
Ingresos	30.3	31.9	26.3	25.2	25.1	25.0	27.6	32.5	34.3	38.1	38.7	39.9	39.8	39.2
Corrientes	28.9	30.1	24.1	22.8	22.8	22.1	25.1	30.3	31.7	35.8	36.4	37.2	37.3	36.9
Tributarios	14.1	13.3	13.5	12.8	13.1	13.1	15.6	16.5	16.1	16.2	16.2	16.3	16.4	16.4
Impuestos s/hidrocarburos	4.7	4.6	5.1	5.1	4.6	4.6	5.0	9.2	11.2	13.8	14.5	15.4	15.6	15.3
Otros	10.1	12.2	5.5	4.9	5.1	4.4	4.5	4.6	4.5	5.9	5.7	5.5	5.3	5.2
Capital	1.4	1.8	2.2	2.4	2.3	2.9	2.5	2.2	2.6	2.3	2.3	2.7	2.5	2.3
Gastos (sin Pensiones)	31.3	31.6	26.0	27.7	29.4	28.6	28.9	30.7	33.6	38.0	38.3	39.1	38.7	37.9
Corrientes	24.3	24.5	18.9	19.3	21.0	20.5	19.7	20.4	22.3	23.9	23.9	23.7	23.3	22.7
Capital	7.0	7.1	7.1	8.4	8.4	8.1	9.2	10.3	11.3	14.1	14.4	15.4	15.4	15.2
Pensiones	3.6	3.7	4.1	4.4	4.5	4.4	4.3	4.1	4.1	3.9	3.8	3.7	3.5	3.4
Saldo Neto Global	-4.6	-3.4	-3.8	-6.9	-8.8	-8.0	-5.6	-2.3	-3.4	-3.8	-3.4	-2.9	-2.4	-2.1
Saldo Primario	-2.5	-1.5	-1.5	-4.2	-6.2	-5.1	-2.6	0.8	-0.6	-1.0	-1.0	-0.3	-0.1	0.2
Financiamiento	4.6	3.5	3.8	6.8	8.9	7.9	5.6	2.3	3.4	3.7	3.5	2.9	2.4	2.1
Externo	2.7	1.9	2.0	3.0	6.0	5.3	4.1	2.3	2.0	2.0	2.2	2.1	1.9	1.6
Interno	1.9	1.6	1.8	3.8	2.9	2.6	1.5	-	1.4	1.7	1.3	0.8	0.5	0.5
Balanza de Pagos														
Cuenta Corriente	-7.8	-6.0	-5.4	-3.2	-4.4	1.0	3.9	4.9	4.4	3.1	2.4	2.2	0.9	1.5
Balanza Comercial	-10.3	-8.5	-7.0	-5.1	-6.0	0.2	3.5	3.5	2.9	1.3	1.3	0.4	-2.7	3.5
Exportaciones	13.0	12.7	14.8	15.8	16.4	19.7	24.6	28.5	32.0	34.0	36.8	40.0	41.9	42.9
Importaciones	23.3	21.2	21.8	20.9	22.4	19.9	21.1	25.0	29.1	32.7	35.5	39.6	44.6	46.4
Renta Neta	-1.9	-2.4	-2.7	-2.6	-2.6	-3.7	-4.4	-4.0	-3.7	-3.5	-3.4	-3.3	-3.3	-3.2
Otros servicios netos	0.4	0.3	0.3	0.4	0.5	0.9	0.8	0.8	1.5	1.6	1.5	1.4	1.3	1.1
Transferencias unilaterales corrientes	4.0	4.6	4.6	4.9	4.7	5.8	5.6	6.2	6.7	6.9	6.0	6.5	6.4	6.3
Cuenta Capital y Financiera	5.3	6.2	4.8	2.9	0.7	0.1	2.5	0.3	3.6	2.4	1.4	1.3	1.8	2.5
Inversión Directa	12.0	12.1	8.7	8.6	8.5	2.4	0.7	3.0	0.8	3.8	6.1	5.0	7.4	8.6
d/c Inversión bruta	12.1	12.2	9.9	10.8	12.6	7.0	4.4	4.3	3.9	7.0	9.1	7.7	9.6	10.6
Capital de MLP (sector público)	1.2	1.4	1.3	2.5	3.8	4.8	3.1	1.8	1.7	1.9	2.1	1.9	1.8	1.5
Otras cuentas de capital	-7.9	-7.3	-5.2	-8.2	-11.6	-7.3	-6.3	-1.5	-6.1	-8.1	-9.6	-8.2	-7.4	-7.6
Financiamiento	2.5	0.3	0.5	0.5	3.7	0.9	1.5	5.3	0.9	0.7	1.0	0.9	0.9	0.9
Excepcional	-	0.2	0.2	0.1	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
RIN BCB	2.5	0.5	0.3	0.4	3.5	1.1	1.6	5.4	1.0	0.8	1.1	1.0	1.0	1.0
Cuentas Fiancieras														
Emisión	5.2	5.0	4.7	5.0	5.4	5.7	6.2	8.2	9.2	9.5	9.7	9.8	10.1	10.2
Depósitos (incl CDD's)	49.0	49.1	48.3	49.7	45.6	43.1	38.1	38.1	39.3	41.0	42.4	44.2	46.4	48.8
MN + UFV	3.4	3.1	3.1	3.5	3.1	3.3	4.2	6.1	11.4	12.8	14.1	15.7	17.8	20.1
ME	45.6	46.0	45.2	46.2	42.5	39.8	33.9	32.0	27.9	28.2	28.3	28.5	28.6	28.7
M'3	53.6	53.6	52.5	54.2	50.3	48.2	43.7	45.6	47.4	49.2	50.6	52.3	54.4	56.7
MN + UFV	8.0	7.6	7.3	8.0	7.8	8.4	9.8	13.6	19.5	21.0	22.3	23.8	25.8	28.0
ME	45.6	46.0	45.2	46.2	42.5	39.8	33.9	32.0	27.9	28.2	28.3	28.5	28.6	28.7
Crédito al Sector privado	63.9	64.0	58.5	53.2	51.1	47.8	42.4	40.2	41.2	42.1	43.2	45.2	47.7	50.7
PIB en Millones de bolivianos corrientes	46,822	48,156	51,928	53,790	56,682	61,980	69,152	75,285	81,149	89,893	98,755	108,056	118,175	129,941