

Romper la cadena

La deuda pública de Bolivia



SERIE: DEBATE PÚBLICO 2

BOLIVIA 2005

Romper la cadena

La deuda pública de Bolivia

Fundación Jubileo

Juan Carlos Núñez

Director Ejecutivo

Proyecto Deuda y Pobreza

Ekatherine Murillo P.

Responsable del Proyecto

Alfred Gugler

Responsable de Investigación

Jorge Jiménez Jemio

Responsable de Comunicación

Dirección:

Ed. Esperanza, Av. Mariscal Santa Cruz, piso 3, of. 2

Telefax:

(591-2) 2125177 - 2311074

E-mail:

jubileobolivia@yahoo.com

fundajub@entelnet.bo

Página electrónica:

www.jubileobolivia.org

Casilla:

5870 La Paz - Bolivia

Noviembre, 2005

Contenido

Índice de cuadros y gráficos	2
Presentación.....	3
Glosario de siglas y términos	4
Resumen.....	6
1. La deuda externa de Bolivia.....	9
1.1. La deuda externa en los años 70 y 80	9
1.2. Evolución de la deuda externa hasta el 2005	9
1.3. Estrategias de reducción de la deuda.....	13
1.4. Los nuevos endeudamientos	17
1.5. ¿Es sostenible la deuda externa?	18
2. La deuda interna	21
2.1. Los distintos tipos de deuda interna	21
2.2. Evolución y situación de la deuda interna	22
2.3. Origen y causas de la elevada deuda interna	25
3. La deuda pública	28
3.1. Evolución de la deuda pública	28
3.2. La sostenibilidad de la deuda pública.....	28
4. Propuestas.....	30
Bibliografía	32

Índice de gráficos y cuadros

Índice de gráficos

Gráfico 1: Evolución del saldo de la deuda externa, 1990–junio de 2005	9
Gráfico 2: Evolución del saldo de la deuda multilateral, 1990–junio de 2005	10
Gráfico 3: Evolución del saldo de la deuda bilateral, 1990–junio de 2005	10
Gráfico 4: Composición del saldo de la deuda externa pública de Bolivia, 1990 y junio 2005	11
Gráfico 5: Servicio de la deuda externa antes y después del HIPC (I + II)	11
Gráfico 6: Estructura del servicio de la deuda externa, 2004.....	11
Gráficos 7a) y 7b): Participación de los mayores acreedores sobre el saldo y el servicio de la deuda	12
Gráfico 8: Relación del saldo de la deuda (en valor presenteVPN) sobre el PIB	13
Gráfico 9: Servicio de la deuda en % de las exportaciones, antes y después del HIPC.....	13
Gráfico 10: Desembolsos (brutos) de nuevos créditos, según categoría de prestamista	17
Gráfico 11: Financiamiento del déficit fiscal global con fuentes externas e internas	22
Gráfico 12: Deuda interna global del Sector Público No Financiero	23
Gráfico 13: Saldo de los Bonos obligatorios del TGN colocados a las AFP, 1996–agosto de 2005	23
Gráfico 14: Intereses pagados sobre la deuda interna y externa.....	24
Gráfico 15: Servicio de la deuda interna, 1998-2004.....	24
Gráfico 16: Acreedores de la deuda interna global del SPNF, 2004.....	24
Gráfico 17: Relación entre el saldo (nominal) total de la deuda interna y el PIB.....	25
Gráfico 18: Razón entre el servicio de la deuda interna y los ingresos fiscales	25
Gráfico 19: Saldo de la deuda pública total, 1999 – 2004.....	28
Gráfico 20: Relación entre la deuda pública (nominal) total y el PIB	28
Gráfico 21: Relación entre el servicio de la deuda pública y los ingresos fiscales	29
Gráfico 22: Razón entre el servicio de la deuda pública y los ingresos fiscales totales.....	29

Índice de cuadros

Cuadro 1: Alivio de la deuda en el marco de la Iniciativa HIPC II, hasta el 2017	14
Cuadro 2: Alivio de la deuda en el marco del Más allá del HIPC, hasta el 2017	15
Cuadro 3: Servicio de la deuda externa antes y después del HIPC (I y II) y Más allá del HIPC	16
Cuadro 4: Servicio de la deuda externa proyectado al Banco Mundial (IDA) y FMI, 2006-2015	20

En deuda con el desarrollo humano

Bolivia está, otra vez, entre los países altamente endeudados. A la cadena del endeudamiento externo se han aumentado los eslabones de la deuda interna. En cifras, actualmente el país debe, a acreedores externos e internos, cerca de 7.600 millones de dólares.

No obstante a las reprogramaciones de pago de la deuda en los años 80 y a los programas de alivio del endeudamiento en los 90, el país sigue atrapado en medio de cifras insostenibles.

En la otra cara de la medalla, dos terceras partes de la población boliviana viven por debajo de la línea de la pobreza, entretanto, aproximadamente el 35% de los ingresos fiscales son destinados a cubrir las obligaciones de las deudas del Estado.

Esta forma de dependencia reduce la capacidad de invertir en el desarrollo humano. El 2004, por ejemplo, Bolivia pagó cerca de 800 millones de dólares en cuotas de capital e intereses para cubrir sus compromisos por la deuda externa e interna, mientras ese mismo año apenas pudo destinar 531 millones de dólares para la inversión pública.

Los insuficientes ingresos que recauda el Estado son la causa principal para la contratación de nuevos créditos que, en los últimos años, han sido otorgados —en una mayor proporción— en condiciones de mercado (altas tasas de interés y plazos relativamente cortos), cuadro que se torna más crítico por el endeudamiento interno, cuyas condiciones tampoco son favorables. Así, no sólo el presente está comprometido. Si ponemos la mirada en el futuro, la esperanza en el desarrollo también está hipotecada si no se asumen acciones inmediatas.

Por este escenario, es imprescindible romper el círculo vicioso del endeudamiento público, ya que los créditos que hoy recibimos (peor aún si no son bien utilizados), mañana implicarán un abultado servicio de deuda que limitará la atención de las necesidades más premiosas de la población. Si sumamos, además, la condicionalidad derivada de los financiamientos y las relaciones internacionales de intercambio injustas, la situación es aún más complicada.

¿Cómo romper la cadena? En este documento de Fundación Jubileo se presentan algunas alternativas que no pretenden ser la última palabra, sino más bien poner en la mesa del debate, entre otras cosas, algunos elementos que permitan generar más ingresos, captando de los que más tienen y lograr reglas más justas en el contexto internacional, a fin de que en un mediano plazo dependamos menos de los créditos y logremos mayor autonomía en el diseño e implementación de políticas públicas orientadas a velar por el bien común, para que la vida esté antes que la deuda.

Fundación Jubileo

Glosario de siglas y términos

Glosario de siglas

AFP	Administradora de Fondos de Pensiones
BCB	Banco Central de Bolivia
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAF	Corporación Andina de Fomento
EBRP	Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza
FCC	Fondo de Capitalización Colectiva
FCI	Fondo de Capitalización Individual
FMI	Fondo Monetario Internacional
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries Initiative (Iniciativa para Países Pobres Altamente Endeudados)
IDA	Asociación Internacional de Fomento
PGN	Presupuesto General de la Nación
PIB	Producto Interno Bruto
SPNF	Sector Público No Financiero
SPVS	Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros
TGN	Tesoro General de la Nación
UDAPE	Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas
UFV	Unidad de Fomento de Vivienda

Glosario de términos

Banco Central de Bolivia (BCB)

Es el Ente Emisor y autoridad monetaria. El BCB es el encargado de la emisión exclusiva de moneda y billetes y es la institución que regula el tipo de cambio (política cambiaria), así como la liquidez existente en la economía (política monetaria). Es independiente del Poder Ejecutivo y tiene como tarea principal velar por la estabilidad económica, sobre todo de los precios. El BCB actúa también como agente financiero del Gobierno, es decir, coloca títulos valor del TGN y registra, paga y participa en la renegociación de la deuda pública externa.

Bonos del Tesoro (BT) y Letras del Tesoro (LT)

Los Bonos del Tesoro son títulos de deuda pública a largo plazo emitidos por el TGN para financiar las

obligaciones del Gobierno. Conceden a su tenedor el derecho a recibir una suma pagadera al vencimiento del título, así como un interés fijo. Se adjudican mediante subasta pública o de manera directa (en el caso de los Bonos AFP) y son normalmente negociables en el mercado secundario. Los BT son emitidos en moneda nacional o extranjera o en UFV (con mantenimiento de valor con respecto a la evolución de los precios internos), y tienen diferentes plazos.

Las Letras del Tesoro son títulos de deuda pública, normalmente de corto plazo, que son pagados a la fecha de vencimiento. Las LT son emitidas en moneda nacional o extranjera por el TGN para financiar requerimientos de liquidez de corto plazo del Gobierno o por el BCB, con fines de regulación monetaria.

Fondo de Capitalización Colectiva (FCC)

Son los recursos obtenidos en el proceso de capitalización de las empresas públicas por la transferencia del 50% de sus acciones, administradas por las AFP. La renta del FCC debe ser utilizada para el financiamiento del Bonosol, así como de los gastos funerarios.

Fondo de Capitalización Individual (FCI)

Son los aportes que realizan los afiliados al Seguro Social Obligatorio (SSO), con el propósito de recibir su prestación de jubilación. Estos recursos son manejados por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) y son invertidos en títulos valor.

Producto Interno Bruto (PIB)

Es la suma del valor de todos los bienes y servicios finales producidos internamente en el país, tanto por nacionales como extranjeros.

Sector Público Financiero (SPF)

Abarca al Banco Central de Bolivia, así como a otras instituciones financieras como ser el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), el Fondo de Desarrollo del Sistema Financiero y Apoyo al

Sector Productivo (FONDESIF), el Directorio Único de Fondos (DUF) y el Fondo Nacional de Vivienda Social (FONVIS – en liquidación).

Sector Público No Financiero (SPNF)

Comprende al Gobierno General (que a su vez incluye al Gobierno Central, gobiernos regionales y municipales, y entidades de seguridad social) y las empresas públicas.

Unidad de Fomento de Vivienda (UFV)

Es un índice referencial que muestra la evolución diaria de los precios. El BCB la calcula sobre la base

del Índice de Precios al Consumidor (IPC) que publica el Instituto Nacional de Estadísticas. La UFV puede emplearse para realizar operaciones (p. ej. créditos), contratos, etc. en moneda nacional con mantenimiento de valor respecto a la evolución de los precios. Pese a su denominación, la utilización de la UFV no está limitada solamente al financiamiento de viviendas. Relacionando el valor de la UFV al valor del boliviano, se da una especie de tipo de cambio. Al 10 de noviembre de 2005, por ejemplo, este tipo de cambio estuvo en 1 UFV = Bs 1,1365



Archivo numismático del MUSEF, La Paz

Resumen

Deuda externa

1. La década de los 70 fue el período de la expansión crediticia en Latinoamérica. En Bolivia, entre 1970 y 1985, la deuda externa pública se incrementó en 6.3 veces, la deuda con la banca privada del exterior en no menos de 75 veces.
2. Durante los años 90, el saldo de la deuda externa de Bolivia creció de \$us 4.000 millones a aproximadamente \$us 4.800 millones a mediados de la década, para bajar hasta \$us 4.300 millones el 2002, debido al programa de alivio de la deuda HIPC. Luego, después de pasar por su nivel histórico de más de \$us 5.000 millones, el 2003, se redujo a \$us 4.800 millones, a junio de 2005.
3. La participación de los acreedores multilaterales en el total se incrementó fuertemente, de 49%, en 1990, a 92%, en junio de 2005. En cambio, la proporción de la deuda bilateral se redujo de 45%, en 1990, a 8%, el 2005. La deuda privada, ya limitada a principios de los años 90, bajó a 0.01% el 2005.
4. De acuerdo con el saldo, el servicio (intereses y amortizaciones) de la deuda externa creció en la primera mitad de los años 90 hasta llegar a más de \$us 400 millones (sin HIPC), en 1998. Con la aplicación del HIPC I, a partir de 1998, y el HIPC II, a partir de 2001, el servicio se mantuvo en un rango entre \$us 250 y 280 millones.
5. En 1998, Bolivia calificó para la iniciativa HIPC I, en cuyo marco el país obtuvo un alivio comprometido de \$us 788 millones en términos nominales. Este monto se hará efectivo hasta el año 2045.
6. En junio de 2001, Bolivia alcanzó el punto de culminación de la iniciativa HIPC II. El alivio otorgado por todos los acreedores asciende aproximadamente a \$us 1.780 millones hasta el 2045, representando una reducción de cerca de 40% del saldo de la deuda a fines de 2001.
7. El alivio en el marco del HIPC II, hasta el 2017, llegará a cerca de \$us 1.140 millones, es decir, a un promedio anual de \$us 70 millones. Según la Ley del Diálogo Nacional, promulgada en julio de 2001, estos recursos liberados deben ser utilizados en el marco de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP).
8. El 2002, los grandes acreedores bilaterales decidieron condonar a Bolivia el 100% del saldo restante de la deuda bilateral, alcanzando a \$us 650 millones. De acuerdo con una decisión del gobierno boliviano, estos fondos denominados Más allá del HIPC ya no son asignados a las municipalidades para ser usados en la lucha contra la pobreza.
9. Los desembolsos de nuevos créditos subieron de manera impresionante en los últimos tres años. De un nivel comprendido entre \$us 300 a 400 millones anuales, entre 1998 y 2001, se incrementaron a cerca de \$us 600 millones, en promedio, entre 2002 y 2004. En estos desembolsos, los organismos multilaterales participaron con más de 90%.
10. Un aspecto particularmente preocupante es la alta participación de la CAF en los nuevos endeudamientos. La proporción de los préstamos de este organismo en el saldo total de la deuda externa pública se duplicó de 7.6%, el 2001, a 16% el 2005. Puesto que la CAF presta a condiciones comerciales, el grado de concesionalidad de la deuda externa total ha bajado considerablemente.
11. Continuando con esta tendencia, de los nuevos préstamos contratados durante el 2004, sólo la cuarta parte (24.5%) fue contraída en términos concesionales, el resto fueron créditos más onerosos. Más de 40% de las nuevas contrataciones tiene condiciones comerciales, lo que significa que el futuro stock de la deuda tendrá una estructura aún menos concesional que la del año 2004.
12. La definición de la sostenibilidad de la deuda externa debería tener un enfoque de desarrollo

humano y, por ende, su punto de partida no debe ser únicamente una capacidad de pago definida más o menos arbitrariamente, sino la disponibilidad de recursos financieros suficientes para asegurar un nivel mínimo de desarrollo humano; por ejemplo, el definido en los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

13. La iniciativa del G-8 para la condonación de la deuda externa no es suficiente para Bolivia, pues significaría un alivio -en términos de reducción del servicio- de tan sólo \$us 64 millones por año, en promedio, entre el 2006 y el 2015, es decir, aproximadamente 23% del servicio total pagado (después del HIPC) en el 2004.

Deuda interna

14. La deuda interna del sector público abarca mayormente títulos valor emitidos por el Tesoro General de la Nación y colocados al sector privado; en primer lugar, a las AFP. Una menor parte está constituida por deuda con el Banco Central de Bolivia.
15. El saldo de la deuda interna total se duplicó en los últimos 5 años, pasando de \$us 1.340 millones, en 1999, hasta \$us 2.730 millones, a fines de 2004.
16. En sintonía con el fuerte crecimiento del saldo de la deuda interna aumentaron también sus intereses, los cuales crecieron de \$us 71 millones, en 1999, a \$us 155 millones, el 2004. En el mismo período, el servicio se incrementó de \$us 270 millones a \$us 520 millones.
17. En la estructura de la deuda interna se destaca la alta participación de las dos Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), con cerca de 40% del total. El resto del sector privado participa con 25% del total adeudado, mientras que la deuda con el Banco Central de Bolivia significa el 36%, incluyendo una deuda histórica.
18. La razón principal para el fuerte aumento de la deuda interna en los últimos cuatro años es el elevado déficit de las cuentas fiscales del Estado boliviano. Aunque una parte de este hueco se debe a factores coyunturales, el factor más

importante es la Reforma de Pensiones, cuyos costos representaron las tres cuartas partes del déficit de los últimos 5 años.

19. Comparando el servicio de la deuda interna con los ingresos fiscales, se puede advertir que en 1998 el pago de intereses y amortizaciones se llevaba tan sólo la décima parte de los ingresos del Estado, subiendo esta proporción a 22%, el 2004.

La deuda pública

20. La deuda pública en su conjunto (deuda externa e interna) se ha incrementado constantemente en los últimos 5 años, pasando de aproximadamente \$us 5.900 millones, el 1999, hasta cerca de \$us 7.700, a fines de 2004.
21. Todos los indicadores de la deuda pública han tenido una tendencia creciente en los últimos tres a cuatro años, algunos llegando a niveles insostenibles. Debido sobre todo a altos pagos de interés y amortizaciones por concepto de deuda interna, el Estado boliviano tendrá que dedicar en los próximos 10 años casi la tercera parte de sus ingresos al servicio de la deuda pública, lo que es claramente insostenible.

Propuestas

22. Basado en el análisis efectuado, se formulan las siguientes propuestas:
 - Condonación total de la deuda externa, más allá de la iniciativa del G-8.
 - Seguimiento al nuevo endeudamiento externo que asegure que Bolivia acceda preferentemente a préstamos concesionales y que los recursos sean empleados para inversiones productivas.
 - Redefinición del concepto de sostenibilidad, para que tenga un enfoque de desarrollo humano, con miras a disponer de recursos financieros suficientes para asegurar el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.
 - Implementación de un Tribunal Internacional de Arbitraje de la deuda, que tenga autonomía respecto a los acreedores y deudores y analice en qué medida el servicio de la deuda pone en riesgo la lucha contra la pobreza y

el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

- Adopción de medidas contundentes para aliviar el TGN de la pesada carga de los gastos en pensiones, mediante la presión sobre las instituciones financieras internacionales para que financien una parte del costo con donaciones y préstamos altamente concesionales y depurando el registro de jubilados, para anular rentas obtenidas de manera fraudulenta.
- Una reforma tributaria que asegure mayor sostenibilidad de los ingresos del TGN y que haría que el sistema tributario boliviano tenga una base más amplia y sea más equitativo; contemplando, entre otras medidas, la introducción de un impuesto progresivo a los ingresos personales y mayores contribuciones de las empresas.

- Limitar el gasto en servicios personales y subsidios a las universidades, el mismo que ha crecido mucho en los últimos 10 años,
- Las subvenciones "ciegas", como las que se otorga a los productos hidrocarburíferos, que restan recursos a los programas y proyectos de reducción de la pobreza, deberían ser reemplazados por un sistema de subsidios más focalizados hacia los pobres.

El servicio de la deuda pública del 2004 fue de cerca de 800 millones de dólares, monto más alto que todo el gasto pro-pobre destinado ese mismo año a salud y educación (excluyendo el nivel universitario), que alcanzó aproximadamente a \$us 750 millones.



Tarija

I. La deuda externa de Bolivia

I.1. La deuda externa en los años 70 y 80

Para Latinoamérica, la década de los 70 estaba caracterizada por una masiva afluencia de capitales en forma de créditos bancarios, proviniendo, en primer lugar, de los grandes bancos comerciales norteamericanos. En este periodo, la banca privada en los países industrializados estuvo en una situación de sobre-liquidez, y este capital financiero buscó posibilidades de inversiones lucrativas, encontrando oportunidades en los países en vías de desarrollo de América Latina y otros continentes.

El fenómeno de la expansión crediticia no estaba ajeno a Bolivia. Entre 1970 y 1985, la deuda externa pública de Bolivia se incrementó en 6,3 veces, de \$us 522 millones a \$us 3.294 millones.¹ La deuda con la banca privada del exterior creció de un nivel de apenas \$us 10 millones (1.8% del total adeudado), en 1970, hasta \$us 824 millones (36% del total), en 1980, alcanzando su más alto nivel. En el mismo periodo, creció también la deuda bilateral, pero en menor medida, incrementándose tan sólo en 14 veces entre 1970 y 1985.

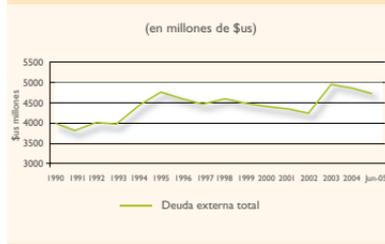
En cuanto al uso que se dio a estos recursos externos, prestados en una mayor parte a condiciones de mercado, se debe hacer notar que no fueron utilizados de manera muy productiva y eficiente. Según Carlos Villegas², se presentaron inclusive irregularidades en el uso del crédito externo, y una parte de los recursos financiaron proyectos sobredimensionados e irracionales. Así, por ejemplo, Villegas menciona la Fábrica de Aceites de Villamontes que apenas llegó a funcionar a un 16% de su capacidad. Otro ejemplo de un “elefante blanco” fue el proyecto minero de Karachipampa.

En conclusión, tanto el extremo crecimiento de la deuda externa pública –sobre todo la deuda con la banca comercial, que además sufrió tremendas alzas en sus tasas de interés- como el mal uso que

se dio a una parte de estos créditos hicieron que la deuda se tornara insostenible desde el principio de los años 80. A partir de 1981, la deuda con la banca privada tuvo que ser reestructurada porque Bolivia no estaba en condiciones de honrar todas sus obligaciones. Para reducir de manera definitiva la carga de la deuda privada, el Gobierno boliviano empezó a realizar recompras de esta deuda desde 1988 (ver acápite 1.3).

I.2. Evolución de la deuda externa hasta el 2005

Gráfico 1
Evolución del saldo de la deuda externa, 1990-junio de 2005



Fuente: Banco Central de Bolivia, Estado de la deuda externa pública (2005); UDAPE (2004)

A principios de los años 90, el saldo de la deuda externa pública (de mediano y largo plazo) de Bolivia estuvo en alrededor de \$us 4.000 millones. A partir de 1993, empezó a crecer considerablemente, para llegar a un nivel de aproximadamente \$us 4.800 millones, en 1995 (ver Gráfico 1). Este incremento se debió, en primer lugar, a importantes nuevos desembolsos de parte de las instituciones financieras internacionales (BID, IDA, CAF) y, en menor medida, a nuevos créditos de la cooperación bilateral y a variaciones cambiarías.

Luego, a partir de 1996, la deuda comenzó a bajar paulatinamente para llegar, el 2002, a \$us 4.300 millones, su nivel más bajo desde 1995. Esta reducción

¹ Huber Abendroth y otros (2001), apéndice IV

² Huber Abendroth y otros (2001), p. 285-286

se explica mayormente por condonaciones de deuda, a partir de 1998, en el marco del HIPC I y, desde el 2001, por el HIPC II.

Sin embargo, el 2003, el saldo creció nuevamente en más de \$us 700 millones, alcanzando el nivel más alto de la historia, a saber, \$us 5.040 millones. Este incremento se debió, en primer lugar, a desembolsos récord de \$us 700 millones, la mayor parte (97%) provino de las instituciones multilaterales. Hasta junio de 2005, el saldo adeudado bajó de nuevo hasta \$us 4.800, debido, principalmente, a la depreciación del Euro y otras monedas respecto al dólar americano.

Evolución de la deuda multilateral

Durante los años 90 y hasta el 2004, la participación de las instituciones multilaterales en la deuda externa pública fue cada vez mayor, tanto en términos absolutos como relativos. Así, el monto total adeudado a las multilaterales (incluyendo al FMI) subió en más del doble, pasando de \$us 1.962 millones, en 1990, a \$us 4.419 millones, a junio de 2005 (+125%). En términos relativos, los acreedores multilaterales participaron con 49% en el saldo total de la deuda externa de 1990, proporción que se incrementó a 92% hasta junio de 2005. Esta evolución refleja la importancia creciente de los créditos ligados a los Programas de Ajuste Estructural, así como, en los últimos tres años, a la necesidad de recurrir en mayor medida al crédito externo para financiar el alto déficit fiscal.

Los principales acreedores multilaterales –durante los años 90 y hasta ahora– fueron y son la Asociación Internacional de Fomento (IDA, por su sigla en inglés), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y la Corporación Andina de Fomento (CAF). En términos de su participación en el saldo total de la deuda, el Banco Mundial, en este caso la IDA, es el acreedor más importante para Bolivia, con 34.7%, a fines de junio de 2005.

Evolución de la deuda bilateral

La evolución de la deuda bilateral durante los años 90 fue en sentido opuesto a la de la deuda multilateral. Así, en 1990, los acreedores bilaterales participaron con \$us 1.806 millones (45% del total adeudado), reduciéndose considerablemente esta proporción en la segunda parte de esa década, para llegar a \$us 384 millones (8% del total) a junio de 2005. Esta reducción se explica, en primer lugar, por la aplicación de programas de condonación para los países altamente endeudados, el HIPC I a partir de 1998 y el HIPC II a partir de 2001.

Los acreedores bilaterales más importantes para Bolivia durante todos los años 90 fueron Japón, Alemania, España, Italia y Bélgica. A junio de 2005 quedan dos acreedores bilaterales mayores que representan casi dos terceras partes de la deuda bilateral restante: España, con \$us 140 millones; y Brasil, con \$us 99 millones.

Gráfico 2

Evolución del saldo de la deuda multilateral, 1990–junio de 2005



Fuente: Banco Central de Bolivia, Estado de la deuda externa pública (2005); UDAPE (2004)

Gráfico 3

Evolución del saldo de la deuda bilateral, 1990–junio de 2005



Fuente: Banco Central de Bolivia, Estado de la deuda externa pública (2005); UDAPE (2004)

Evolución de la deuda privada

Después de tres acciones de recompra de deuda privada, es decir, con la banca internacional, en 1988, 1989 y 1993, a 11 y 16% del valor nominal de la deuda, respectivamente, el saldo restante de la deuda comercial es insignificante. De un nivel de \$us 752 millones, en 1985, lo que representaba 23% del saldo total de la deuda externa en aquel año, la deuda privada se redujo a \$us 300 mil, hasta junio de 2005.

Resumiendo, se puede constatar que la estructura de la deuda externa está caracterizada por una proporción cada vez más alta de la deuda multilateral. A junio de 2005, la proporción de la deuda multilateral (inclusive la debida al FMI) representó 92% del total adeudado (ver Gráfico 4). En cambio, la deuda bilateral tiende a disminuir, llegando a una proporción de aproximadamente 8%. La deuda privada, ya insignificante en anteriores años, bajó aún más, apenas a 0.01% del total.

Gráfico 4

Composición del saldo de la deuda externa pública de Bolivia, 1990 y junio 2005



Fuente: Banco Central de Bolivia, Estado de la deuda externa pública (2005); UDAPE (2004)

Evolución del servicio de la deuda

Según el saldo, el servicio de la deuda externa (pago de intereses/comisiones más amortizaciones) creció en la primera mitad de los años 90 hasta llegar a más de \$us 400 millones, en 1998 (\$us 415 millones sin HIPC y \$us 389 millones con HIPC). Con la aplicación del HIPC, el servicio se mantuvo en un rango de \$us 250 a 280 millones, aproximadamente. Sin HIPC, estaría en un nivel entre \$us 340 y 440 millones (Gráfico 5).

Gráfico 5

Servicio de la deuda externa antes y después del HIPC (I + II)



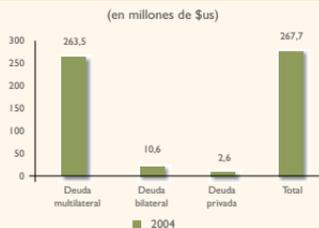
Fuente: Banco Central de Bolivia, Estado de la deuda externa pública (2005) y Memoria 2004 (2005)

El servicio pagado el 2004 se elevó a \$us 276.8 millones. De este monto, \$us 203.8 millones correspondieron a amortizaciones de capital y \$us 73 millones al pago de intereses y comisiones. Con relación a la gestión 2003, se puede observar un incremento de \$us 8 millones ó 3% (servicio de deuda pagado el 2003: \$us 268.9 millones).

De acuerdo a su alta participación en el capital, las instituciones multilaterales (incluyendo al FMI) recibieron la mayor parte del servicio; a saber, \$us 263.5 millones (95% del total); en tanto que \$us 10.6 millones (4%) fueron destinados a acreedores bilaterales. El 1% restante, que corresponde a \$us 2.6 millones, fue pagado a acreedores privados.

Gráfico 6

Estructura del servicio de la deuda externa, 2004

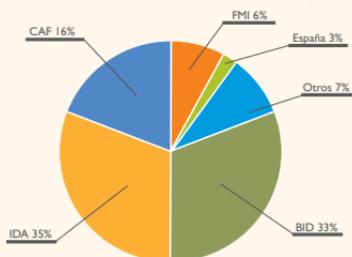


Fuente: Banco Central de Bolivia, Estado de la deuda externa pública (2005)

Los acreedores más importantes a junio de 2005 son el Banco Mundial/Organización Internacional de Fomento (IDA), con \$us 1.667 millones ó 34.7% del total, seguido por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), con \$us 1.586 millones (33%), la CAF con 16.1% del total y el FMI con 5.9%. Las instituciones multilaterales, en su conjunto, representan el 92% del total de la deuda a junio de 2005 (ver Gráfico 7a).

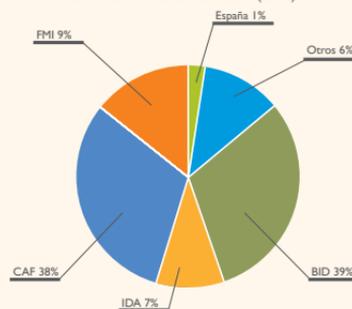
Gráfico 7a y 7b Participación de los mayores acreedores sobre el saldo y el servicio de la deuda

7a) Participación de los mayores acreedores sobre el saldo de la deuda a junio de 2005 (en %)



Fuente: Banco Central de Bolivia, Estado de la deuda externa pública (2005)

7b) Participación de los mayores acreedores sobre el servicio de la deuda - 2004 (en %)



Fuente: Banco Central de Bolivia, Estado de la deuda externa pública (2005)

En términos de servicio de la deuda, el organismo que se llevó la tajada más grande en el 2004 fue de nuevo el BID, con casi 40% del total pagado (Gráfico 7b). Lo que llama la atención es la alta participación de la CAF en el total del servicio de la deuda; a saber, 38%, mientras que su proporción en el saldo es tan sólo 16%. Eso refleja la naturaleza no concesional de sus préstamos, es decir altas tasas de interés y cortos plazos de amortización. En cambio, la IDA tiene una muy baja participación en el servicio (7%) y una alta proporción del saldo (35%), lo que muestra que sus créditos son altamente concesionales.

Evolución de algunos indicadores

Si se trata de evaluar la carga que representa la deuda externa y su servicio para una economía, se aplica una serie de indicadores que relacionan el saldo y el servicio de la deuda con variables macroeconómicas, tal como el Producto Interno Bruto (PIB), las exportaciones o los ingresos fiscales.

La relación entre el saldo de la deuda externa (en valor presente VPN³) y el Producto Interno Bruto (PIB) mejoró bastante entre 1998 y 2001, reduciéndose de 34% a 22%, debido, en primer lugar, a importantes condonaciones de deuda bilateral el 2001, en el marco del HIPC II. Sin embargo, a partir de 2002 –pese a las condonaciones del HIPC– este indicador empezó a subir nuevamente; en primer lugar, a causa de grandes desembolsos de préstamos comerciales de parte de la CAF, lo que ocasionó un fuerte incremento en el valor presente del saldo de la deuda (reflejando una mayor proporción de créditos caros en el total). Hasta el 2004, el indicador había llegado otra vez al nivel de 1998, lo que muestra que la carga real de la deuda externa en relación con la producción no se ha reducido.

El coeficiente del servicio de la deuda sobre las exportaciones de bienes y servicios, el mismo que indica la capacidad de pago que tiene el país, ha disminuido de manera significativa en los últimos seis años, debido al alivio a la deuda en el marco de la Iniciativa HIPC. Sin el programa HIPC, este coeficiente se hubiera mantenido por encima de 20% hasta el 2003, lo que es considerado hoy en día como un nivel absolutamente

³ El valor presente o valor actualizado de una deuda expresa la condicionalidad de la misma, es decir, el hecho de que un préstamo es blando o más bien comercial. Mientras más reducido es el valor presente de un crédito en comparación con su valor nominal, más blando es el crédito. En este sentido, el valor presente permite comparar las condiciones de distintos créditos (tasas de interés, plazos).

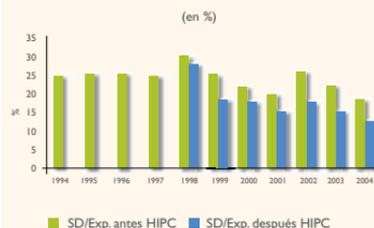
insostenible. Según datos del Banco Central de Bolivia, con la aplicación del HIPC, este indicador disminuyó de 25%, en 1997, aproximadamente a 15%, el 2003, y 11%, el 2004. Sin embargo, cabe destacar que la disminución hasta debajo del umbral del 15% el 2003 y 2004 se explica por un incremento extraordinario de las exportaciones del orden de 20%, el 2003, y 35%, el 2004; y no por una reducción del servicio que, al contrario, se incrementó en 9% entre el 2002 y 2004.

Gráfico 8
Relación del saldo de la deuda (en valor presente VPN) sobre el PIB



Fuente: Banco Central de Bolivia, Memoria 2004 (2005)

Gráfico 9
Servicio de la deuda en % de las exportaciones, antes y después del HIPC



Banco Central de Bolivia, Boletín del Sector Externo No.29 (2003) y Memoria 2004 (2005)

1.3. Estrategias de reducción de la deuda

Tras el estallido de la crisis de la deuda, en 1982, los acreedores, sobre todo los bancos comerciales, percibieron esta situación como una crisis de liquidez, la misma que podía ser subsanada mediante reestructuraciones (extensión del plazo de pago) y nuevos créditos. No fue antes del final de la década de los 80 que los acreedores reconocieron el hecho de que se trataba de una crisis de insolvencia, que muchos de los países altamente endeudados no iban a poder pagar su deuda y que necesitaban que se les condonara de una u otra manera una parte de sus obligaciones.

Es así que nacieron, a fines de los 80, los primeros planes y programas de reducción de deuda, primero para la deuda bilateral y la deuda privada. En el transcurso de los años 90, las condonaciones otorgadas en el Club de París⁴ por los países acreedores se volvieron cada vez más importantes, sin embargo, no hubo un enfoque amplio, cada categoría de deuda se trataba de manera separada. Asimismo, los organismos multilaterales se negaban a reconocer que la deuda multilateral se había convertido en un problema cada vez más grande, sobre todo para los países más pobres, y que era necesario buscar también una solución para este tipo de deuda.

Finalmente, en 1996, bajo la presión de numerosas organizaciones de la sociedad civil, los organismos multilaterales reconocieron que había llegado la hora de cambiar de actitud y aceptar que era imprescindible que se redujera también la deuda multilateral y que se aplicara un enfoque amplio que abarque todas las categorías de deudas. Así nació la Iniciativa HIPC, cuya aplicación para Bolivia es presentada más abajo.

Deuda bilateral

En cuanto a la deuda bilateral, Bolivia tuvo que reprogramar la misma varias veces en el marco del Club de París. En estas reestructuraciones, Bolivia

⁴ El Club de París es un foro informal de acreedores oficiales (bilaterales) donde se deciden reprogramaciones (y en ciertos casos condonaciones) y se coordinan formas de pago de las deudas bilaterales de los países deudores.

pudo aprovecharse, a partir de 1990, de tratamientos preferenciales incluyendo un cierto porcentaje de condonaciones de deuda que iban creciendo en el transcurso de los años 90, hasta llegar al 100% el 2002, en el marco del HIPC II, así como del Más allá del HIPC.

La Iniciativa HIPC

HIPC I

Como país severamente endeudado, Bolivia calificó desde el inicio para ingresar al HIPC (Iniciativa para los Países Pobres Altamente Endeudados). En septiembre de 1998, Bolivia alcanzó el denominado punto de culminación, el cual permite a los países elegibles acceder al alivio de la deuda externa. Como resultado, según informaciones del Banco Central de Bolivia⁵, el país obtuvo un alivio comprometido de \$us 788 millones en términos nominales. Este monto se hará efectivo hasta el año 2045, sin embargo la mayor parte se condonará en los primeros 15 años de la iniciativa. Este alivio representó una reducción del 17% del saldo total de la deuda externa pública de Bolivia a fines de 1998.

HIPC II

Como se manifestó claramente que el alivio proporcionado por la iniciativa HIPC I no era suficiente para que los países elegibles pudieran alcanzar una verdadera sostenibilidad de su deuda, la Cumbre del G-7, de junio 1999, recomendó al FMI y al Banco Mundial que se modifique el marco original de la iniciativa HIPC para permitir un alivio más amplio, más profundo y más rápido. Así se creó, a fines de 1999, la denominada Iniciativa Reforzada para los Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC II). Ésta se caracteriza por límites más bajos para la definición de la sostenibilidad de la deuda, así como por el requisito para que los países elegibles diseñen una Estrategia de Reducción de la Pobreza, consensuada con la sociedad civil.

Cuadro I

Alivio de la deuda en el marco de la Iniciativa HIPC II hasta el 2017

(en millones de \$us)
A partir de 2005, proyecciones del BCB

2001	27,8
2002	84,4
2003	80,0
2004	82,3
2005	75,0
2006	67,3
2007	61,6
2008	57,5
2009	65,9
2010	68,7
2011	75,7
2012	77,2
2013	77,8
2014	72,2
2015	54,6
2016	55,3
2017	54,7
TOTAL	1.138,0

Fuente: Banco Central de Bolivia, Asesoría de Política Económica (2004) y Memoria 2004 (2005)

Bolivia alcanzó el punto de culminación para el HIPC II en junio de 2001. Según los datos del Banco Central de Bolivia, el alivio otorgado a Bolivia por todos los acreedores, en el marco de este programa, asciende aproximadamente a \$us 1.780 millones en términos nominales hasta el 2045, representando una reducción de cerca de 40% del saldo de la deuda a fines de 2001.

De acuerdo con las proyecciones del Banco Central de Bolivia, de marzo de 2004, el alivio total en el marco del HIPC II, hasta el 2017, llegaría a \$us 1.138 millones, es decir, a un promedio anual de aproximadamente \$us 70 millones (ver Cuadro I). De

⁵ Banco Central de Bolivia, Asesoría de Política Económica, Sector Externo, Bolivia y la Iniciativa HIPC, Documento de Trabajo, Marzo de 2004.



Puerto Rico, Pando

acuerdo con la Ley del Diálogo Nacional, promulgada en julio de 2001, estos recursos liberados deben ser utilizados en el marco de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP), a través de dos mecanismos: 1. el Fondo Solidario Municipal para la Educación Escolar y Salud Públicas (\$us 27 millones anuales hasta el 2017); 2. la Cuenta Especial Diálogo 2000, la misma que asigna los recursos restantes directamente a las municipalidades del país, según sus indicadores de pobreza respectivos.

Más allá del HIPC

En base a la recomendación hecha por la Iniciativa de Colonia a los países acreedores para otorgar a los países HIPC un alivio adicional al concedido en el marco del Club de París, los grandes acreedores bilaterales decidieron, el 2002, condonar a Bolivia el 100% del saldo de la deuda concesional restante que no había sido incluida en el HIPC II.

Los países que se comprometieron a proceder a la condonación de su deuda bilateral en el marco del Más allá del HIPC son: Alemania, Italia, España, Francia, Japón y Estados Unidos. El monto total a ser condonado bajo esta modalidad alcanza a \$us 650 millones (ver Cuadro 2).

Cuadro 2

Alivio de la deuda en el marco del Más allá del HIPC hasta el 2017

(en millones de \$us)

A partir de 2005, proyecciones del BCB

2001	9,3
2002	29,8
2003	34,4
2004	54,3
2005	35,8
2006	51,1
2007	48,5
2008	46,0
2009	45,5
2010	44,8
2011	39,5
2012	38,1
2013	36,8
2014	35,5
2015	34,9
2016	34,2
2017	31,5
TOTAL	650,0

Fuente: Banco Central de Bolivia, Asesoría de Política Económica (2004) y Memoria 2004 (2005)

Es importante resaltar que, en cuanto al uso de los fondos Más allá del HIPC, un decreto supremo aprobado por el gobierno de Jorge Quiroga, en marzo de 2002 (DS 26537), autorizó al Tesoro General de la Nación (TGN) la transferencia de estos fondos a los municipios, según el mismo mecanismo y dándoles el mismo uso de los recursos HIPC II. Sin embargo, en diciembre del mismo año, el nuevo gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada abrogó este Decreto Supremo mediante uno nuevo (DS 26878), facultando al TGN a utilizar directamente estos recursos. Y pese a que las autoridades aseguraron que los fondos iban a ser usados por el Gobierno Central para la lucha contra la pobreza, es muy probable que, dado los elevados déficit

fiscales registrados desde el 2002, sean utilizados para financiar una parte de este déficit.

En cuanto al efecto de los tres elementos de la iniciativa HIPC sobre el servicio de la deuda externa, se puede apreciar en el Cuadro 3 que, entre 1998 y 2004, la reducción acumulada del servicio ascendió a \$us 762 millones. A este monto, el HIPC I contribuyó con cerca de \$us

360 millones, el HIPC II con \$us 275 millones y el Más allá del HIPC con aproximadamente \$us 130 millones. Con relación a los montos por concepto del servicio de la deuda que Bolivia tenía que pagar sin la aplicación del HIPC (SD antes HIPC), los montos efectivamente pagados (SD después HIPC) significó una reducción entre 6.4% (1998) y 38.2% (2002), con un promedio anual de 28% de reducción entre 1998 y 2004.

Cuadro 3

Servicio de la deuda externa antes y después del HIPC (I y II) y Más allá del HIPC (en millones de dólares)

	SD antes HIPC	Alivio HIPC I	Alivio HIPC II	Alivio "Más allá del HIPC"	SD después HIPC	Dif. en \$us millones	Dif. en %
1995	328,6	0	0	0			
1996	334,6	0	0	0			
1997	357,3	0	0	0			
1998	415,4	26,7	0	0	388,7	-26,7	-6,4
1999	334,1	84,7	0	0	249,4	-84,7	-25,4
2000	347,4	78,4	0,7	0	268,3	-79,1	-22,8
2001	345,7	58,7	27,8	9,3	249,9	-95,8	-27,7
2002	410,1	42,6	84,3	29,8	253,4	-156,7	-38,2
2003	422,3	38,6	80,4	34,4	268,9	-153,4	-36,3
2004	442,6	29,4	82,3	54,3	276,6	-166,0	-37,5
Total 98-04	2717,6	359,1	275,5	127,8	1955,2	-762,4	-28,0

Fuente: Banco Central de Bolivia, Asesoría de Política Económica, Sector Externo (2004) y Memoria 2004 (2005)



Ciudad de La Paz

El HIPC no es una ayuda adicional

Un aspecto importante es el principio de adicionalidad de la iniciativa HIPC. En efecto, según el FMI y el Banco Mundial, los recursos liberados mediante el HIPC deberían ser adicionales, es decir, no tendrían que ser compensados por recortes en los otros flujos de recursos concesionarios, como ser donaciones y préstamos blandos.

Ahora, de acuerdo a datos del Banco Central⁶, el alivio HIPC no fue adicional para Bolivia en relación con el Producto Interno Bruto (PIB). En realidad, mientras en el período 1992-1998 el total de la asistencia concesional llegó, en promedio anual, a 8.4% del PIB, entre 1998 y 2004, es decir, durante el período de aplicación del HIPC, llegó a tan sólo 6.9% del Producto, en promedio. Esto quiere decir que, pese al HIPC, el financiamiento concesional en términos del PIB se redujo en vez de incrementarse.

1.4. Los nuevos endeudamientos

Gráfico 10
Desembolsos (brutos) de nuevos créditos según categoría de prestamista



Fuente: Banco Central de Bolivia, Estado de la Deuda Externa Pública (2005)

Como se puede apreciar en el Gráfico 10, los desembolsos de nuevos créditos subieron de manera impresionante en los últimos tres años. De

un nivel comprendido entre \$us 300 a 400 millones anuales, entre 1998 y 2001, se incrementaron a \$us 528 millones el 2002 y 701 millones el 2003. El 2004, los montos desembolsados alcanzaron a \$us 549 millones, es decir, \$us 153 millones menos que en la gestión anterior.

Las instituciones financieras internacionales (incluyendo al FMI) realizaron desembolsos efectivos de \$us 480 millones el 2002, \$us 679 millones el 2003 y \$us 461 millones el 2004. Estos montos representaron 91% del total desembolsado en los tres años. Estas cifras muestran la tendencia de que casi la totalidad del nuevo endeudamiento es multilateral, mientras que la participación de los acreedores bilaterales es muy reducida, aunque se ha recuperado un poco en el 2004, con \$us 87 millones ó 16% del total desembolsado. Por otro lado, la participación de la banca privada es nula desde 1999.

Otro aspecto que debe ser resaltado y que es muy preocupante, es la alta proporción de préstamos de la Corporación Andina de Fomento (CAF) en los nuevos endeudamientos. En realidad, este organismo que presta a condiciones comerciales (altas tasas de interés y relativamente cortos plazos de amortización y períodos de gracia), se ha constituido en los últimos cuatro años en la principal institución financiadora de Bolivia, con una participación de casi 40% en los desembolsos acumulados de este período.

En consecuencia, la proporción de los préstamos de este organismo en el saldo total de la deuda externa subió de 7.6%, el 2001, hasta 16%, a junio de 2005, lo que hace que el stock de la deuda sea menos concesional; vale decir, más oneroso en términos de su futuro servicio. En efecto, el elemento de donación⁷ del saldo de la deuda a fines de 2004 estuvo en tan sólo 39%, muy por debajo del 2003, cuando ascendió a 48%.

Continuando con esta tendencia, de los nuevos préstamos contratados por Bolivia durante el 2004, de un total de \$us 551 millones, sólo la cuarta parte

⁶ Banco Central de Bolivia, Memoria 2004 (2005)

⁷ El elemento de donación expresa el grado de concesionalidad de un préstamo. Mientras más alto es este elemento, más blando o barato es el crédito. Para que un préstamo sea considerado concesional, debe tener un elemento de donación de al menos 35%.

(24,5%) fue contraída en términos concesionales, todo el resto fueron créditos más onerosos. Más de 40% de las nuevas contrataciones tienen condiciones comerciales, \$us 190 millones correspondiendo a la CAF y \$us 40 millones a FONPLATA. El elemento de donación de los préstamos contratados en el 2004 asciende a tan sólo 15,5%, lo que hará que el futuro stock de la deuda tendrá una estructura aún menos concesional que la del año 2004.

Es también importante destacar que, debido al aumento vertiginoso de los desembolsos en los últimos tres años, el saldo total de la deuda externa a junio de 2005 (\$us 4.804 millones), está constituido en casi 50% por endeudamiento nuevo; es decir, préstamos desembolsados entre 2001 y 2004.

1.5. ¿Es sostenible la deuda externa?

El concepto de sostenibilidad del FMI / Banco Mundial

A partir de 1995, en el marco de las discusiones sobre una iniciativa global de reducción de la deuda de los países pobres altamente endeudados, la posterior Iniciativa HIPC, el término de sostenibilidad de la deuda recibió una atención renovada en el debate internacional sobre el peso de la deuda externa. En el campo de los acreedores, fueron el FMI y el Banco Mundial los que dominaban –y siguen dominando– el proceso de definición del concepto. Muy rara vez se escuchaban propuestas de parte de los gobiernos acreedores al respecto. Sin embargo, en el otro campo, el de las ONG, surgieron conceptos y definiciones alternativas, sobre todo a partir de 1998.

Llama la atención que los conceptos preconizados por los organismos multilaterales, por un lado, y por las ONG, por otro, son casi diametralmente opuestos: la esencia de la definición de los unos es la capacidad de pago del país deudor, mientras que los otros defienden un enfoque de desarrollo humano, es decir que los gastos sociales y pro-pobre vienen antes que el pago de la deuda.

Aunque hubo algunos matices en las distintas definiciones de la sostenibilidad de la deuda contenidas en los varios documentos del FMI y del Banco Mundial sobre el tema, la definición más utilizada es la siguiente: “Dicho de manera general, se considera que un país puede tener una situación sostenible de su deuda externa si se puede esperar que podrá cumplir plenamente sus obligaciones externas actuales y futuras, sin necesidad de recurrir a alivios o reprogramaciones de deudas o incurrir en retrasos de pagos, y sin comprometer indebidamente su crecimiento económico”.

Concretamente, los criterios actuales aplicados por las instituciones multilaterales para determinar si la deuda externa de un país es o no sostenible, son las siguientes:

- una razón entre el saldo total de la deuda (en valor presente VPN) y las exportaciones de 150%;
- una razón entre el saldo de la deuda (en VPN) y los ingresos fiscales de 250%.⁸

Cabe destacar que, si bien estos valores umbral son considerablemente más bajos que los inicialmente definidos para el HIPC I, existen datos empíricos de países HIPC que muestran que estas metas pueden ser todavía demasiado altas. Así, estudios realizados por la organización Debt Relief Internacional advierten que los niveles históricamente críticos para el indicador razón deuda/exportaciones era 140% (Lora y otros, 2002).

Dado que los organismos multilaterales consideran la iniciativa HIPC como una estrategia de salida del problema del sobreendeudamiento, los indicadores de endeudamiento de todos los países HIPC deberían bajar a estos umbrales después de haberse aplicado las medidas de alivio a la deuda bilateral (Club de París), comercial y multilateral. Además, los países deberían quedar debajo de estos umbrales durante los años después del alivio (sostenibilidad a mediano o largo plazo).

⁸ Este criterio se aplica solamente para países particularmente abiertos al comercio exterior que tienen una razón exportaciones/PIB superior a 30% y una razón ingresos fiscales/PIB de más de 15%.

Crítica al concepto del FMI / BM y conceptos alternativos

Referido al mencionado concepto y los criterios utilizados, cabe resaltar que la experiencia ha mostrado que los supuestos y proyecciones del FMI y Banco Mundial, en cuanto a crecimiento económico y de las exportaciones, tasas de inversión, flujo de recursos etc., fueron sistemáticamente demasiado optimistas. En muchos casos, esta situación ha conducido a análisis de sostenibilidad poco realistas y, en consecuencia, niveles de condonación insuficientes y nuevamente a niveles de endeudamiento insostenibles.

Sin embargo, es necesario mirar más allá de algunos elementos específicos del concepto. Este enfoque, definido desde los intereses de los acreedores y basado exclusivamente en coeficientes macroeconómicos, descuidando aspectos relacionados con el desarrollo social y la reducción de la pobreza en los países deudores, es inadecuado.

La definición de la sostenibilidad de la deuda externa debe tener un enfoque de desarrollo humano y, por ende, su punto de partida no debe ser únicamente una capacidad de pago definida más o menos arbitrariamente, sino la disponibilidad de recursos financieros suficientes para asegurar un nivel mínimo de desarrollo humano, por ejemplo el definido en los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Este enfoque fue incluido en el documento del Consenso de Monterrey, de marzo de 2002, que dice al respecto: "Futuras revisiones de la sostenibilidad de la deuda deberían tomar en cuenta también el impacto que pueden tener reducciones de la deuda para avanzar hacia el cumplimiento de los objetivos de desarrollo contenidos en la Declaración del Milenio"⁹.

Puesto que tanto los donantes bilaterales como las instituciones financieras internacionales suscribieron los Objetivos del Milenio como metas de desarrollo vinculantes a ser alcanzadas hasta el 2015, están en la obligación de asegurar el financiamiento y los

mecanismos e instrumentos financieros requeridos para lograr estos objetivos. Esto implica, entre otras cosas, el reconocimiento de que existe una relación estrecha entre el nivel del servicio de deuda y los recursos disponibles para alcanzar aquellas metas.

Los acreedores deben comprender que el alcanzar la sostenibilidad de la deuda no es un fin en sí, sino una condición para alcanzar los objetivos consensuados de desarrollo humano. Por lo tanto, la lógica aplicada para determinar si, sí o no, una deuda externa es sostenible debe ser invertida, es decir que se debe utilizar un enfoque de abajo hacia arriba, partiendo de los recursos públicos requeridos para alcanzar las metas consensuadas de reducción de la pobreza.

Ahora, según estimaciones realizadas por las autoridades bolivianas en el marco de la Revisión de la Estrategia de Reducción de la Pobreza, 2004-2007, de octubre de 2003, el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio hasta el 2015 requeriría de recursos (gasto pro-pobre) de alrededor de 15% del Producto Interno Bruto. Sin embargo, en los últimos cuatro años, el gasto pro-pobre alcanzó apenas a 12,3% del PIB por año en promedio, por lo que el Estado debería poder incrementar su gasto para la lucha contra la pobreza en casi 3% del PIB, es decir, aproximadamente \$us 250 millones anuales. Esta suma corresponde más o menos al servicio anual de la deuda externa, así que una condonación total podría liberar los recursos necesarios.

Condonación de la deuda externa propuesta por el G-8 es insuficiente

En julio de este año, el grupo de los 8 países más ricos del mundo (G-8) anunció un nuevo plan de reducción de la deuda externa de 18 países pobres y altamente endeudados con el Banco Mundial (BM), Fondo Monetario Internacional (FMI) y Banco Africano de Desarrollo (BAD). Las deudas que tienen estas naciones –14 países africanos así como Bolivia, Honduras, Nicaragua y Guayana– con los tres prestamistas multilaterales, según el anuncio, debían ser condonadas de forma "inmediata" y al "cien por ciento".

⁹ Citado en: CAFOD, Oxfam, Christian Aid, EUROAD, A Joint Submission to the World Bank and IMF Review of HIPC and Debt Sustainability, August 2002.

Para Bolivia, esta iniciativa significaría un alivio del saldo de su deuda externa de aproximadamente 2.000 millones de dólares, representando el 41% del total adeudado. Sin embargo, según datos del Banco Central de Bolivia, en términos de reducción del servicio, el alivio representaría tan sólo \$us 64 millones por año, en promedio, entre el 2006 y el 2015, es decir, aproximadamente 23% del servicio total pagado (después del HIPC), si se toma como referencia los intereses y amortizaciones efectivamente pagados el 2004, a saber, \$us 277 millones (ver Cuadro 4).

Por lo tanto, la iniciativa del G-8 debería incluir también la deuda con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y, si es posible, con la CAF. Cabe resaltar que el servicio de la deuda pagado a estas dos instituciones financieras el 2004 llegó a no menos de \$us 214 millones (BID \$us 108 millones; CAF \$us 106 millones), vale decir, más de las tres cuartas partes del total pagado ese año.

Cuadro 4

Servicio de la deuda externa proyectado al Banco Mundial (IDA) y FMI, 2006-2015
(en millones de \$us)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Banco Mundial	22,6	23,6	26,6	30,7	33,4	35,7	38,2	42,6	55,5	74,4
FMI	90,8	92	48,3	15,2	7,3					
Total	113,4	115,6	74,9	45,9	40,7	35,7	38,2	42,6	55,5	74,4

Fuente: Banco Central de Bolivia (2005)



Puerto Rico, Pando

2. La deuda interna

¿Por qué existe deuda interna?

El sector público necesita fondos para cumplir sus tareas y funciones. Si los ingresos fiscales no alcanzan para cubrir todos los gastos (gastos corrientes y de inversión), el sector público incurre en déficit fiscales, cuyo financiamiento puede provenir fundamentalmente de tres fuentes: deuda interna, deuda externa o donaciones, o financiamiento monetario (emisión de moneda por el Banco Central), esta última opción es la menos recomendable –y en muchos países prohibida por ley–, pues puede generar inflación.

Hay que destacar que pueden existir otras razones para emitir deuda pública y no únicamente por la necesidad del sector fiscal, es decir del Tesoro General de la Nación (TGN), de financiar el déficit. Así, el TGN puede emitir valores para desarrollar el sector financiero y fomentar el ahorro interno. Asimismo, el sector público financiero, en este caso el Banco Central, puede también emitir títulos a corto plazo para regular la liquidez, en el marco de su mandato de mantener la estabilidad de los precios.¹⁰

2.1. Los distintos tipos de deuda interna

La deuda interna del sector público abarca mayormente títulos valor emitidos por el TGN, colocados al sector privado. Estos valores pueden ser de corto plazo (Letras del Tesoro) o de largo plazo (Bonos del Tesoro). Existe también la posibilidad de conseguir créditos directos del Banco Central o del sistema financiero, es decir, de la banca privada, sin embargo, esta posibilidad es bastante limitada. En el caso del BCB, la limitante está dada por el mandato del ente emisor de procurar la estabilidad de precios y, por ende, de poner límites a la monetización del déficit fiscal.

a) Títulos valor emitidos por el TGN

En cuanto a los títulos emitidos por el TGN, se puede distinguir básicamente entre dos tipos: Letras del TGN y Bonos del TGN.

Las Letras del Tesoro son títulos de corto plazo, es decir, con un plazo inferior o igual a un año, y de renta fija. Estas deudas sirven para financiar requerimientos de liquidez de corto plazo del TGN. Las Letras del TGN tienen plazos de 91, 182 y 364 días.

Los Bonos del Tesoro son títulos a largo plazo, con plazos iguales o mayores a un año. En el caso boliviano, existen bonos con plazos de 728 días (2 años), 1456 días (4 años) así como de 6, 7, 8 y 9 años. La mayoría de los bonos están denominados en dólares estadounidenses, la menor parte en Unidades de Fomento de Vivienda (UFV). Recién a partir del mes de mayo de 2003 se empezaron a emitir bonos en UFV.

Un caso especial son los bonos colocados directamente por el TGN a las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) en el marco de la Ley de Pensiones (Bonos Obligatorios), las dos terceras partes de los cuales tienen un plazo de 15 años y una tasa de interés del 8%.



Yacuiba, Tarija

¹⁰ Estas transacciones se llaman Operaciones de Mercado Abierto.

b) Créditos otorgados al TGN por el BCB

A parte de la emisión de títulos valor, el TGN puede recurrir al crédito del Banco Central de Bolivia (BCB). Sin embargo, la Ley del BCB (Ley 1670) prevé solamente dos situaciones que permiten otorgar créditos al TGN:

1. En caso de necesidades impostergables derivadas de conmoción interna o externa declaradas por Decreto Supremo (créditos de emergencia); y/o
2. Necesidades transitorias de liquidez, dentro de los límites del programa monetario del BCB (créditos de liquidez). Este tipo de créditos son a corto plazo, con tasas de interés de aproximadamente 7% y 8%, en el 2004.

2.2. Evolución y situación de la deuda interna

El comportamiento del déficit fiscal

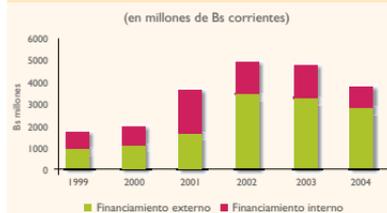
La razón principal para el alto crecimiento de la deuda interna en los últimos cuatro años –y de la deuda externa en el 2003– es el creciente déficit de las cuentas fiscales del Estado boliviano. El déficit fiscal global empezó a dispararse el 2001, con 6,8% del PIB. El 2002, alcanzó la cifra vertiginosa de 8,8%, para bajar a 7,9% el 2003 y 5,5% el 2004. Para el 2005, el Ministerio de Hacienda prevé un déficit global de 3,5%.

Aunque una parte de este déficit se debe a factores coyunturales (bajo crecimiento económico, alta depreciación real del tipo de cambio, caída en los precios de los productos de exportación), la mayor parte es estructural. El factor más importante es la reforma de pensiones, cuyos costos representaron cerca de 5% del PIB en los últimos años, es decir, más que el hueco financiero programado para el 2005.

¿Cómo se ha financiado esta brecha en los últimos años? Aunque la mayor parte ha sido solventada con recursos externos, dada la magnitud del déficit y la escasez de recursos externos concesionales, el gobierno se vio obligado a recurrir, de manera

creciente, al crédito interno. Así, el financiamiento interno (neto) casi se triplicó entre 1999 y 2001, pasando de Bs 750 millones (aprox. \$us 130 millones) a Bs 2.050 millones (\$us 310 millones), para bajar de nuevo a un poco más de Bs 1.000 millones (\$us 126 millones) el 2004 (ver Gráfico 11).

Gráfico 11
Financiamiento del déficit fiscal global con fuentes externas e internas



Fuente: Ministerio de Hacienda, UPF, Operaciones Consolidadas del Sector Público No Financiero (2005)

Evolución del saldo de la deuda interna

La necesidad creciente en los últimos años de recurrir al financiamiento interno para cubrir el déficit fiscal tuvo como efecto un incremento considerable de la deuda interna. Así, el saldo de la deuda interna total¹¹ se incrementó de \$us 1.340 millones, en 1999, hasta \$us 2.730 millones, a fines de 2004; es decir, se duplicó en no menos de 5 años. Desde 1993, cuando estaba en \$us 790 millones, la deuda pública interna creció en 3,5 veces (ver Gráfico 12).

El saldo a fines de 2004 representa más de la mitad de la deuda externa, la misma que estaba en aproximadamente \$us 4.950 millones en aquel momento.

Mientras en 1993 casi la totalidad de la deuda interna del TGN era deuda con el Sector Público, en este caso el Banco Central de Bolivia (parte anaranjada de las columnas en el Gráfico 12), la proporción del

¹¹ Las cifras indicadas incluyen una deuda histórica que tiene el TGN con el Banco Central de Bolivia, las denominadas Letras A (de largo plazo) y B (de corto plazo), del monto total de \$us 690,4 millones a fines de 2004.

ente emisor en el total bajó a 37% el 2004¹², mientras la deuda con el sector privado, mayormente con las AFP, representaba aproximadamente 63% del total.

Gráfico 12

Deuda interna global del Sector Público No Financiero, 1993–2004



Fuente: Ministerio de Hacienda, Dirección General de Crédito Público, CIR - Central de Información

Títulos valor

Una parte importante de la deuda interna está constituida por bonos colocados directamente por el TGN a las AFP. Estos bonos deben ser comprados obligatoriamente por las AFP en el marco de la Ley de Pensiones de 1996 (Bonos obligatorios). Su participación en el total de la deuda interna ascendió a 39% a fines de 2004. Desde el primer año de la emisión de estos bonos, es decir, 1997, su valor total se multiplicó por 16, de \$us 73 millones, en 1997, hasta \$us 1.140 millones, a agosto de 2005 (Gráfico 13).

Gráfico 13

Saldo de los Bonos obligatorios del TGN colocados a las AFP, 1996–agosto de 2005



Fuente: BCB, Certificados de Depósito y Letras del TGN (2005)

Entre 1998 y 2004, el Estado se prestó del Fondo de Capitalización Individual (FCI)¹³ casi \$us 140 millones en promedio anual.

Según datos de la Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros (SPVS)¹⁴, de la deuda total del TGN con las AFP, a julio de 2005 (aproximadamente \$us 1.275 millones entre Bonos obligatorios y valores voluntarios comprados por las AFP¹⁵), más de 60% está constituida por Bonos del TGN Tipo 3, denominados en dólares norteamericanos y con una tasa de interés del 8% y un plazo de 15 años.

De acuerdo con una disposición del Ministerio de Hacienda, a partir de enero de 2003, los bonos a las AFP son colocados en UFV (Unidad de Fomento de Vivienda) y con una tasa de interés de 5%.

Créditos otorgados por el BCB

El saldo de los créditos de liquidez otorgados por el Banco Central al TGN creció de \$us 60 millones, el 2001, hasta \$us 241 millones, a fines de 2004. En cuanto a los créditos de emergencia, su saldo se redujo a sólo \$us 9 millones. Por lo tanto, la deuda del TGN con el BCB, por créditos de liquidez y emergencia, a finales de 2004, estaba en \$us 250 millones. Eso significa un incremento en casi \$us 50 millones con respecto al 2003.

Evolución del servicio de la deuda interna

En sintonía con el fuerte crecimiento del saldo de la deuda interna aumentaron también sus intereses, sobre todo a partir de 2001. Estos crecieron de \$us 77 millones, el 2000, hasta \$us 155 millones, el 2004, es decir, se duplicaron en tan sólo 4 años.

Comparando los intereses pagados por concepto de deuda interna con los de la deuda externa, se puede apreciar en el siguiente Gráfico 14 que, mientras en 1999 y 2000, los intereses de la deuda interna representaban 20% menos de lo pagado por

¹² Esta deuda incluye a las Letras A y B, los créditos de liquidez y de emergencia, así como Bonos del TGN adquiridos por el BCB.

¹³ El FCI recibe los aportes de los trabajadores activos afiliados al Seguro Social Obligatorio (SSO), sistema de capitalización individual en vigencia desde mayo de 1997. El patrimonio del FCI es administrado por las dos Administradoras de Fondos de Pensiones, a saber, Futuro de Bolivia AFP S.A. y BBVA Previsión AFP S.A.

¹⁴ SPVS, Boletín Estadístico Mensual No. 16, julio de 2005.

¹⁵ Más allá de los Bonos obligatorios, las AFP invierten, de manera voluntaria, una parte de su capital en títulos públicos, comprando bonos y letras del Tesoro.

concepto de deuda externa, éstos fueron creciendo a un ritmo impresionante en los siguientes años, hasta llegar, el 2004, a más del doble de los intereses pagados sobre la deuda externa.

Gráfico 14 Intereses pagados sobre la deuda interna y externa

(en millones de \$us)



Fuentes: Dirección General de Crédito Público, CIR - Central de Información y Riesgo, y BCB, Estado de la deuda externa pública

Según datos del Banco Central de Bolivia, el servicio de la deuda interna; es decir, el pago de intereses y amortizaciones, se incrementó de \$us 271 millones, en 1998, hasta \$us 540 millones, el 2003, y 517 millones, el 2004 (Gráfico 15). Esto quiere decir que, en términos absolutos, la carga que representa el servicio de la deuda interna para el Estado se duplicó en tan sólo 5 años.

Gráfico 15 Servicio de la deuda interna, 1998-2004

(en millones de \$us)

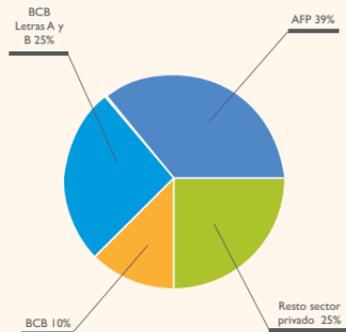


Fuente: BCB, Memoria 2004 (2005)

Estructura del saldo de la deuda interna

Analizando la deuda interna (incluyendo la deuda histórica con el BCB, las denominadas Letras A y B) de acuerdo al tipo de acreedores, cabe destacar la alta participación de las dos Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP, sólo Bonos obligatorios), con casi el 40% del total. El resto del sector privado (bancos, empresas, particulares) participa con 25% del total adeudado, mientras que la deuda con el Banco Central de Bolivia significa 36% del total (ver Gráfico 16).

Gráfico 16 Acreedores de la deuda interna global del SPNF, 2004



Fuente: Dirección General de Crédito Público, CIR - Central de Información y Riesgo

Si se relaciona la deuda interna nominal con el PIB, este coeficiente se ha incrementado de manera preocupante en los últimos 5 años, pasando de 16%, en 1999, hasta 32%, a fines de 2004, es decir que se duplicó (Gráfico 17). Se menciona que este desempeño no se explica solamente por un muy fuerte crecimiento de la deuda, sino también por un bajo crecimiento del PIB, que alcanzó tan sólo a 1.6% en promedio anual entre 1999 y 2004.

Gráfico 17
Relación entre el saldo (nominal) total de la deuda interna y el PIB



Fuente: Elaboración propia con base en Ministerio de Hacienda y Banco Central de Bolivia

El año 1998, el Ministerio de Hacienda de Bolivia estableció, mediante normas básicas referente al Sistema de Crédito Público en el marco de la Ley 1178 (Ley SAFCO), límites financieros máximos de endeudamiento público interno. Estas normas son las siguientes:

1. El servicio de deuda de la gestión corriente no podrá exceder el 20% de los ingresos corrientes de la gestión anterior.
2. El valor presente de la deuda total no podrá exceder el 200% de los ingresos corrientes de la gestión anterior.

Puesto que estos límites están contenidos en las normas básicas de la Ley SAFCO, deben ser los valores que el gobierno boliviano considera como límites aplicables para mantener la sostenibilidad de la deuda interna¹⁶.

Ahora, como se puede ver en el Gráfico 18, el primer indicador llegó a 27% el 2003, para bajar nuevamente a 22% el 2004, debido a un salto bastante importante en los ingresos públicos y a una leve disminución del servicio de la deuda interna. No obstante, es muy preocupante observar que este indicador

¹⁶ Dicha norma dice al respecto: "Las entidades del sector público a nivel nacional, departamental y municipal que soliciten el inicio de las operaciones de crédito público deberán: a. Demostrar su capacidad económica y su estado patrimonial, respetando los siguientes límites de endeudamiento: (...)" (Artículo 31, inciso a)

se ha deteriorado considerablemente desde el 2001, sobrepasando a partir de 2002 los límites de endeudamiento definidos por el Ministerio de Hacienda para todas las entidades del sector público.

Gráfico 18
Razón entre el servicio de la deuda interna y los ingresos fiscales



Fuente: Banco Central de Bolivia, Memoria 2004 (2005)

2.3. Origen y causas de la elevada deuda interna

Causas estructurales del déficit y de la deuda

Como se ha visto en el anterior capítulo, el empeoramiento del déficit fiscal –y por consiguiente el aumento de la deuda interna (y externa) en los últimos años– es debido, en mayor medida, a factores estructurales que a causas coyunturales, aunque la crisis económica juega un rol importante en el fuerte aumento del desequilibrio fiscal a partir de 2001. En Bolivia, fueron sobre todo las reformas estructurales de segunda generación, llevadas a cabo a partir de 1994, las que tuvieron efectos muy profundos y de largo plazo sobre las finanzas públicas. Entre las reformas más importantes se pueden destacar: 1. la Reforma de Pensiones; 2. el proceso de Capitalización; y 3. la Descentralización Administrativa y Participación Popular.

La Reforma de Pensiones

El 1996, el Gobierno boliviano realizó una reforma radical del sistema de seguridad social. Mediante la Ley de Pensiones (Ley 1732 del 29 de noviembre de 1996), el sistema vigente desde 1956, denominado sistema de reparto simple, fue desmantelado y reemplazado por un sistema de capitalización individual. La justificación principal para el cambio de sistema fue que el anterior régimen estuvo virtualmente quebrado y era financieramente insostenible. Así, en 1996, las transferencias del TGN al sistema representaron 1% del Producto Interno Bruto (PIB) y, según las proyecciones realizadas, estas transferencias iban a incrementarse hasta llegar a 5% del producto en 2002. Además, la cobertura del sistema fue considerada muy baja, llegando tan sólo a cerca de 12% de la población económicamente activa.

Los principales argumentos para la introducción del sistema de capitalización individual fueron que se lograría una ampliación de la cobertura hacia nuevos segmentos de la población y que se podría contribuir al desarrollo y fortalecimiento del mercado de capitales, a través de la acumulación de los aportes de los trabajadores activos en las AFP. Sin embargo, es importante resaltar que, para financiar los costos de transición del antiguo sistema, la misma Reforma de Pensiones preveía la emisión de Bonos del Tesoro de hasta \$us 180 millones anuales, a ser adquiridos obligatoriamente por las AFP, lo que, desde el inicio, limitó las posibilidades de éstas de otorgar financiamiento al sector privado.

Sin embargo, la elevada carga financiera para las arcas públicas no proviene del nuevo sistema sino de los costos de transición, es decir, de la obligación del TGN de pagar las rentas a los jubilados del antiguo sistema de reparto. De acuerdo con datos del Banco Mundial¹⁷, los costos de transición efectivos hasta ahora alcanzaron a casi el doble de lo previsto inicialmente. En términos de proporción del PIB, el costo creció de 2.5%, en 1997, hasta 5% del PIB, el 2002, y se quedó más o menos en este nivel hasta el 2005. Observando el resultado fiscal de los últimos 5 años (2000–2004), se puede constatar que, en promedio, casi las tres cuartas partes del déficit fiscal se debieron al financiamiento de la Reforma de Pensiones.

Ahora bien, ¿cómo se explican estas grandes diferencias entre las proyecciones iniciales y la realidad? Según distintos análisis, existen esencialmente tres grupos de causas:

1. Proyecciones equivocadas y errores de cálculo: En el momento de la Reforma de Pensiones, las proyecciones referidas al crecimiento económico eran exageradamente optimistas. Asimismo, tanto las instituciones financieras internacionales como el gobierno boliviano calcularon mal los costos de implementar la reforma completa.
2. Una implementación generosa de la reforma: Por una parte, varias disposiciones administrativas –ocasionadas por presión social– aumentaron el valor de la renta mínima e incrementaron los costos mediante la indexación de las rentas al dólar. Por otra parte, algunas decisiones gubernamentales aumentaron el número de beneficiarios del sistema (por ejemplo: la opción de la jubilación anticipada).
3. Debilidades institucionales: La débil institucionalidad de la Dirección de Pensiones y la debilidad de los sistemas de información nacionales permitieron irregularidades en el acceso a los beneficios del sistema (por ejemplo: modificando la edad, falsificando documentos de respaldo, etc.)

El proceso de Capitalización

La versión boliviana del proceso de privatización de las empresas estatales, la denominada Capitalización, fue iniciada en 1996. Sin entrar en los detalles de este proceso, mencionaremos que consistía en convertir las empresas públicas en entidades de derecho privado, vendiendo el 50% de su capital a inversionistas privados (mayormente extranjeros), mientras que con el otro 50% de las acciones se constituyó el Fondo de Capitalización Colectiva (FCC). Los rendimientos de este fondo, de propiedad de toda la población boliviana que tenía 21 años cumplidos a diciembre de 1995, deberían financiar un bono de solidaridad (Bonosol) para todos los ciudadanos mayores a 65 años.

En lo que se refiere a los ingresos fiscales, la idea era que los anteriores ingresos del Estado por concepto de

¹⁷ The World Bank, Bolivia, Public Expenditure Management For Fiscal Sustainability And Equitable And Efficient Public Services, Pension Expenditures, April 7, 2004.

ventas de bienes y servicios de sus propias empresas productivas serían reemplazados por los impuestos pagados por las empresas capitalizadas. Sin embargo, estas recaudaciones no se incrementaron de la manera esperada e inclusive no eran suficientes para cubrir los gastos comprometidos en base a las recaudaciones esperadas. Una razón para la caída de las transferencias a las arcas públicas desde las empresas capitalizadoras era la nueva Ley de Hidrocarburos de 1996, la misma que reducía las regalías, es decir los impuestos sobre la producción, para los campos nuevos de 50% a 18%. En teoría, esta reducción tenía que ser compensada por mayores recaudaciones por concepto de impuestos sobre las utilidades. Sin embargo, esto no sucedió, pues las utilidades que reportan las empresas capitalizadas son muy bajas, ya que las disposiciones para la depreciación de las inversiones realizadas por las empresas son muy generosas, entre otras cosas.

La Descentralización

Como una de las reformas estructurales, se llevó a cabo, a partir de 1994, la Descentralización Administrativa, así como el proceso de Participación Popular. Estos procesos preveían la descentralización no sólo de la implementación de algunas políticas (por ejemplo en las áreas de la salud y educación), sino también de una parte del gasto público. Así, desde 1994, en el marco de la denominada coparticipación tributaria, el Gobierno Central transfiere el 20% de las recaudaciones tributarias a los municipios, en función de su población. Asimismo, a partir del 2001, en base a la Ley del Diálogo Nacional, la mayor parte de los fondos del alivio de la deuda externa (Programa HIPC II) son transferidos directamente a las comunas; en este caso, de acuerdo a sus índices de pobreza.

Si bien esta descentralización del gasto puede incrementar la eficiencia y la equidad del gasto público y contribuir a la lucha contra la pobreza, reduce la flexibilidad del Gobierno Central para manejar el gasto. Asimismo, en el caso de los fondos del alivio de la deuda externa, el mecanismo de asignación elegido hace que la carga del servicio de la deuda para el Tesoro General de la Nación no disminuya, pues éste

debe transferir los fondos liberados a los municipios. Además, en el caso de los fondos HIPC, resulta que su ejecución a nivel de las comunas no es muy alta (85% a junio de 2004), por lo que muchos municipios tienen superávit, mientras el Gobierno Central arrastra elevados déficit que tiene que financiar con créditos externos o internos a altas tasas de interés.

Puesto que por arreglo institucional de la Descentralización, las municipalidades no pueden prestarle al Gobierno Central, se puede llegar a la situación donde, como lo expresa el presidente del BCB, Juan Antonio Morales¹⁸, “las entidades descentralizadas pueden estar acumulando activos en el Banco Central, mientras el TGN está solicitando créditos de este mismo Banco Central”. En este contexto, se recuerda que los recursos del HIPC II están previstos no para descansar en las cuentas bancarias de los municipios ni para reducir el déficit fiscal del gobierno central, sino para ser usados en la lucha contra la pobreza.

El crecimiento del gasto público

Aunque el gasto en pensiones es la principal causa del enorme crecimiento del déficit fiscal en los últimos años, existen otros factores que han contribuido a esta situación. Así, los gastos del sector público han crecido más rápidamente que sus ingresos. En el período 1990–2003, los gastos totales del gobierno general (incluyendo pensiones) se incrementaron a una tasa de 6.1%, mientras que sus ingresos crecieron tan sólo a una tasa de 5%.¹⁹ Entre los rubros que significan una alta proporción del gasto y que han crecido a altas tasas están los servicios personales (salarios) con un crecimiento del 4.9% y los subsidios a las universidades con 7.9%.



Yungas de La Paz

¹⁸ Morales, Juan Antonio, Factores políticos e institucionales determinantes de déficit fiscal y de la deuda pública en Bolivia, Banco Central de Bolivia, 19 de marzo de 2004.

¹⁹ Informe de la Comisión de Revisión del Gasto Público, La Paz, Septiembre 2004.

3. La deuda pública

La deuda pública es la combinación de la deuda externa y la deuda interna del sector público. Por lo tanto, está constituida, por un lado, por los créditos que el Estado contrae con prestamistas externos, sean organismos multilaterales o gobiernos y, por otro lado, por deuda contratada con prestamistas nacionales, en este caso las AFP, el resto del sector privado y el Banco Central de Bolivia.

3.1. Evolución de la deuda pública

Como se puede apreciar en el Gráfico 19, la deuda pública total²⁰ se ha incrementado constantemente en los últimos 5 años, subiendo de aproximadamente \$us 5.900 millones, en 1999, hasta cerca de \$us 7.700 millones, a fines de 2004. Este incremento se debe, en primer lugar, al aumento de la deuda interna, que se ha más que duplicado en este período, mientras que la deuda externa se incrementó sólo levemente, de \$us 4.570 millones a 4.950 millones.

Gráfico 19
Saldo de la deuda pública total, 1999–2004



Fuente: Banco Central de Bolivia, Memoria 2004 y Dirección General de Crédito Público, CIR

Sin embargo, no sólo el saldo de la deuda pública creció permanentemente en los últimos años, sino también su servicio, es decir, el pago de intereses y amortizaciones y, por ende, la carga efectiva que representa esta deuda para el Estado.

²⁰ Incluye las denominadas Letras A (de largo plazo) y B (de corto plazo), de un monto total de \$us 690,4 millones a fines de 2004.

El servicio de la deuda pública se incrementó de \$us 660 millones, en 1998, hasta llegar a su nivel más alto, el 2003, a \$us 809 millones. El 2004, se redujo levemente a \$us 793 millones, según datos del Banco Central de Bolivia. Como se advierte en el capítulo 2, este desempeño se explica principalmente por el fuerte crecimiento de la deuda interna, cuyo servicio se duplicó en este período.

3.2. La sostenibilidad de la deuda pública

Cuando se trata de evaluar la sostenibilidad fiscal de la deuda, es decir, la pregunta de si el Estado va a tener la capacidad de generar suficientes recursos como para solventar todos los futuros pagos de la deuda, se debe tomar en cuenta tanto la deuda externa como la deuda interna.

Para medir la sostenibilidad de la deuda pública se relaciona su saldo (nominal o en valor presente) y su servicio, es decir, el pago de intereses y amortizaciones, con los ingresos fiscales o el Producto Interno Bruto (PIB).

Considerando la relación entre la deuda pública total (es decir, incluyendo a la deuda histórica con el BCB) y el PIB, se puede apreciar que este coeficiente aumentó de 71%, el 1999, hasta 91%, el 2003; es decir, creció en casi 30% en cinco años (ver Gráfico 20). Este incremento se debe, en primer lugar, al aumento de la deuda interna, pero también al estancamiento del PIB en los años 2000 a 2003.

Gráfico 20
Relación entre la deuda pública (nominal) total y el PIB



Fuente: Elaboración propia con base en Ministerio de Hacienda, BCB y FMI

Relacionando el servicio de la deuda pública con los ingresos fiscales (Gráfico 21), se puede constatar que, mientras el 2000 este pago significaba un poco más de 20% de los ingresos totales; el 2003, el Estado tenía que destinar más de 4 de cada 10 bolivianos recaudados al servicio de la deuda, relación que bajó levemente a 3,3 bolivianos, el 2004. En términos absolutos, el pago de intereses y amortizaciones, el 2003 y 2004, representó alrededor de \$us 800 millones.

Gráfico 21
Relación entre el servicio de la deuda pública y los ingresos fiscales



Fuente: Banco Central de Bolivia, Memoria 2004 (2005)

En una proyección realizada por el Banco Mundial, en julio de 2005²¹, el organismo multilateral llegó a la conclusión de que este mismo indicador bajará a 24% hasta el 2010, para después incrementarse nuevamente hasta 34%, el 2015, un nivel muy alto.

Esta proyección toma en cuenta que a partir del año 2012 empezará el reembolso de los bonos colocados por el TGN a las AFP a partir de 1997, los mismos que tienen un plazo de 15 años.

Gráfico 22
Relación entre el servicio de la deuda pública y los ingresos fiscales totales



Fuente: Banco Mundial, Bolivia Country Economic Memorandum (Julio 2005)

En conclusión, se puede advertir que todos los indicadores de la deuda pública han tenido una tendencia creciente en los últimos 3 a 4 años, algunos llegando a niveles insostenibles. Debido sobre todo a altos pagos de interés y amortizaciones por concepto de deuda interna, el Estado boliviano tendrá que dedicar en los próximos 10 años casi la tercera parte de sus ingresos al servicio de la deuda pública, y eso pese a todos los programas de condonación de deuda realizadas hasta ahora.

La carga financiera de la deuda pública es muy alta. Si se compara estos pagos, por ejemplo, con los montos de la inversión pública ejecutada en los años 2003 y 2004 (de \$us 500 y 531 millones, respectivamente), se evidencia que el servicio de la deuda sobrepasó estos montos en 55% en estos dos años.

Comparando con el gasto público para luchar contra la pobreza, se debe resaltar que el servicio de la deuda pública del año 2004 fue más alto que todo el gasto pro-pobre (gasto corriente e inversión) destinado este mismo año a salud y educación (excluyendo el nivel universitario), es decir, aproximadamente \$us 750 millones.



Yungas de La Paz

²¹ The World Bank, Bolivia Country Economic Memorandum, Policies to Improve Growth and Employment, July 20, 2005

4. Propuestas

En relación con la deuda externa:

- **La condonación total de esta deuda**, más allá de la iniciativa del G-8, con el propósito de liberar suficientes recursos para encarar una lucha efectiva contra la pobreza y lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) hasta el año 2015.
- **Seguimiento al nuevo endeudamiento:** Es importante subrayar la necesidad para Bolivia de acceder, preferentemente, a donaciones y préstamos concesionales, sobre todo de la IDA (Banco Mundial) y del BID, y de limitar al mínimo el recurrir a créditos de la CAF. Además, el gobierno debería poder conseguir más recursos externos concesionales como para poder reemplazar el financiamiento interno que es muy oneroso. Por otra parte, es importante asegurar que los nuevos préstamos sean utilizados de manera eficiente y eficaz, que sean empleados para inversiones productivas y no para el gasto corriente.
- **Redefinición del concepto de sostenibilidad:** La definición de la sostenibilidad de la deuda externa debe tener un enfoque de desarrollo humano y, por ende, su punto de partida no debe ser únicamente una capacidad de pago definida más o menos arbitrariamente, sino la disponibilidad de recursos financieros suficientes para asegurar un nivel mínimo de desarrollo humano, por ejemplo el definido en los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

- **Implementación de un Tribunal Internacional de Arbitraje de la deuda:** Este Tribunal debería tener autonomía respecto a los acreedores y deudores, a fin de que pueda analizar, con objetividad, en qué medida el servicio de la deuda pone en riesgo la lucha contra la pobreza y el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, e incluso la supervivencia de la población.

En relación con la deuda interna:

- La Reforma de Pensiones y el gasto correspondiente es la causa fundamental del déficit fiscal. Por lo tanto, es imprescindible adoptar medidas contundentes para **aliviar al TGN de la pesada carga de los gastos en pensiones**. Para este fin, es importante continuar depurando el registro de jubilados y anulando pensiones obtenidas de manera fraudulenta. Sin embargo, es muy probable que con estas medidas no se logrará reducir el gasto en más de 0.5% del PIB.

Por lo tanto, **las instituciones financieras internacionales** que son corresponsables de la actual situación de las pensiones –puesto que empujaron al Gobierno boliviano a la Reforma de Pensiones y contribuyeron a las proyecciones equivocadas y errores de cálculo– deberían asumir su responsabilidad, financiando una parte del costo con donaciones y préstamos altamente concesionales.



Archivo numismático del MUSEF, La Paz

- Puesto que el TGN no recauda lo suficiente para ejecutar programas y proyectos de reducción de la pobreza y que el sistema tributario no es justo, se debería contemplar una **reforma tributaria** que asegure mayor sostenibilidad de los ingresos del TGN y que haría que el sistema tributario boliviano tenga una base más amplia y sea más equitativo, contemplando, entre otras medidas, la introducción de un impuesto progresivo a los ingresos personales y mayores contribuciones de las empresas.
- Para no ahondar más el déficit fiscal, **el gasto en servicios personales y subsidios a las universidades**, el mismo que ha crecido mucho en los últimos 10 años, debería ser limitado a la tasa de crecimiento económico o de crecimiento poblacional.

Otras propuestas para el análisis

A continuación, se plantean algunas propuestas adicionales que, aunque no estén directamente relacionadas con el problema del endeudamiento público, deberían ser objeto de análisis de las autoridades y de la cooperación internacional, con el fin de buscar soluciones estructurales que permitan al país salir del círculo vicioso del endeudamiento.

- Dado que las **subvenciones generalizadas y "ciegas"**, como las que se dan a los productos

hidrocarbúricos, significan una carga financiera muy alta para el erario público y restan recursos a los programas y proyectos de reducción de la pobreza, además, el contrabando y la especulación, al beneficiar también a sectores ricos, se debería pensar en reemplazarlas por un sistema de subsidios más focalizados hacia los pobres.

- En un mediano plazo, es importante **diversificar la producción nacional** y apuntar a **producir y exportar bienes con mayor valor agregado**, puesto que, en el largo plazo, los precios de las materias primas tienen una clara tendencia a la baja, mientras el valor de los bienes de capital está subiendo, deteriorándose de esta manera los términos de intercambio.
- Las **relaciones injustas del comercio internacional**, que en realidad implican dos tipos de reglas para los países desarrollados y las naciones subdesarrolladas, deben ser cambiadas; eliminando, en primer lugar, los elevados subsidios de los países ricos a su producción agrícola, permitiendo que nuestra producción nacional se pueda comercializar en mejores condiciones en el mercado internacional.



Archivo numismático del MUSEF, La Paz

Bibliografía

Banco Central de Bolivia, Asesoría de Política Económica, Sector Externo, Bolivia y la Iniciativa HIPC, Documento de Trabajo, La Paz, 2004.

Banco Central de Bolivia, Gerencia de Operaciones Internacionales—Departamento Deuda Externa, Estado de la Deuda Externa Pública al 31 de Diciembre de 2003, 23 de enero de 2004; Estado de la Deuda Externa Pública al 31 de diciembre de 2004, 19 de enero de 2005; Estado de la Deuda Externa Pública al 30 de junio de 2005, 22 de julio de 2005.

Banco Central de Bolivia, Memoria 1999, 2000; Memoria 2001, 2002; Memoria 2002, 2003; Memoria 2003, 2004; Memoria 2004, 2005.

Banco Mundial, Análisis de Impacto Social y Pobreza (PSIA), Gasto social y su relación con la pobreza y equidad en Bolivia, junio 2004.

BIRF, AIF, CFI, Estrategia de Asistencia al País para la República de Bolivia, enero de 2004.

CAFOD, Oxfam, Christian Aid, EUODAD, A Joint Submission to the World Bank and IMF Review of HIPC and Debt Sustainability, August 2002

CAFOD, Christian Aid, EUODAD, Jubilee Research, Debt and the Millennium Development Goals, September 2003.

Comisión Episcopal de Pastoral Social Cáritas, Programa de Promoción de la Participación y del Control Social—PROPACS, La Deuda interna de Bolivia, ¿un agujero negro?, Revista No. 3, La Paz, enero 2005.

Comisión Episcopal de Pastoral Social Cáritas, Programa de Promoción de la Participación y del Control Social—PROPACS, ¿Es Sostenible la deuda externa de Bolivia?, Análisis y propuestas, Revista No. 4, La Paz, febrero 2005.

Cuevas Argote, Javier, Ajuste fiscal y equidad en Bolivia, La Paz, 2004.

Development Committee, Heavily Indebted Poor Country (HIPC) Initiative, Status of Implementation, September 13, 2005.

European Network on Debt and Development EUODAD, Putting Sustainable Development First, Brussels, July 2002.

Gobierno de Bolivia, Bolivia—Letter of Intent, Supplementary Memorandum of Economic and Financial Policies and Supplementary Technical Memorandum of Understanding, La Paz, Bolivia, June 2, 2004.

Huber Abendroth, Hans, et alii., La deuda externa de Bolivia: 125 años de renegociaciones y ¿cuántos más?, editado por: Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA), La Paz, enero de 2001.

Informe de la Comisión de Revisión del Gasto Público, Informe Final elaborado por la Comisión de Revisión del Gasto Público para el Ministerio de Hacienda, La Paz, septiembre 2004.

International Monetary Fund/International Development Association, The Enhanced HIPC Initiative and the Achievement of Long-Term External Debt Sustainability, April 15, 2002.

International Monetary Fund, Bolivia, Third Review Under the Stand-By Arrangement, Request for Waiver of Nonobservance of Performance Criteria, and Augmentation and Extension of the Stand-By Arrangement, June 2, 2004.

International Monetary Fund, Bolivia—Fifth Review Under the Stand-By Arrangement, Request for Waiver of Nonobservance of Performance Criteria, Rephasing, Augmentation and Extension of the Stand-By Arrangement, March 28, 2005.

International Monetary Fund and International Development Association: Bolivia, Decision Point Document for the Enhanced Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative, January 13, 2000.

International Monetary Fund and International Development Association: Bolivia, Completion Point Document for the Enhanced Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative, May 21, 2001.

Lora, Oscar, Raúl Mendoza y Tatiana Quiroga, Sostenibilidad del Endeudamiento Público en Bolivia, 2002.

Ministerio de Hacienda, Sistema de Crédito Público, Normas Básicas, La Paz, 2003.

Ministerio de Hacienda, Viceministerio de Presupuesto y Contaduría, Dirección General de Contaduría, Series Estadísticas de la Administración Central, 1992–2001, La Paz, diciembre de 2002.

Ministerio de Hacienda, Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIPFE), Situación Fiscal, Económica y Financiera, octubre de 2003 (Documento para la consulta en el marco de la Revisión de la EBRP 2004-2007).

Ministerio de Hacienda, Dirección General de Crédito Público, CIR - Central de Información y Riesgo.

Morales, Juan Antonio, Factores políticos e institucionales determinantes de déficit fiscal y de la deuda pública en Bolivia, Banco Central de Bolivia, 19 de marzo de 2004.

Pinell Siles, Armando, El BCB y los créditos de liquidez otorgados al TGN, Conferencia de prensa del Dr. Armando Pinell Siles, Asesor Principal de Política Económica, marzo de 2004.

Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE), Dossier de Estadísticas Sociales y Económicas de Bolivia, Vol. 15 (2005).

World Bank, Bolivia Country Economic Memorandum, Policies to Improve Growth and Employment, Report No. 32233-BO, July 20, 2005.

www.jubileobolivia.org