



Sociedad Científica Estudiantil de Economía (SCEE-UCB)

1

IMPORTACIÓN DE ALIMENTOS

MARÍA DANIELA BERDEJA RUIZ Y JHANIRA NANCY RODRÍGUEZ TORREZ

2

MEDICIÓN DE LA DIVERSIFICACIÓN DE LAS EXPORTACIONES

ALEJANDRA GOYTIA RÍOS Y GERALDINE MOLINA CHÁVEZ

3

REGLAS FISCALES UN MARCO PARA LA APLICACIÓN EN BOLIVIA

ALEJANDRA TERÁN ORSINI Y LUIS SERRUDO LÁZARO

ÍNDICE

1

Importación de alimentos en Bolivia

Página 3

2

Medición de la diversificación de las exportaciones en Bolivia

Página 23

3

Reglas fiscales. Un marco para la aplicación en Bolivia

Página 35



Director: Juan Carlos Núñez V.

Coordinador General: Waldo Gómez R.

Equipo técnico: Jaime Pérez Coronel

Raúl Velásquez Guzmán

René Martínez Céspedes

Edición: Jorge Jiménez Jemio

Dirección: Edificio Esperanza,
Av. Mcal. Santa Cruz 2150, Casilla 5870

Teléfono: (591-2) 2125177 – 2311074

Correo: fundajub@entelnet.bo
2017

IMPORTACIÓN DE ALIMENTOS EN BOLIVIA

1

*María Daniela Berdeja Ruiz
Jhanira Nancy Rodríguez Torrez*

*Supervisión:
Jaime Pérez Coronel
Analista de Fundación Jubileo*



Importación de alimentos en Bolivia

¿Qué pasó en los últimos años?

Introducción

Durante los últimos años, varios países de América Latina y el Caribe han sido importadores netos de alimentos. En el caso de Bolivia, si se considera la información de importaciones y exportaciones alimentarias de forma agregada, el saldo comercial de alimentos se mantuvo positivo, a excepción de los años 2001 y 2002. Sin embargo, el país ha sido propenso a la importación de alimentos que, si bien se han dado para el abastecimiento de la demanda nacional, en algunos casos, ha perjudicado a la producción boliviana; consecuentemente, la importación de alimentos tendrá efectos positivos o negativos dependiendo del contexto en el que se presente.

Las importaciones de alimentos han tenido un cambio en su composición (alimentos básicos y elaborados) y también en su destino (industria y hogares), ocupando actualmente mayor participación los productos elaborados (86%) y siendo el principal destino de las importaciones los hogares bolivianos (70%). Si se compara al país con otros de la región, el porcentaje de importaciones de alimentos respecto al PIB se ha reducido de 3,35%, el año 2000, a 2,50% del PIB, el 2015; dejando a Bolivia en el quinto lugar. No obstante, el nivel de importaciones per cápita ha ido incrementándose en relación al de los países vecinos.

Con este documento se pretende brindar información sobre la situación de las importaciones alimentarias, su evolución en los últimos 15 años, su estructura para observar en qué medida se han diversificado o no las importaciones alimentarias y sobre el origen de las mismas. Asimismo, se pretende analizar si estas importaciones tienen algún efecto en los precios del mercado interno (mediante el incremento de la oferta de ciertos productos). También se comparó a Bolivia con los países sudamericanos en cuanto a indicadores de importación de alimentos con el fin de establecer qué puesto ocupaba Bolivia hace 15 años y qué lugar alcanzó en 2015. Finalmente, se presentan las conclusiones finales del documento.

1. Evolución de la importación de alimentos en Bolivia en los últimos años

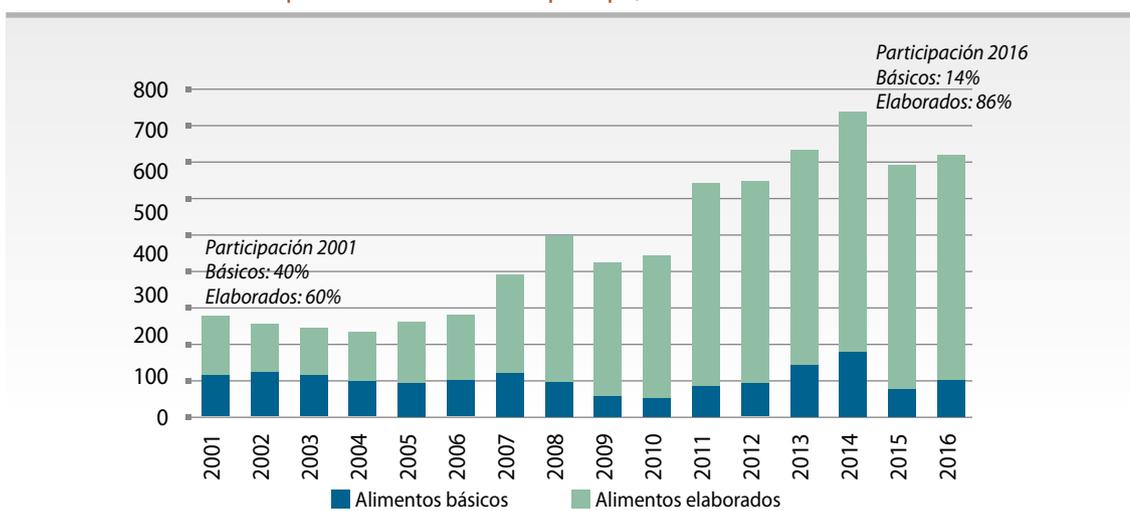
Bolivia ha tenido alta propensión a importar alimentos a lo largo de los años, lo cual puede deberse a diferentes causas, entre las cuales influye el contexto económico de los países fronterizos, la falta de abastecimiento de la producción nacional para la demanda nacional y el efecto del cambio climático en la producción, entre otros.

Las importaciones deberían cubrir periodos de escasez con el fin de favorecer a los consumidores con precios más bajos y, en otros casos, beneficiar a comerciantes importadores de alimentos. Sin embargo, si la importación de alimentos que son producidos internamente crece o perdura en el tiempo, éste tendrá efectos negativos para los productores nacionales al desestimular a que los mismos puedan diversificar sus productos o producir en mayores cantidades. Este efecto tiende a ser mayor cuando no se presenta una oferta nacional baja.

Si se consideran los datos proporcionados por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), el valor de importaciones de alimentos en Bolivia se ha incrementado en aproximadamente 160% en comparación al año 2001¹. Al observar el valor de importaciones alimentarias de los últimos años (ver Gráfico 1), se establece que el 2010 se alcanzó un total de \$us 391,1 millones; mientras que el 2016 se alcanzó un total de \$us 634,2 millones, lo cual equivale a un crecimiento de 62,16%; es decir que para el año 2016 las importaciones alimentarias fueron 62 veces mayores que el 2010.

Por otro lado, si se analiza la participación de alimentos básicos y elaborados en el total del valor importado en 2001, se observa que el valor de importaciones de alimentos elaborados tuvo una participación de aproximadamente 60% y el restante 40% correspondía a alimentos básicos. Pero tras haber pasado 15 años, la participación de los alimentos básicos ha disminuido a 14%, dejando a los alimentos elaborados con 86% de participación para el año 2016. Esto muestra que no sólo se ha incrementado la demanda de alimentos elaborados, sino que este crecimiento ha sido cubierto por productos importados más que por productos nacionales.

Gráfico 1
Importación de alimentos por tipo, en millones de dólares



Fuente: Elaboración propia con base en datos del INE.

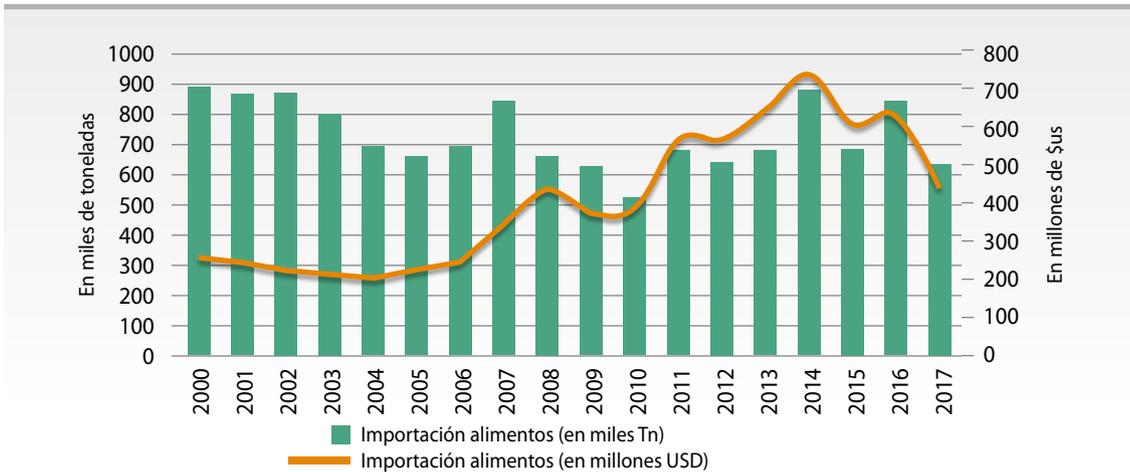
A pesar de que el valor de las importaciones ha aumentado, es necesario ver la evolución de éstas en términos de volumen o peso bruto² (en miles de toneladas) como medida de comparación. El siguiente Gráfico muestra que el 2010 se importaron 518 toneladas por un valor total de 391 millones de dólares, mientras que para el año 2016 se alcanzó un total de 837 miles de toneladas por un valor total de 634 millones de dólares. Entonces, de 2010 a 2016 el volumen de las importaciones se incrementó en aproximadamente 61,5%, con un crecimiento similar a la importación en términos monetarios. Sin embargo, si se considera la serie desde el año 2000, el volumen de importaciones alimentarias no creció como en los últimos seis años, por el contrario, el volumen se redujo levemente.

¹ El crecimiento de importaciones fue calculado según clasificación de Grandes Categorías Económicas (GCE).

² Se refiere al peso de mercancías incluyendo el embalaje para transporte internacional, pero sin tomar en cuenta el contenedor. Se tomará esta medida debido a que la misma está disponible en el INE.

Gráfico 2

Importación de alimentos en valor y volumen, en miles de Tn y millones de dólares



Fuente: Elaboración propia con base en datos del INE.

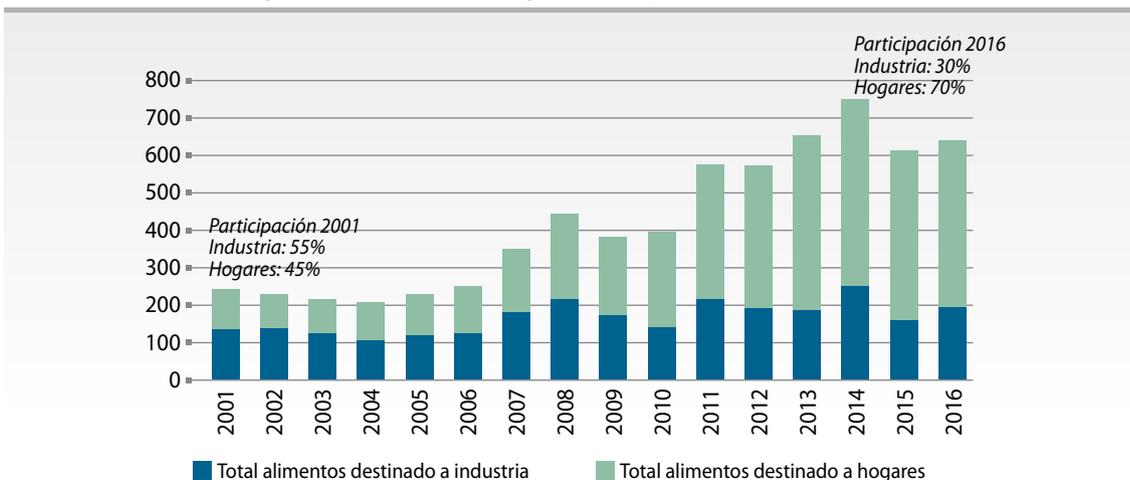
Es evidente que las cifras del Gráfico 2 no capturan las importaciones alimentarias que pasan por fronteras sin registro; es decir, la importación ilegal de alimentos que existe en las fronteras bolivianas.

Dado que el volumen de las importaciones ha tenido un aumento considerable para el año 2016 (respecto a 2010), resulta interesante conocer cuál fue el destino de los productos elaborados y básicos. Como se puede observar en el Gráfico 3, el destino de las importaciones tuvo un cambio interesante en el periodo de análisis, dado que para el año 2001 la participación de importaciones destinadas a la industria fue de 55% y para hogares de 45%; sin embargo, para el año 2016 la composición de la importación de alimentos cambió, aproximadamente 30% fue destinado a la industria, lo cual dio paso a que las importaciones sean mayormente destinadas a los hogares, con un porcentaje de 70%. Esto puede ser efecto del crecimiento poblacional que ha ocurrido en los últimos años que ha incidido en la demanda de alimentos de los hogares (ver Anexo 1 - crecimiento poblacional).

En el anexo 2 si puede observar la participación de las importaciones alimentarias respecto al valor total importado en el tiempo.

Gráfico 3

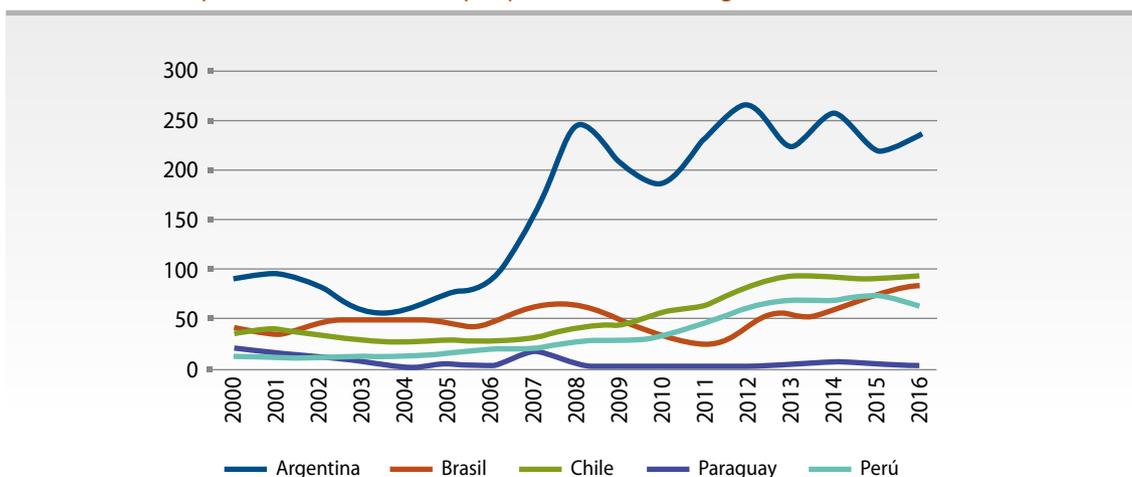
Importación de alimentos por destino, en millones de dólares



Fuente: Elaboración propia con base en datos del INE.

El valor total de importaciones alimentarias de Bolivia, según país de origen, entre 2000 a 2016, provino principalmente de países limítrofes, con una participación promedio de aproximadamente 76,14%, ocupando el primer lugar Argentina, con una participación de 39,78% en promedio. Los siguientes países fueron Chile (12,80%), Brasil (13,33%), Perú (8,50%) y Paraguay (1,73%); es importante mencionar la participación de Estados Unidos³ y Colombia con 9,16% y 3,21%, respectivamente.

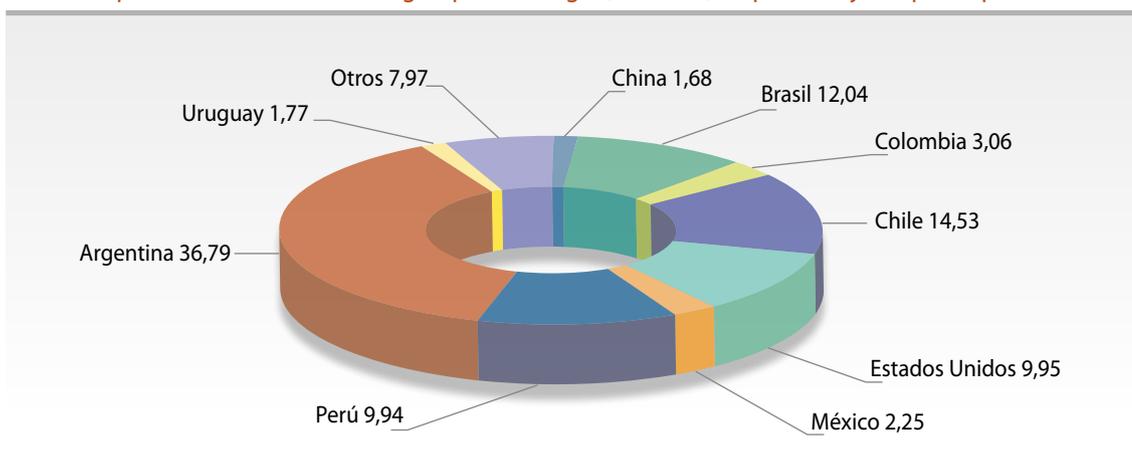
Gráfico 4
Importación de alimentos por país limítrofe de origen, en millones de \$us



Fuente: Elaboración propia con base en datos del INE.

Si sólo se considera el 2016, los países que abastecieron de alimentos y bebidas al país fueron los que se presentan a continuación en el *Gráfico 5*.

Gráfico 5
Importación de alimentos según país de origen, en 2016, en porcentaje de participación⁴



Fuente: Elaboración propia con base en datos del INE.

En el *Gráfico 5* se observa la misma composición mencionada anteriormente, teniendo a Argentina como principal país de origen. Los productos que en su mayoría se han importado de Argentina han

³ Los principales productos que se importan son tocino, algunos tipos de pescado, cremas y nata de leche.

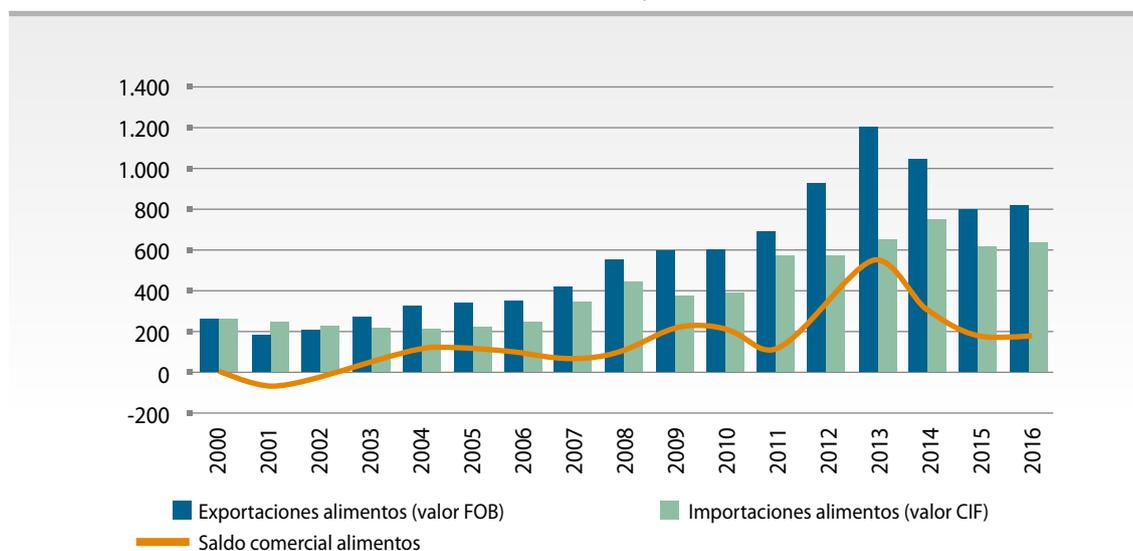
⁴ En la categoría otros, se considera al resto de países que tienen una participación hasta 0,99% respecto al total de alimentos importados, por lo que se los agregó en un solo grupo.

sido filetes; especies marinas, como langostinos y mejillones; y frutas, como manzanas y duraznos. Asimismo, se observa que las importaciones de alimentos que provienen de Argentina crecieron en 161,44%, y en el caso de otros países limítrofes los crecimientos han sido heterogéneos: Brasil con 26,68%, Paraguay con 121,29%, Perú con 230,05% y Chile con 240,30%, en los últimos 10 años (ver Anexo 3).

Por otro lado, el análisis sobre el comercio no solamente debe ser visto desde el comportamiento de las importaciones sino también mediante las exportaciones, lo cual permitirá establecer si Bolivia es un país importador neto de alimentos; es decir, si sus importaciones son mayores a sus exportaciones; se podrá observar ello a partir del saldo comercial de alimentos (Gráfico 6).

En el caso que el saldo comercial sea negativo, Bolivia sería considerado como importador neto, dado que el valor de las importaciones sobrepasa el valor de las exportaciones; caso contrario, sería un exportador neto de alimentos.

Gráfico 6
Comercio exterior de alimentos, en millones de \$us



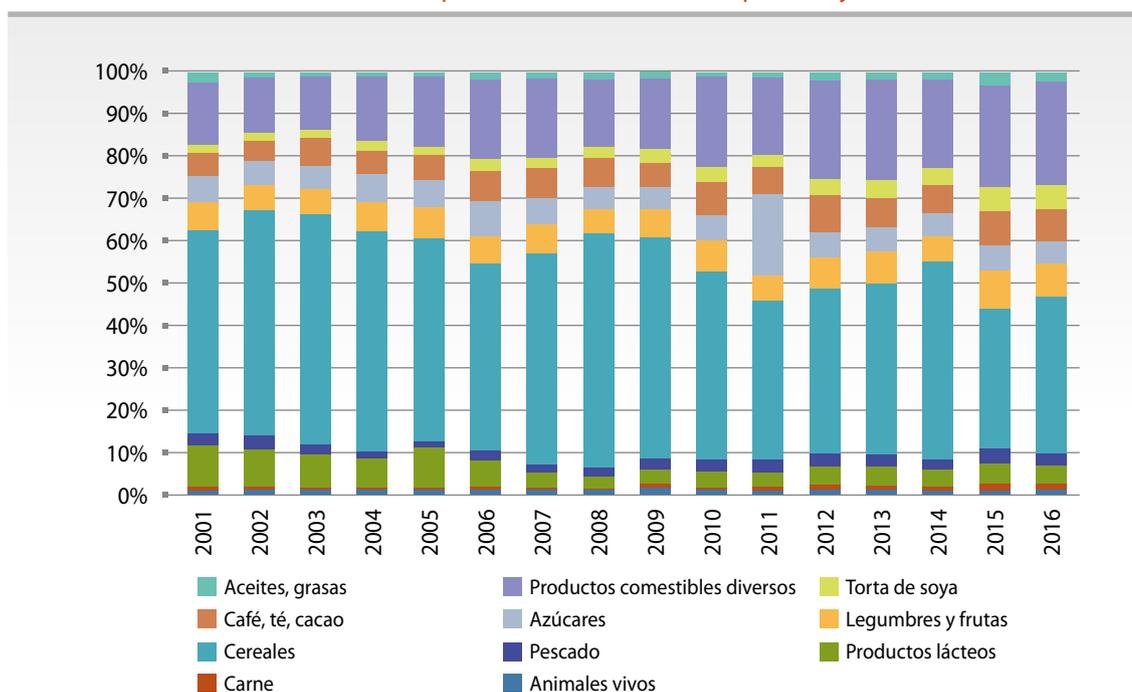
Fuente: Elaboración propia con base en datos del INE.

El Gráfico 6 refleja que el saldo comercial se mantuvo positivo en todo el periodo analizado, alcanzando el superávit más alto en 2013 y reduciéndose posteriormente. Además, se observa que el valor de las exportaciones decae entre 2013 y 2016, mientras que para las importaciones se reducen en 2015 y aumentan levemente para el 2016.

2. Estructura de las importaciones alimentarias bolivianas

Si se analiza la estructura de la importación de alimentos en Bolivia, en los últimos años, ésta ha mantenido una composición similar, es decir, desde hace 16 años el país importa los mismos tipos de alimentos, principalmente cereales. Observando los últimos 10 años, el 69,3% de importación de alimentos ha sido cereales y productos preparados comestibles, mientras que en 2016 estos alimentos representaron 64,7%; es decir, la participación de estos alimentos no ha tenido un cambio importante ni tampoco se han diversificado las importaciones alimentarias. El cambio sólo se ha dado entre estos dos tipos de alimentos, dejando al resto con proporciones similares.

Gráfico 7
Estructura importación de alimentos, en porcentaje



Fuente: Elaboración propia con base en datos del INE.

Los alimentos que mostraron incrementos para el mismo período fueron: la torta de soya, que pasó de 2,4% a 5,7%; el café, té y cacao que pasaron de 6,9% a 7,7%; las legumbres y frutas que aumentaron en 1,2% llegando a 7,8% en 2016. Por otro lado, entre los productos que disminuyeron su participación están: los productos lácteos, que redujeron a la mitad de lo que representaron en años anteriores a 2007, y de ahí en adelante mantuvieron una participación similar alcanzando 4,1%, el 2016 (de 9,5% el 2001). En el caso específico del trigo, se observa una importación en valor más o menos constante e incluso con tendencia a la baja entre los años 2000 y 2012, pero en los dos años siguientes se incrementó de manera significativa (134% el 2013 y 56% el 2014). No obstante, su participación dentro del total de importaciones permaneció alrededor de 9%, en promedio. Sin embargo, en los últimos dos años la importación de trigo se ha reducido, lo que ha disminuido su participación a 0,3% el 2015 y 4,0% el 2016.

Entonces, las preguntas que surgirían serían: ¿por qué no ha cambiado la estructura de importación de alimentos en Bolivia?, ¿por qué el país sigue importando los mismos alimentos que hace 16 años? Si bien, hubo un incremento en la demanda interna de alimentos, ¿el país no habría sido capaz de responder ante la demanda?, o más bien, ¿ha perdido la oportunidad de hacer crecer la industria alimentaria nacional?

Si bien las importaciones de alimentos se han incrementado en los últimos años, esta situación no necesariamente es negativa, el problema es saber qué tipo de alimentos se importan y dónde se destinan. Bolivia sigue importando alimentos cuya demanda puede ser cubierta por la oferta nacional e incluso dichos productos se podrían exportar. Por ejemplo, el país importa principalmente cereales, los que son producidos internamente. Si se observa el saldo comercial de cereales en Bolivia, desde el año 2000 hasta la actualidad, el país es importador neto de cereales (es decir, se importa más de lo que se exporta de este producto). En el año 2000 el saldo de cereales fue de -89,9 millones de dólares y en 2016 llegó a -133,8 millones de dólares.

Asimismo, las importaciones de alimentos elaborados se incrementaron más que las importaciones de alimentos básicos, y los hogares se convirtieron en el destino principal desde 2007. Dado que la importación de productos alimenticios elaborados se ha destinado en su mayoría a los hogares, se podría inferir que la industria nacional de alimentos no ha llegado a satisfacer la demanda interna de dichos productos o no se han desarrollado productos elaborados que puedan competir con las alternativas que provienen de otros países.

Es así que ante el crecimiento de la demanda de alimentos, Bolivia ha perdido la oportunidad de impulsar y fomentar la industria nacional alimenticia de aquellos productos que han sido mayormente importados a lo largo de los años y que podrían haber sido producidos en el país.

Por otro lado, es importante incrementar la cantidad o mejorar la calidad de la materia prima respecto a la producción agrícola; pero también es necesario crear incentivos que motiven a la inversión de industria en la fabricación de más alimentos elaborados y diversificados. La respuesta no sólo está en fomentar el consumo de producción nacional, sino en mejorar la competitividad de los productos ofrecidos, dado que los hogares, principalmente los que pertenecen a los deciles más bajos de ingresos, tomarán su decisión de compra con base en el precio de mercado más bajo, independientemente de su origen.

3. Importación e inflación de alimentos

La importación e inflación de alimentos pueden presentar una relación bajo la lógica de que un crecimiento en la demanda presiona los precios al alza y un incremento de la oferta (mediante importaciones) contribuye en el control de los precios de alimentos. En el caso de Bolivia, el análisis se enfoca en cada tipo de alimento y su respectivo índice de precios en el mercado interno; es decir, se analiza si las importaciones contribuyeron a mantener una inflación menor de la que se hubiera dado en un escenario de menor nivel de importaciones.

Se observa que hubo un incremento del valor de las importaciones y una tendencia de inflación más controlada después de mediados de 2011, en la medida en que se aumentaron las importaciones. Bajo el período analizado, el valor de importación de alimentos pasó de 362,6 millones de dólares, el 2009, a 639,4 millones de dólares; lo que implica que aumentó en 76,3%. Desde 2001 las importaciones se incrementaron en 223,4%; mientras que la inflación de alimentos tiene un comportamiento volátil, ya sea en el período anual o mensual. Esta situación podría estar influenciada por la importación de alimentos u otros factores. Para un análisis más detallado, se verá la relación de la importación de cada tipo de alimento con sus correspondientes precios (*ver Anexo 4*).

No obstante, los años con mayor incremento de importaciones alimentarias fueron 2011 y 2014 (en 50,6% y 18,6% respectivamente), años en los que la inflación se redujo en 4,7% en 2011 (pasando de 11,6% a 6,9%) y en 6,0% en 2014 (reduciéndose de 10,4% a 4,4%). Es decir, la inflación respondió de forma inversa ante los incrementos en la oferta de alimentos mediante importación. De forma general, desde 2010 el nivel de importaciones subió y la inflación se desaceleró, mientras que para los años 2015 y 2016 la importación tuvo reducciones y la inflación se elevó en 2016.

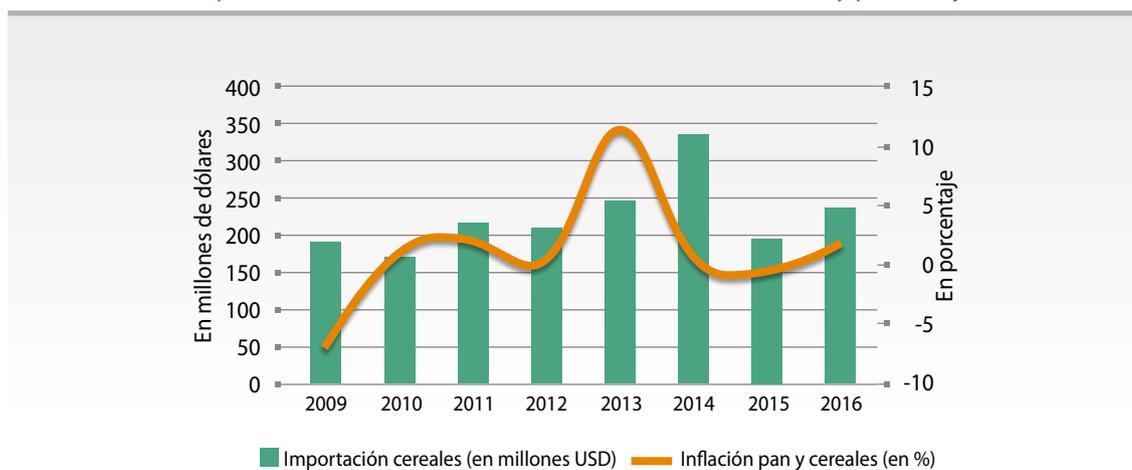
Una variable que tiene un rol importante cuando se analiza el comercio exterior es indudablemente el tipo de cambio. En este sentido, Bolivia ha mantenido inalterado el tipo de cambio desde finales de 2011, lo que puede haber influido en el precio del mercado interno, favoreciendo la importación en general y la de alimentos en particular, además de evitar importar inflación. A pesar de ello, el análisis posterior se centrará en la variación de precios.

Por tipo de alimento

Es importante hacer seguimiento a lo que sucede con la importación de cada tipo de alimento y el índice de precios correspondiente a ese alimento. Uno de los principales productos que importa el país son cereales, así también, este producto representa un porcentaje importante dentro de la canasta de consumo de los hogares bolivianos. Si bien la importación de este alimento muestra un comportamiento volátil y sin una tendencia clara, se constata que de 2009 a 2014 la importación de cereales se incrementó, en promedio, 8,6% anual, mientras que el nivel de precios se mantuvo en 1,3% anual, en promedio, para los mismos años.

Por otro lado, el 2014, la importación de cereales aumentó mucho más que años anteriores (36,5%) y la inflación se redujo de forma considerable, pasando de 11,5% a 0,5%. Sin embargo, se debe tomar en cuenta que el comportamiento de la importación de cereales puede ser explicado por la exposición que su producción tiene a choques externos, causados por cambios climáticos. A pesar de este factor, si se amplía el período de análisis, se observa que el valor de importación de cereales creció en los últimos 10 años en 66,6%, aproximadamente (y en 148,4% desde 2001), mientras que su inflación permaneció entre las más bajas, incluso con deflación en algunos años analizados.

Gráfico 8
Importación e inflación de cereales, en millones de dólares y porcentaje

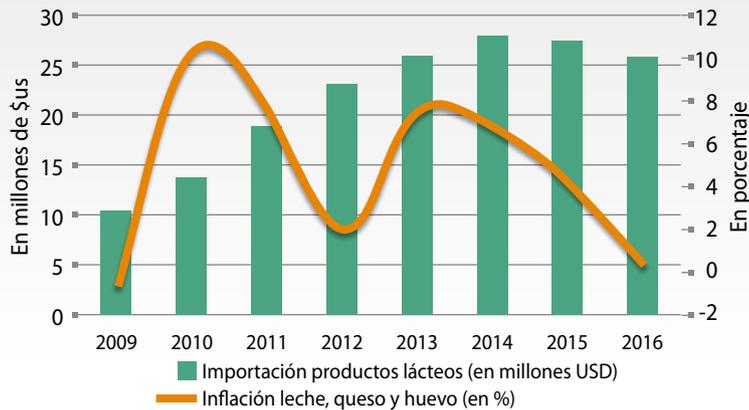


Fuente: Elaboración propia con base en datos del INE.

La relación inversa entre importación de alimentos e IPC se hace más evidente al analizar otros productos, como por ejemplo lácteos o pescado. En estos dos casos, se observa que el incremento en el valor de la importación de ambos productos redujo el nivel de precios en sus respectivos mercados, o al menos mantuvo una inflación controlada para cada alimento. Por un lado, la importación de leche y huevos se incrementó en 38% de 2009 a 2016 (11% en promedio para los años observados), mientras que la inflación de leche estuvo en promedio alrededor de 4,8%, con dos picos de 10,3%, el 2010, y 7,6%, el 2013. No obstante, la tendencia fue hacia la baja, retornando a niveles similares a los de 2009, probablemente como resultado del incremento de la oferta de leche a partir de productos importados. Al cierre de 2016, la inflación de lácteos se situó en 0,4%.

Gráfico 9

Importación e inflación de lácteos, en millones de dólares y porcentaje



Fuente: Elaboración propia con base en datos del INE.

En el caso de pescados, se observa un comportamiento similar al anteriormente mencionado, presentando un pico de 67,3% en el incremento de importación de pescados en 2011. Ese año, la inflación de este producto llegó a 32%, mientras que para el año siguiente se observó una deflación de 3,2%. Estos resultados podrían estar mostrando que no sólo en el caso de los pescados, sino de la importación de alimentos en general, la respuesta de los precios ante incrementos en importación puede darse con rezago. Otro ejemplo se presenta el año 2012, cuando el nivel de importación de pescados decreció en 8,1%, pero la inflación llegó a 11,4% al año siguiente. Entonces, de forma general, se observa que la importación influye en la inflación de forma inversa.

Gráfico 10

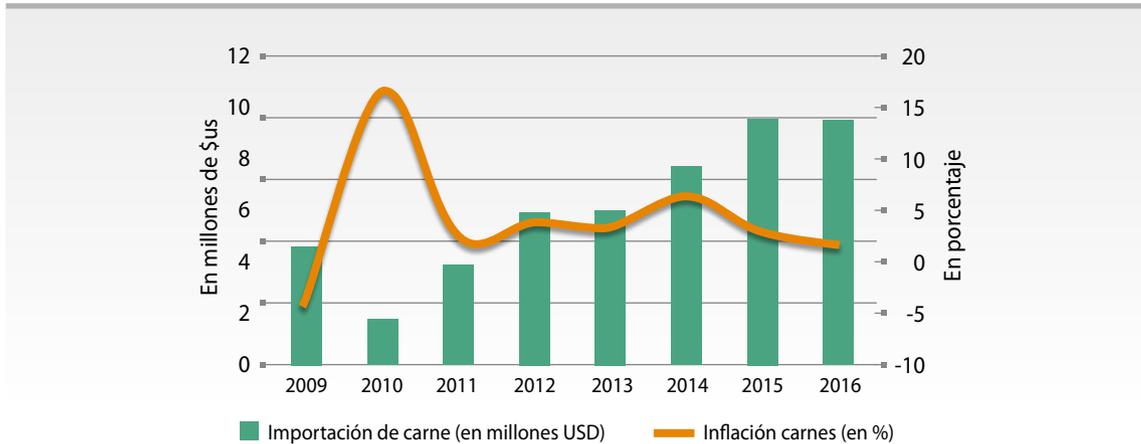
Importación e inflación del precio de pescados, en millones de dólares y porcentaje



Fuente: Elaboración propia con base en datos del INE.

En otros casos, la importación ha ido en aumento y la inflación se ha mantenido en niveles bajos y menos volátiles, no necesariamente se ha reducido. Este es el caso, por ejemplo, de carnes, legumbres y frutas.

Gráfico 11
Importación e inflación de carnes, en millones de dólares y porcentaje



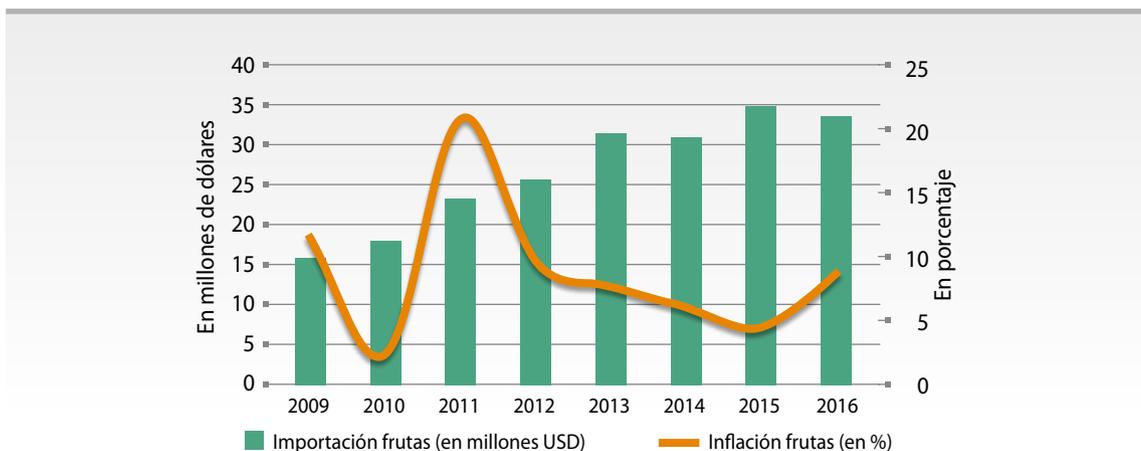
Fuente: Elaboración propia con base en datos del INE.

La importación de carne creció en 108,9% desde 2009 y en más de 400% con relación a 2010, año en el que la inflación llegó a su punto más alto dentro del período analizado (16,6%). A partir de ahí la inflación ha disminuido y se ha mantenido en niveles cercanos a 3% en promedio y cerrando en 2016 con 1,6%. En este caso, la importación de carnes y sus preparados influyó en precios más estables, y con niveles más bajos que la inflación general del país.

Casos similares pueden verse con la importación de infusiones como café, té y cacao; y los aceites y grasas, dado que las importaciones fueron aumentando de 2009 a 2016 (en promedio 9,2% y 12,8% anual, respectivamente) y el nivel de precios de cada tipo de alimento se redujo desde 2012, manteniéndose más o menos constante y cercano a 1,6% para té y cafés y 0,3% para aceites.

Por otro lado, la importación de frutas se incrementó de forma constante desde 2009, mientras que los índices de precios de las frutas se han reducido en los últimos 5 años y han mostrado menor volatilidad, aunque permanecen en niveles más altos que la inflación general (en promedio 7,3% desde 2012).

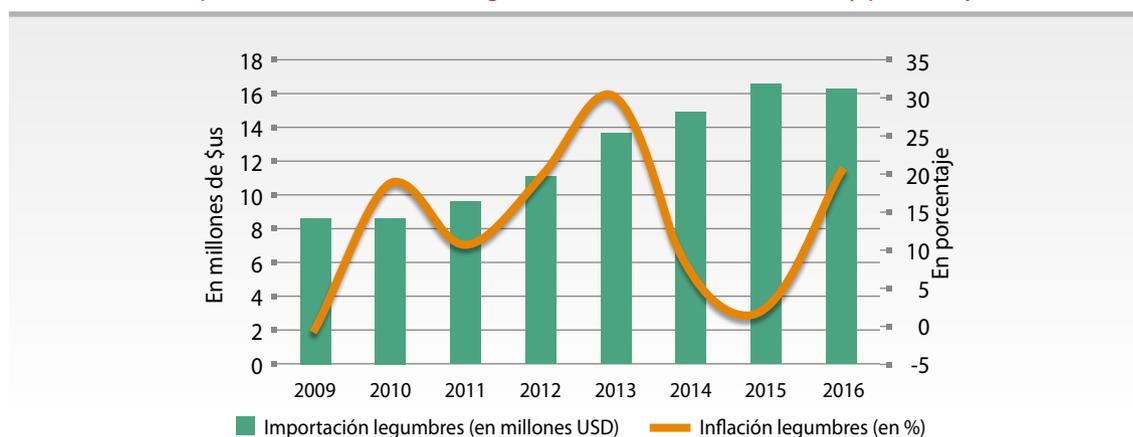
Gráfico 12
Importación e inflación de frutas, en millones de dólares y porcentaje



Fuente: Elaboración propia con base en datos del INE.

Lo contrario ocurre con las legumbres, mientras su importación ha incrementado continuamente, se observa que hubo un comportamiento más volátil en sus precios durante el periodo analizado, con un promedio de inflación de 13,6%, lo cual pudo haber sido influido por la exposición a choques externos.

Gráfico 13
 Importación e inflación de legumbres, en millones de dólares y porcentaje

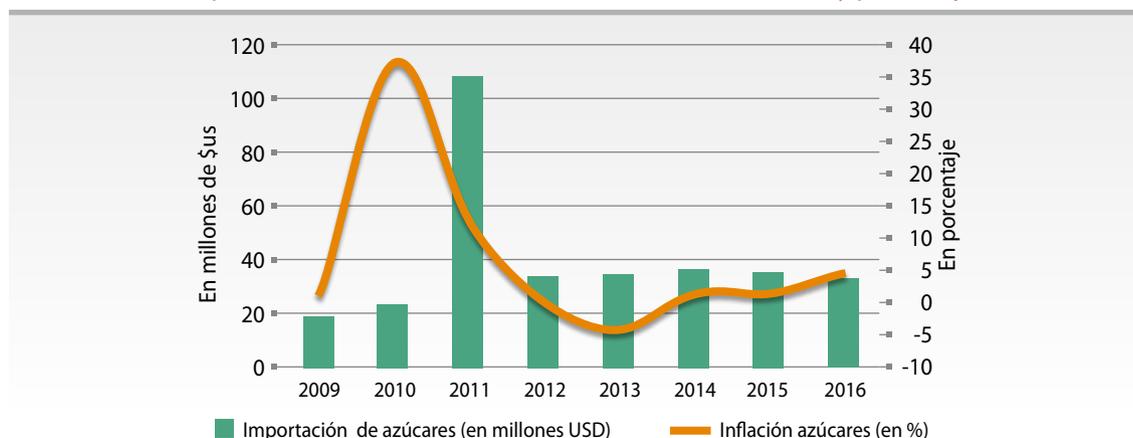


Fuente: Elaboración propia con base en datos del INE.

Por otro lado, la información sobre el crecimiento de las importaciones de estos dos últimos productos en el periodo analizado refleja que la importación de frutas ha incrementado en 260% y la de legumbres en 300%. Esto demuestra que la importación de estos productos ha crecido significativamente en los últimos años, y por encima del promedio de importaciones de alimentos.

Un caso que se analiza por separado es el de azúcares. Se registró un alto incremento de importaciones en 2011, en 363,1% respecto al año anterior (en 85,3 millones de dólares) y una reducción del IPC después de su pico en 2010, reduciéndose de 37,5% a 12,5% en 2011, y pasando a 0,07% al año siguiente. Esto se debe a la escasez de azúcar que hubo en 2010, lo cual provocó una rápida elevación de precios, situación que el Gobierno contrarrestó con la importación de este producto por excepción a cargo de Insumos-Bolivia. En 2012, las importaciones disminuyeron y desde ese año se mantuvieron más o menos constantes, con una inflación de azúcares que no tuvo grandes cambios.

Gráfico 14
 Importación e inflación de azúcares, en millones de dólares y porcentaje



Fuente: Elaboración propia con base en datos del INE.

Con la anterior evidencia se puede afirmar que en algunas ocasiones la importación de alimentos no necesariamente es negativa, puede justificarse por la obligación que tiene el Gobierno de garantizar la seguridad alimentaria a través de una alimentación sana, adecuada y suficiente para toda la población boliviana; según el artículo 16 d arágrafo II de la Constitución Política del Estado.

4. Importación de alimentos en la región

Estudios de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) indican que varios países de América Latina y el Caribe son grandes importadores netos de alimentos; sin embargo, afirman que la región puede abastecerse mediante la cooperación y el comercio intrarregional. En consecuencia, es necesario conocer cuál es la situación de los diferentes países, especialmente de Bolivia, porque el valor de sus importaciones ha tenido un gran crecimiento en los últimos años.

Según datos del Banco Mundial, en el periodo 2000 a 2015⁵, uno de los países de América del Sur que ha logrado un mayor porcentaje de importaciones de alimentos con respecto a su Producto Interno Bruto (PIB) es Venezuela, que, a pesar de no contar con los datos de los años 2014 y 2015, tiene un aumento de 2,15% a 4,75%, entre 2000 y 2013⁶.

Por otro lado, el país con menor porcentaje es Argentina, pasando de 0,58% a 0,34% entre los años 2000 y 2015. Sin embargo, a pesar que Argentina es el país con la menor participación de sus importaciones alimentarias en el PIB, ha tenido altos porcentajes de crecimiento de importación en ciertos grupos de alimentos según el Observatorio de Importaciones de Argentina. Los datos nacionales de importación de los meses de enero a abril de 2017, respecto a 2015, indican que los alimentos de origen animal y vegetal, como queso azul, jamón crudo y cebollas crecieron en 6.299%, 692% y 69.219%, respectivamente. Y los alimentos enlatados tuvieron un crecimiento de 1.001% en los tomates.

Observando los demás países, algunos comenzaron a incrementar su porcentaje en los últimos años, tal es el caso de Chile, Perú y Colombia. En el caso boliviano, el porcentaje de importaciones de alimentos con respecto al PIB ha reducido de 3,35%, el año 2000, a 2,50% del PIB, el 2015; lo cual podría explicarse por el crecimiento económico que ha experimentado el país, afectando el indicador de la importación alimentaria en porcentaje del producto. Sin embargo, Bolivia, a comparación del resto de países de Latinoamérica⁷, fue el segundo país con mayores porcentajes de importaciones alimentarias con respecto al PIB en el año 2000. Con el tiempo, el país ha ido reduciendo este indicador, ocupando el cuarto puesto en 2013⁸ y llegando al quinto lugar dos años después. Entonces, para 2015, la posición de los diferentes países fue la siguiente: Paraguay, Uruguay, Perú, Chile, Bolivia, Colombia, Brasil y Argentina.

5 Existen datos para el año 2016; sin embargo, no todos los países tienen los datos disponibles, por lo tanto, se considera sólo hasta 2015. Para países como Venezuela y Ecuador se tienen datos sólo hasta 2013.

6 Como los datos son extraídos del Banco Mundial, Venezuela cuenta con la información de sus importaciones hasta el año 2013, por ende el análisis se limita hasta este año.

7 Se tomaron en cuenta los siguientes países para la comparación: Argentina, Brasil, Chile, Perú, Paraguay, Colombia, Uruguay, Venezuela, Ecuador y Bolivia.

8 Último año en el que se cuenta con información para todos los países seleccionados.

Tabla 1
Importación de alimentos según países sudamericanos, en porcentaje del PIB

País	2000	2005	2010	2013	2015
Argentina	0,58	0,50	0,43	0,37	0,34
Bolivia	3,35	3,08	2,41	2,68	2,50
Brasil	0,72	0,47	0,51	0,64	0,69
Chile	2,08	1,80	2,19	2,49	2,66
Perú	2,10	2,25	2,41	2,41	2,67
Paraguay	6,43	3,99	3,83	3,56	3,59
Colombia	1,73	1,54	1,61	1,84	2,26
Uruguay	3,09	2,31	3,09	3,51	3,06
Venezuela	2,15	2,68	3,87	4,75	#N/A
Ecuador	1,64	1,62	1,19	1,50	#N/A

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Mundial.

Otra medida de comparación es el valor de las importaciones per cápita, un indicador que mide la relación existente entre el nivel de importaciones alimentarias de un país y su población; para ello, se divide el valor de las importaciones alimentarias sobre la población, lo cual representaría el valor monetario de los bienes alimentarios importados que le correspondería a cada habitante en un año dado, si es que se repartiera este valor por igual.

Según la Tabla 2, hasta el año 2013, el mayor valor de importaciones per cápita corresponde a Venezuela, lo cual coincide con el mayor porcentaje de importaciones alimentarias respecto al PIB de la Tabla 1. Además, se observa que el valor de importaciones per cápita para el caso argentino es el de menor variación. En el caso de Bolivia, el valor de las importaciones per cápita aumenta en el período 2000 a 2015, lo que indica que el valor de importaciones alimentarias para cada habitante cada vez es mayor, a pesar de que el porcentaje de importaciones respecto al PIB en el mismo período ha descendido.

Tabla 2
Importación de alimentos per cápita según países sudamericanos,
en miles de millones de dólares

País	2000	2005	2010	2013	2015
Argentina	45	25	44	48	46
Bolivia	34	32	48	79	77
Brasil	27	23	58	79	61
Chile	106	137	282	396	363
Perú	42	62	121	159	161
Paraguay	99	60	124	159	147
Colombia	43	52	101	148	137
Uruguay	45	70	144	213	190
Venezuela	147	140	462	802	#N/A
Ecuador	78	88	161	184	143
Promedio	67	69	154	227	147

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Mundial

Es importante mencionar que cada país tendrá diferentes finalidades respecto al comercio exterior, por un lado está el objetivo de la corrección de la balanza comercial, es decir, la relación de todos los bienes que importa con aquello que exporta. Otro de sus objetivos es la protección de la producción nacional, lo que puede dar paso a la presencia del incremento de aranceles en ciertos productos, convirtiéndolos en productos de importación con precios altos, con lo cual se esperaría que la demanda por los productos nacionales aumente⁹. Para que las medidas aplicadas sean eficaces y puedan lograr sus objetivos deben ir acompañadas de un mayor control fronterizo para evitar la importación ilegal de alimentos que muchas veces pone en desventaja a la industria nacional.

5. Conclusiones

- El crecimiento en la importación de alimentos que experimentó Bolivia no debe ser entendido como una situación negativa, pero se deben analizar los destinos de la misma y la evolución de su estructura en el tiempo. Por un lado, el principal destino pasó a ser los hogares, desplazando a la industria; por otro lado, se incrementaron las importaciones de alimentos elaborados más que los básicos, lo que implica que se importan más productos alimenticios elaborados cuyo destino son los hogares.
- También se debe evaluar la estructura de las importaciones bolivianas de alimentos, la cual no se ha modificado desde hace más de 16 años. El país siempre ha importado los mismos productos, lo que muestra otro síntoma de la oportunidad que Bolivia tuvo desde hace varios años para fomentar la producción de alimentos industrializados, considerando, además, las ventajas que posee respecto a su geografía.
- La importación de alimentos tiene resultados positivos si se da en momentos de escasez, crisis económicas o falta de abastecimiento de la demanda nacional; sin embargo, si el aumento de las importaciones de alimentos es permanente, y además el país los produce, esto puede desincentivar a la producción nacional.
- El incremento en la importación de alimentos es una señal de que la demanda de estos productos también ha subido y que no ha podido ser satisfecha por la producción nacional. Asimismo, es una muestra de que Bolivia tuvo la oportunidad de impulsar su industria alimenticia, no sólo fomentar la producción de alimentos agrícolas básicos, sino incentivar la utilización de los mismos para elaborar productos de consumo finales. Esto no quiere decir que la industria de alimentos no creció, sino que pudo haber crecido de forma más importante y así haber beneficiado al país (creación empleos, pago de impuestos, favorecimiento del consumo interno probablemente a mejores precios, entre otros).
- Es importante considerar que toda medida respecto al comercio internacional debe ir acompañada de controles al paso de alimentos entre fronteras, con el fin de evitar la importación ilegal que proviene de países fronterizos de Bolivia.
- Las importaciones bolivianas de alimentos per cápita han aumentado en el periodo 2000 a 2015, lo que indica que el valor de importaciones alimentarias para cada habitante es cada vez mayor.
- Dado que el tipo de cambio ha permanecido sin variaciones en los últimos años, la importación de alimentos en general ha permitido mantener inflaciones más controlados de cada tipo de alimento o incluso a reducir los precios (como el caso específico del azúcar en 2010/11).

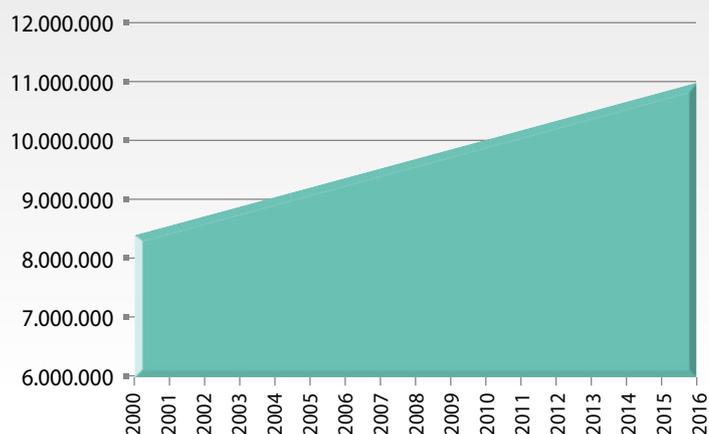
⁹ Esta situación puede generar diferentes reacciones de acuerdo con el tipo de bien al que se enfrentan los consumidores.

Fuentes de datos e información

- Banco Mundial, Importaciones de Bienes y Servicios (Balanza de pagos, \$us a precios actuales 2000-2016:
<https://datos.bancomundial.org/indicador/BM.GSR.GNFS.CD?locations=VE-CO-BO-UY-PY-PE-SR-GY-BR-CL-EC-AR>.
- Banco Mundial, PIB a precios actuales \$us 2000-2016:
<https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.CD?locations=VE-BO-AR-BR>.
- Banco Mundial, Población Total 2000-2016:
<https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.POP.TOTL?end=2016&start=2000>.
- Instituto Nacional de Estadística, bases de datos de comercio exterior.
- Insumos Bolivia, Apoyo a la Seguridad Alimentaria:
<http://www.insumosbolivia.gob.bo/gestion/compras-estatales>.
- Milenio, F. (2017). Los dilemas de exportar e importar alimentos.
- Tributaria, V. de P. (2017). Arancel Aduanero de Importaciones:
http://www.economiayfinanzas.gob.bo/index.php?opcion=com_prensa&ver=prensa&id=3843&categoria=1289&seccion=321.

ANEXO 1

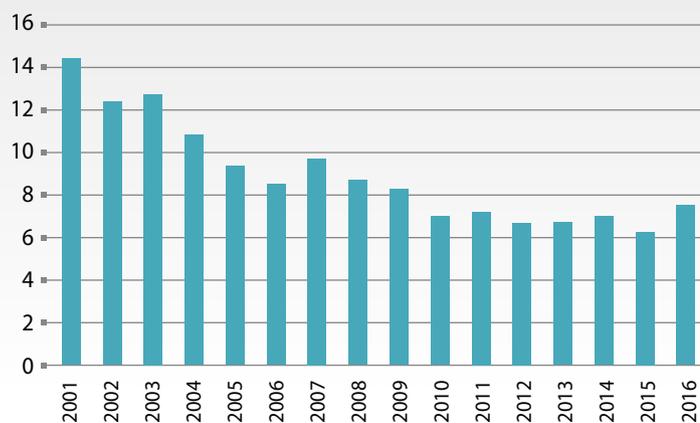
Estimaciones y proyecciones de la población total (2000-2016)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del INE

ANEXO 2

Participación de la importación de alimentos sobre el total de importaciones, en porcentaje



Fuente: Elaboración propia con base en datos del INE.

ANEXO 3

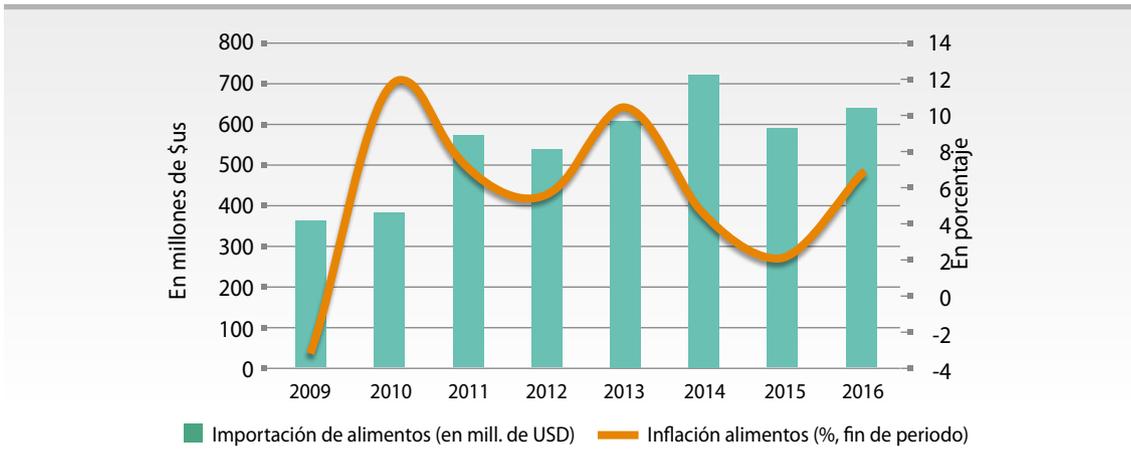
Crecimiento de la importación de alimentos según país de origen (límitrofes), 2006 y 2016, en dólares americanos

PAÍS	2006	2016	%
Brasil	60.290.300	76.373.747	26,68
Chile	27.078.695	92.168.114	240,37
Paraguay	1.903.493	4.212.239	121,29
Perú	19.100.009	63.040.314	230,05
Argentina	89.249.006	233.330.203	161,44

Fuente: Elaboración propia con base en datos del INE.

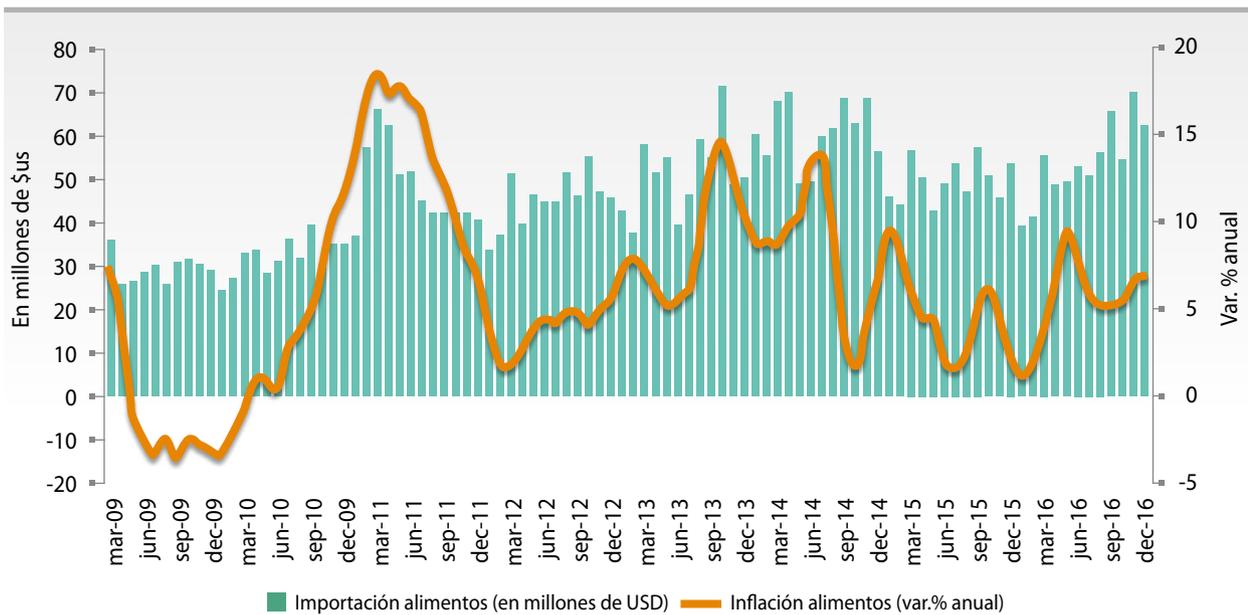
ANEXO 4

Importación de alimentos e inflación anual, en millones de dólares y porcentaje



Fuente: Elaboración propia con base en datos del INE.

Importación de alimentos e inflación anual, en millones de dólares y porcentaje



Fuente: Elaboración propia con base en datos del INE.

MEDICIÓN DE LA DIVERSIFICACIÓN DE LAS EXPORTACIONES DE BOLIVIA

2

Un análisis por producto y por países

*Alejandra Goytia Ríos
Geraldine Molina Chávez*

*Supervisión:
Raúl Velásquez Guzmán
Analista de Fundación Jubileo*



Medición de la diversificación de las exportaciones de Bolivia

Un análisis por producto y por países

Introducción y antecedentes

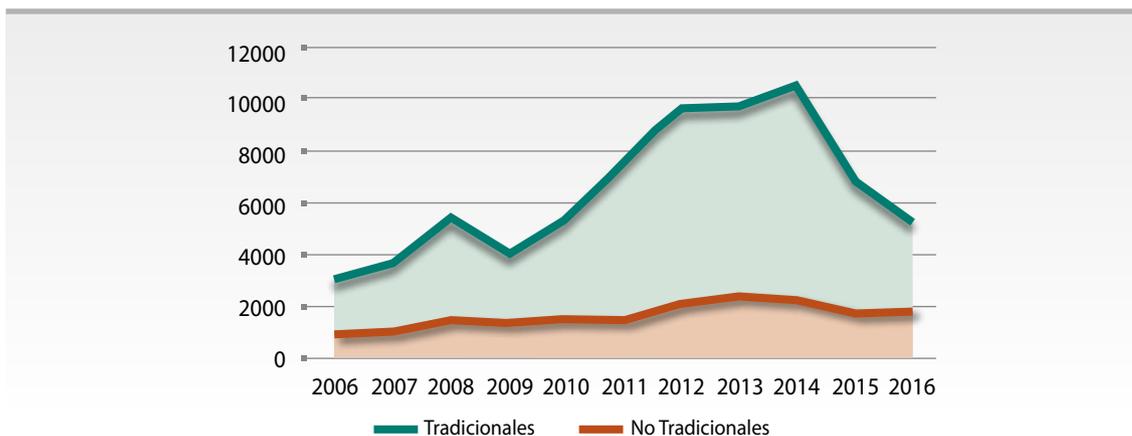
Bolivia, históricamente, se ha centrado en una estructura exportadora basada en recursos naturales. El problema con esta estructura de exportación es que los principales productos son altamente vulnerables a *shocks* externos, tanto mediante cambios abruptos en los precios que se cotizan en el mercado mundial de productos básicos (commodities), como en las cantidades demandadas por los países a los cuales se destinan estos productos. Se ha demostrado que economías exportadoras de productos primarios (como Bolivia) generan tasas de crecimiento menores a las tasas de crecimiento del resto de los países. La importancia de un cambio de estructura radica también en el posible crecimiento económico del país.

La estructura productiva de Bolivia se mantiene inalterable desde el comienzo de la década de los años 90, cuando el dominio de las llamadas exportaciones tradicionales, gas y minerales, incorporó a la producción agroindustrial que se transformó en una opción muy importante para romper el “círculo de hierro” de materias primas no renovables, ligadas al nacimiento mismo de Bolivia como nación. De ese modo, la torta exportadora se dividió en tres partes: gas, minerales y agroindustria, aunque en una línea de desarrollo errática y sujeta a factores externos más que a políticas y estrategia internas. Plata, estaño y gas fueron los recursos dominantes de nuestra historia económica durante el siglo XIX, primer tercio del siglo XX y aún continúan encabezando nuestras exportaciones. Con la reciente y marcada caída del precio de los minerales y el petróleo, quedó demostrada la alta dependencia de un número reducido de productos (productos tradicionales).

Particularmente, en la última década, la venta de gas natural a Brasil y Argentina llegó a representar 52% del total de las exportaciones, posicionándose como el producto más exportado, sin embargo, a un mercado reducido que se limita solo a dos países.

Por el otro lado, los productos no tradicionales destinados a la exportación se han incrementado levemente durante los últimos años. Diversos programas de incentivos destinados a la producción permitieron que el sector exportador tuviese mayor facilidad para crecer y acceder a nuevos mercados, aunque no fue prioritario. La gráfica 1 muestra la evolución de los principales productos de exportación durante el periodo 2005-2016.

Gráfico 1
 Bolivia: Exportaciones según categoría No Tradicionales y Tradicionales 2005-2016
 (Valor FOB en millones de dólares americanos)



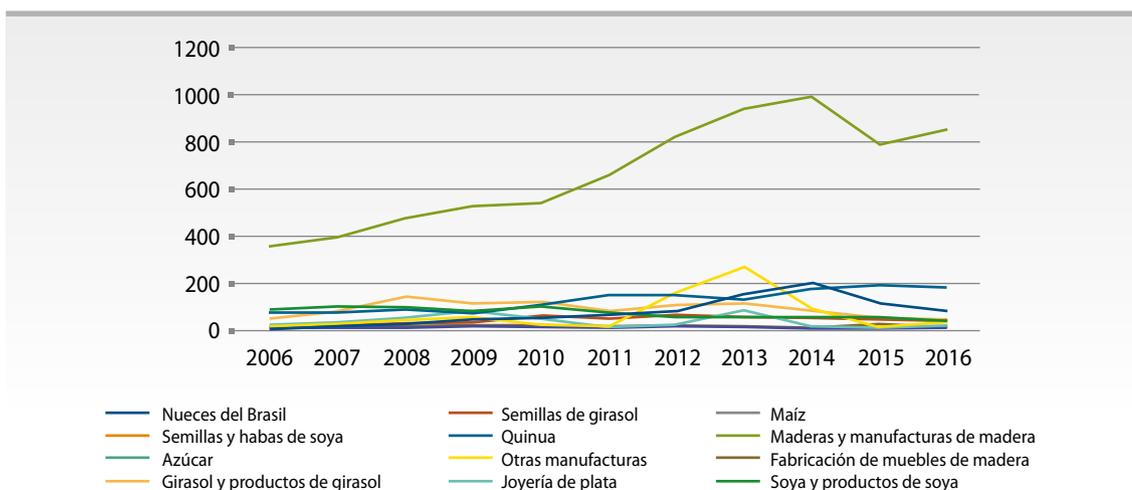
Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadísticas.

En la gráfica 1 se muestra la constancia de la exportación de los productos tradicionales, conformados por hidrocarburos y minerales.

El presente estudio, sin embargo, busca considerar aquellos productos que no son tradicionales, para tener una visión más clara del abanico exportador que tiene el país. La división entre productos no tradicionales y tradicionales es la misma que realiza el Instituto Nacional de Estadística (INE); por lo cual, algunas actividades de extracción de metales e hidrocarburos son tomados en cuenta en los productos no tradicionales, para ello se extrae todo producto proveniente de la extracción de metales e hidrocarburos.

Tomando en cuenta todos los productos que no provengan de actividades hidrocarburíferas o mineras se tiene una visión más clara acerca de los productos no tradicionales. Éstos se muestran en la gráfica 2 donde, por ahora, se toma sólo los principales productos no tradicionales de exportación.

Gráfico 2
 Bolivia: Exportaciones, según principales productos no tradicionales 2006-2016 (En millones de dólares estadounidenses)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Instituto Nacional de Estadísticas.

En la siguiente grafica se puede apreciar las exportaciones de los principales productos más demandados en el exterior. Los más sobresalientes son los productos de soya y sus derivados con participación promedio de 41,4%, las nueces con 8,4% y maderas y manufacturas de madera con 5,2% del total de las exportaciones no tradicionales.

Es claro que una tarea pendiente es la diversificación de la economía nacional y la apertura a nuevos mercados, más allá de aquellos productos de los que el país es dependiente. Por esta razón resulta necesario realizar un análisis acerca de la diversificación de la exportación de productos no tradicionales. Sin embargo, aunque es de gran importancia ver la diversificación de la cantidad de productos, el análisis no sería completo sin observar también el destino de las exportaciones y conocer la diversificación en mercados.

El documento se centra en el análisis de la diversificación de los productos bolivianos no tradicionales destinados a la exportación. Por lo que calcularán dos índices de diversificación económica para los principales productos no tradicionales y para los mercados a los que están destinados estos productos, con el objetivo de conocer la magnitud de la concentración de las exportaciones y abrir la posibilidad de señalar nuevos productos en los que se debería enfocar la producción y exportación.

1. Marco teórico

En la actualidad, la globalización ha adquirido un rol fundamental en todas las economías del mundo al abrir paso a un mercado internacional. Este proceso ha sido beneficioso para los países que lograron intercambiar y expandir la producción de sus productos con el resto del mundo. Dentro del mercado mundial, los países desarrollaron políticas comerciales, las cuales buscan identificar aquellas condiciones que permitan al sector exportador aprovechar las ventajas derivadas del comercio y, por esta vía, fomentar el crecimiento económico de un país.

Los países en vías de desarrollo son caracterizados por basar su economía en la producción intensiva de pocos recursos, los cuales forman en su mayoría materias primas. Sin embargo, dado el surgimiento de los países asiáticos se ha llegado a considerar el desarrollo de las exportaciones y la diversificación como el nuevo motor de crecimiento.

El objetivo de este trabajo es estudiar la diversificación de exportaciones como motor de crecimiento económico en países en desarrollo, mediante el estudio de la diversificación de las exportaciones de productos no tradicionales para Bolivia, en los años 2006-2016. Al mismo tiempo, se realiza un estudio de la concentración de las exportaciones según el país de destino para el citado periodo de tiempo.

Muchos trabajos empíricos han buscado medir la diversificación mediante distintos índices, entre ellos se encuentran el índice Herfindahl – Hirschman, el índice Ojiva, y el índice de Theil. El primero se basa en la distribución de los tamaños de las exportaciones ponderando el peso de cada producto y país en el total de su comercio, y el segundo mide la desviación existente a partir de una

distribución igualitaria como medida de concentración. Dado el uso constante en materia, tanto de mercados como de productos, el índice elegido para el cálculo es el de Theil, que engloba en su fórmula no solo las cuotas, sino también la cantidad total de productos o mercados.

El índice de Theil tiene la siguiente forma, de manera general:

$$\text{Theil} = \frac{1}{n} \sum_i^n \frac{x_i}{X} \ln \left(\frac{x_i}{X} \right)$$

Se calculará, por un lado, la concentración de los productos y, por otro, la concentración de mercados. Para eso se realizará el cálculo de 2 índices de Theil distinto de la siguiente manera:

MERCADOS	PRODUCTOS
<p>Donde:</p> <p>n: Número de países a los cuales exporta Bolivia</p> <p>X_i: Valor de exportación al país i</p> <p>X: Valor total de las exportaciones</p>	<p>Donde:</p> <p>n: Total productos no tradicionales de exportación</p> <p>X_i: Valor de exportación del producto i</p> <p>X: Valor total de exportación</p>

Es importante ver como en la construcción del índice se encuentra la proporción de cada producto o mercado (X_i/X) y también el número total del mismo, que al aumentar sin que las cuotas de mercado aumenten, éste hará que el índice esté más concentrado.

El índice se encuentra acotado de 0 a 1. Números altos y cercanos a 1 indican altos niveles de diversificación, mientras que números bajos indican una mayor concentración.

2. Resultados

2.1 Diversificación de las exportaciones por país de destino

Una vez definidas las variables, se calcula el índice de concentración de Theil para el periodo 2006-2016, pero antes resulta importante explicar el comportamiento de las cuotas de mercado de exportación según país de destino.

Previa a la estimación del índice de diversificación, se calculan las cuotas de exportación según país de destino, entre estas resaltan tres países. Los países de mayor destino de las exportaciones bolivianas de productos no tradicionales son Colombia, Perú y Estados Unidos, con cuotas promedio de 21%, 14% y 14,1%, respectivamente. Los principales productos que importan estos países son: Soya y derivados, para Colombia y Perú; quinua y joyería de oro, para Estados Unidos. Las tasas de crecimiento de las cuotas de los tres países muestran una tendencia ascendente para Perú y Colombia, en tanto que para Estados Unidos no existe un comportamiento claro, dado que tiene varios altibajos. Los tres países muestran descensos en las tasas de crecimiento de las cuotas en los años 2006, 2007, 2009 y 2010. Probablemente debido a la crisis internacional que afecto a América Latina, y consecuentemente también a Bolivia, disminuyeron el volumen y valor de las exportaciones.

Analizadas las cuotas de crecimiento de las exportaciones bolivianas, según país de destino, se calcula el índice de diversificación de las exportaciones. En una primera etapa se muestran tanto productos tradicionales como no tradicionales.

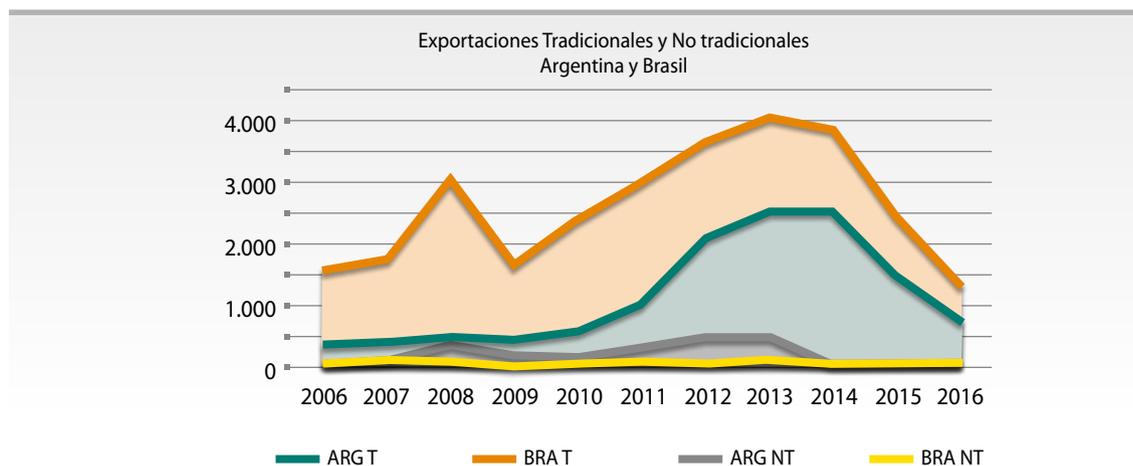
Tabla 1
Índice de diversificación de las exportaciones bolivianas 2006-2017

Años	Índice de Theil
2006	0,014251796
2007	0,014974771
2008	0,013607308
2009	0,015584326
2010	0,015054618
2011	0,015293956
2012	0,014327071
2013	0,014359825
2014	0,014387999
2015	0,01539945
2016	0,016807685

Fuente: Elaboración propia con base en cuadro de exportaciones según país de destino, INE.

La tabla 1 muestra que las exportaciones bolivianas son diversificadas con un índice de concentración promedio de 0,015, el cual, al ser bajo y cercano a cero, indica una concentración muy alta de los mercados a los que se exportan los productos bolivianos. Sin embargo, se conoce que los principales productos de exportación son compuestos por hidrocarburos y minerales. Elevados ingresos provienen de la exportación de gas a Argentina y Brasil. El gráfico 3 muestra la diferencia de ingresos provenientes de ambos países por las exportaciones no tradicionales y tradicionales.

Gráfico 3
Ingresos provenientes de Argentina y Brasil por exportaciones no tradicionales y tradicionales 2006-2016 (En millones de dólares estadounidenses)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de exportación de la ODE.

En el gráfico 3 se observa que la diferencia entre ingresos por productos tradicionales y no tradicionales es abismal, las exportaciones de productos tradicionales a ambos países conforman el 98%, respectivamente. Dada esta demarcada diferencia entre ambos grupos, se optó por calcular el índice de diversificación para el periodo 2006-2016, excluyendo los productos tradicionales de exportación a Argentina y Brasil. Los resultados se muestran a continuación en la tabla 2.

Tabla 2
Índice de diversificación excluyendo exportaciones de productos tradicionales a Argentina y Brasil

Años	Índice de Theil
2006	0,016904278
2007	0,01758483
2008	0,017050329
2009	0,017320653
2010	0,017278311
2011	0,017786048
2012	0,016465722
2013	0,017600332
2014	0,016311239
2015	0,017277922
2016	0,017325706

Fuente: Elaboración propia con base en cuadro de exportaciones según país de destino, INE.

La tabla 2 muestra la elevación del índice de diversificación por año, esta variación muestra que al quitar el peso que tienen los productos tradicionales la concentración es menor; sin embargo, la diferencia es muy pequeña. Aun quitando los productos tradicionales, la concentración en pocos países de exportación es muy alta.

2.2 Diversificación de las exportaciones por producto

Además de conocer la diversificación de los países a los que se exporta es importante analizar cuáles son los productos que se envían a esos países. La tabla 3 muestra el índice de Theil calculado para los productos no tradicionales.

Tabla 3
Índice de diversificación de las exportaciones Bolivianas 2006-2017
(Productos no tradicionales)

Año	Theil
2006	0,052721
2007	0,000534
2008	0,000423
2009	0,000290
2010	0,000135
2011	0,000125
2012	0,000125
2013	0,000021
2014	0,000189
2015	0,000161
2016	0,000004
2017	0,000018

Fuente: Elaboración propia con base en cuadro de exportaciones por producto, INE.

El índice de Theil calculado para productos exportados no tradicionales muestra una diversificación muy baja. La concentración ha sido persistente en todo el periodo de análisis, y acentuada en algunos años en particular. El índice de diversificación, que por construcción toma valores de cero cuando la concentración es muy alta, indica que no solo es cercano a cero para el caso de Bolivia, pero también es decreciente en el tiempo.

Más a detalle, observando los productos y desagregando la construcción del índice, se puede ver la cuota de exportación de cada uno de los productos; es así que, según exportaciones no tradicionales, se establece que en Bolivia es persistente la concentración en la *soya y productos de soya*. En todos los años del periodo estudiado, éste representa, en promedio, 25% del total del valor de las exportaciones. Además, se encuentra muy alejado del resto de los productos. El siguiente producto con altas cuotas dentro del total de exportaciones es el *oro metálico*, producto que representa, en promedio, 14% del total de las exportaciones. El tercer producto en cuotas de exportación más altas es el *estaño metálico* encontrándose, en promedio, con 11% del total del valor de las exportaciones.

Los siguientes productos se encuentran con cuotas menores a 10% del valor total. Claramente, dos de los tres productos con mayores cuotas de mercado, si bien son considerados productos no tradicionales, provienen de derivados de productos tradicionales. Con el objetivo de tener una visión clara acerca de los productos que no estén relacionados ni sean derivados de productos tradicionales, se calcula nuevamente el índice de Theil quitando de la lista de productos a aquellos mencionados anteriormente.

Tabla 4
Índice de diversificación de las exportaciones bolivianas 2006-2017
(Productos no tradicionales ni derivados de tradicionales)

Año	Theil
2006	0,057749
2007	0,000671
2008	0,000525
2009	0,000359
2010	0,000153
2011	0,000142
2012	0,000154
2013	0,000032
2014	0,000274
2015	0,000274
2016	0,000006
2017	0,000029

El índice de Theil, cuando no se toma en cuenta ningún producto derivado de productos tradicionales, es más elevado en todos los años; lo que indica que si bien al tomar en cuenta los productos no tradicionales se dejan de lado productos como el gas natural y metales preciosos, todavía existe una dependencia de aquellos productos no tradicionales, como gas licuado de petróleo, metales manufacturados y otros que son dependientes de los productos tradicionales.

Las cuotas de mercado se modifican sustancialmente al sacar estos productos del estudio y se puede apreciar cómo la cuota de mercado de la soya y productos de soya asciende a 40%. Los demás productos se encuentran alejados del primero, como segundo con mayor cuota de mercado están las nueces, con 8%; los siguientes tres productos tienen cuotas oscilantes entre 4% y 6%, pero claramente el índice sigue siendo cercano a cero por la concentración en un producto (soya y productos de soya).

Dinámica de crecimiento

Además de conocer el porcentaje que representa cada uno de los productos es importante ver cómo evolucionaron en el tiempo. Tomando en cuenta los productos del segundo índice de Theil (aquellos que no incluyen a los derivados), se constata que los 3 principales productos mencionados anteriormente son volátiles en exportaciones porque tienen caídas bruscas (tasas de crecimiento negativas) en algunos años y, en otros, elevadas tasas de crecimiento. De los principales tres productos (soya y productos de soya, nueces y girasol y productos de girasol), las nueces son el único producto que en promedio presenta tasas de crecimiento positivas en el tiempo; sin embargo, es muy pequeña (1%). A pesar de que estos productos conforman la mayor parte de exportaciones del país, no tienen una dinámica constante y creciente en su valor de exportación.

Por otro lado, también existen algunos productos que tuvieron caídas bruscas en la exportación; por ejemplo, el algodón sin cardar ni peinar no solo representa tasas negativas de crecimiento, sino que la exportación, en muchos años, cayó hasta cero. De manera general, no existe un crecimiento sostenido de ninguno de los productos estudiados entre los años 2006 y 2017; no obstante, existe un producto que desde el año 2011 tiene un decrecimiento constante, maderas y manufacturas de madera.

3. Conclusiones

El documento realizó una evaluación de la diversificación de las exportaciones bolivianas a través de un índice de concentración para los productos exportados y las exportaciones según país de destino.

El índice de diversificación de las exportaciones según país de destino muestra que las exportaciones están concentradas y que si se intensificara más la exportación de productos no tradicionales aumentará el índice. Por otra parte, durante la construcción del índice se pudo observar que existen vías de exportación para distintos países alrededor del mundo, pero que las exportaciones a países fuera del continente no son continuas y se pierden esas oportunidades luego de lograr exportar un año.

Por el lado de los resultados del índice de exportación por producto es claramente muy bajo aun cuando no se toman en cuenta los productos tradicionales. La producción se encuentra concentrada

en la industria manufacturera. Esto no sería un problema si un grupo de productos que se conoce sería constante, pero el análisis demuestra que es muy volátil en cuanto al valor que se exporta y si existe una dependencia total en ese producto, en cualquier año se podría estar perdiendo más de 50% de las exportaciones no tradicionales con una caída brusca.

Aquellos productos que tienen tasas de crecimiento muy elevadas de un año a otro podría ser un buen indicador del dinamismo de esos productos y de la velocidad con la que se puede producir y exportar. Es por eso que productos como el café elaborado, el azúcar y la madera sin aserrar podrían ser productos que den frutos estables a largo plazo si se consigue exportar en volúmenes importantes y continuamente.

De manera general, tanto los mercados a los que exporta como los productos que se exportan se encuentran muy poco diversificados, la concentración en pocos países y pocos productos, dada la volatilidad del cambio de éstos, no es beneficioso para un país como Bolivia que hasta ahora se ha basado en productos tradicionales, dependientes de precios externos.

TEORÍA, EXPERIENCIAS Y ANÁLISIS DE LAS REGLAS FISCALES

3

Un marco para la aplicación en Bolivia

*Alejandra Terán Orsini
Luis Serrudo Lázaro*

*Supervisión:
René Martínez Céspedes
Analista de Fundación Jubileo*



Teoría, experiencias y análisis de las reglas fiscales

Un marco para la aplicación en Bolivia

Introducción y motivación

La política fiscal es muy relevante para las economías, principalmente en países en desarrollo donde ésta se constituye en uno de los principales mecanismos para impulsar la demanda agregada y poder afectar el nivel de bienestar de la sociedad (Rodríguez, 2012). El Banco Interamericano de Desarrollo muestra en un estudio del año 2006 que un tercio de la volatilidad económica de los países de Latinoamérica y el Caribe se explica por la volatilidad de las políticas fiscales. La política fiscal o el desarrollo de la gestión presupuestaria de un país puede claramente contribuir al crecimiento de manera sustancial, sin embargo, también puede ser dañina con la economía debido a sus desequilibrios y problemas.

Mucha literatura muestra que hoy en día hay una tendencia de usar reglas fiscales como instrumentos para contribuir a la solvencia fiscal de los países y para promover el tema de la responsabilidad fiscal. El FMI (2009) recomienda la implementación de reglas fiscales por las bondades de estos instrumentos dando un énfasis especial a países dependientes de ingresos que provienen de recursos naturales, tal como es el caso de Bolivia y varios países latinoamericanos. Este tipo de países tienen cuentas fiscales e ingresos que dependen fuertemente de los precios internacionales, por ende, son muy vulnerables a los *shocks* (golpes) externos (Banegas, 2016). Las reglas fiscales pueden servir como un amortiguador de estos *shocks* y un instrumento para mantener la estabilidad económica, ya que éstas pretenden suavizar los efectos de la política fiscal o el ejercicio fiscal sobre el crecimiento y *shocks* externos (Kopits, 2001).

Teniendo en cuenta la presente situación fiscal de Bolivia que se encuentra en deterioro por la caída de los precios internacionales de hidrocarburos y la situación económica mundial, se considera relevante hacer un análisis y debate de la posible aplicación de este tipo de instrumentos fiscales en el país. Normalmente, la experiencia de los países muestra que las reglas se deberían aplicar cuando los países se encuentran en auge económico (para ahorrar los ingresos extraordinarios que se tienen y para atender futuras crisis); sin embargo, en la actualidad, Bolivia se encuentra en una etapa de desaceleración y no se han discutido los temas fiscales en su momento a pesar de que la normativa lo definía.

La disposición transitoria sexta de la Ley Marco de Autonomías de 2010 determina que la Asamblea Legislativa Plurinacional establecerá, mediante ley, las reglas y principios de responsabilidad fiscal, aplicables en el ámbito nacional y en las entidades territoriales autónomas, en concordancia con el marco de política fiscal y los principios establecidos por la Constitución Política del Estado.

Actualmente, Bolivia no cuenta con reglas fiscales nacionales normadas por ley, sin embargo, tiene objetivos numéricos fiscales planteados para cada año en el Programa Fiscal Financiero. Se puede

determinar entonces que existe la libre discrecionalidad de la política fiscal al no tener reglas fiscales permanentes y que busquen tener metas de mediano y largo plazo. Por lo tanto, es importante poner sobre la mesa los temas de la sostenibilidad fiscal del país para tener una trayectoria estable en el tiempo y, asimismo, buscar herramientas de protección (como son las reglas fiscales) para mejorar esta situación.

Es importante notar que las decisiones y situación fiscal de hoy no sólo afectan a la situación actual del país, sino que también pueden comprometer al bienestar futuro; por esto hay que tomar en cuenta que estas herramientas pueden brindar resultados tales que en el largo plazo las nuevas generaciones gocen de una situación fiscal sostenible con niveles de deuda aceptables y finanzas públicas resilientes a golpes externos.

Con esta motivación, el documento pretende hacer, primero, un análisis del marco teórico de las reglas fiscales, su definición y principales objetivos, así como sus características, clasificación, ventajas y problemas ligados. Con esta base se hace una recopilación de información de la aplicación de estas herramientas en distintos países representativos de la región latinoamericana y se estudia sus experiencias, éxitos y fracasos en términos de las reglas fiscales. Posteriormente, se analiza la situación fiscal de Bolivia y se abre la discusión a la posible aplicación de reglas fiscales en el país. Por último, se apuntan las conclusiones.

1. Marco teórico

Una regla fiscal se define como la imposición de una restricción duradera a la política fiscal a través de límites numéricos sobre los agregados presupuestarios (Schaechter, 2012), como el gasto, el resultado fiscal o el endeudamiento. Esto implica que se establecen límites para la política mediante normas que rigen el proceso presupuestario. Las reglas fiscales no se pueden ni deberían cambiar con frecuencia porque se puede deteriorar la confianza a la política fiscal. Las reglas fiscales proporcionan alguna orientación operacional especificando un objetivo numérico que limita un determinado agregado presupuestario. Las reglas fiscales normalmente representan una limitación permanente y además es fijada por ley; formalmente, se toma como una regla fiscal a aquella que tenga un objetivo de mediano o largo plazo (mínimamente de 3 años)¹.

En cuanto a su clasificación, Melamud 2007 clasifica las reglas fiscales en dos ramas, las reglas numéricas o cuantitativas y las cualitativas. Las primeras hacen referencia a reglas de disciplina fiscal que son límites numéricos a los agregados fiscales a los que se refiere Schaechter. Por otro lado, están las reglas cualitativas o de procedimiento que se refieren a las metodologías de diseño de ejecución, registro y evaluación de los agregados fiscales, éstas también se enfocan en la difusión de la información y la transparencia. En el presente documento se enfoca el análisis en las reglas cuantitativas, las mismas que se toman como sinónimo de reglas fiscales.

Dentro de la economía fiscal, las reglas fiscales actúan directamente sobre los resultados fiscales, estos estándares agregados que son producto de la política fiscal, sea ésta el gasto de gobierno², las recaudaciones tributarias y no tributarias, financiamiento mediante endeudamiento, inversión pública, etc. Los agregados presupuestarios que al final reflejan la política fiscal en números ayudan a identificar, por ejemplo, si la administración está actuando de forma a favor o en contra del ciclo económico, cuantificando el ahorro o el desahorro público y su inversión o financiamiento.

1 Suele confundirse el concepto de regla fiscal con todas las restricciones numéricas que se ponen a los agregados fiscales o programas de ajustes. Las reglas fiscales vienen acompañadas de normas permanentes de responsabilidad fiscal, velando por la sostenibilidad de largo y mediano plazo.

2 Este puede ser el gasto total o el gasto en alguna desagregación, por ejemplo, gasto corriente, gasto en personal, gasto de capital, etc.

Las reglas se aplican directamente como limitaciones numéricas a estos indicadores de agregados presupuestarios.

Las reglas fiscales tienen por objeto corregir incentivos distorsionados y contener las presiones para gastar demasiado, en particular en los buenos tiempos, a fin de garantizar la responsabilidad fiscal y la sostenibilidad de la deuda (Schaechter, 2012). Existen dos factores importantes enmarcados en la teoría que generan tal resultado denominado “sesgo deficitario” y que explican estos “incentivos distorsionados” de los que se hablan. El primero es la falta de visión de largo plazo dado el incentivo a ganar popularidad en el período corriente con fines políticos (modelo de Rogoff 1990) y, el segundo, es el problema de los comunes dado por el interés sesgado hacia grupos de interés particulares (Debrun y Kumar, 2007).

Melamud (2007) y Kopits (2001), por otro lado, aseveran que las reglas tienen también como finalidad lograr un entorno de confianza y garantizar a los mercados que los indicadores macroeconómicos de la economía seguirán siendo predecibles y sólidos. Se busca, así, un marco despolitizado de la política fiscal, un comportamiento político responsable, pero, sobre todo: sostenibilidad fiscal, estabilidad de la economía y una trayectoria estable de las finanzas públicas.

Sin embargo, autores como Braun y Gadano (2007) mencionan que poner una regla fiscal no resuelve por sí sola los problemas de solvencia fiscal de los países. Se debe tomar en cuenta la fortaleza o debilidad institucional de donde se aplique la regla. En su estudio muestran que, en situaciones de debilidad institucional, una regla fiscal no limita las decisiones de los gobernantes y los agregados presupuestarios, es decir, las reglas fiscales son ineficaces. No existe una formulación única de reglas, sino que se debe analizar el contexto tanto económico y político del país al que se le aplica el instrumento.

Las reglas fiscales, por su naturaleza restrictiva, brindan muy poco espacio para realizar ajustes necesarios frente a shocks; así, reglas fiscales rígidas no permiten hacer políticas anticíclicas, lo cual puede tener efectos negativos sobre el crecimiento. Existe un fuerte conflicto entre flexibilidad y credibilidad; mucha flexibilidad genera poca credibilidad, pero poca flexibilidad puede ser inviable si las cosas no van como planeadas, como ser en situaciones de crisis. Sabiendo esto, es necesario que la regla fiscal evite déficits presupuestarios y, además, permita hacer política contracíclica (Kopits, 2001; Melamud, 2007).

Ante estos problemas, surgen en la actualidad nuevas formas de establecer reglas fiscales, cada vez más complejas, que moldean las restricciones dependiendo dónde se aplican; por ejemplo, reglas específicas para países que todavía tienen un déficit en infraestructura, reglas más flexibles que contengan cláusulas de escape que deroguen la regla en caso de un *shock* al que sea necesario ajustarse o, contrariamente, reglas que especifiquen la asignación de recursos percibidos de forma extraordinaria. Estas nuevas reglas más complejas se llamaron las reglas de “nueva generación”. Esta nueva generación de reglas fiscales se caracteriza básicamente porque buscan la mitigación de *shocks* económicos (Wijnbergen & Budina, 2011), combinando dichas respuestas con objetivos de sostenibilidad fiscal (Villafuerte & López, 2010; Schaechter, et al., 2012).

Es así que, como respuesta a estos problemas generalizados en la política fiscal alrededor del mundo, surgen las reglas fiscales, que además de corregir estos problemas de sobregasto, ayudan a mantener la disciplina fiscal, transparencia institucional y la responsabilidad fiscal, así como la

estabilidad económica, contención del tamaño del sector público y equidad intergeneracional. Algunas de sus dificultades son que no se puede tener una norma general por el hecho de que las economías y los contextos son diferentes y cambiantes, por lo que se debe analizar la flexibilidad de las reglas. Es así que ante crisis los gobiernos tienen dificultades de cumplimiento de la regla y recurren a medidas como la abolición de la regla o su flexibilización, y esto puede tener resultados no deseados.

Por otro lado, la literatura menciona algunos de los principios que deben cumplir las reglas fiscales para su buena aplicación y estas son la simplicidad y su sostenibilidad en el largo plazo, que deben guiar el proceso presupuestario, deben servir para la estabilización de la economía y deben ser resilientes a los *shocks* (Colman, 2016).

Comúnmente, los agregados presupuestarios a los que se pone énfasis para monitorear la situación fiscal de un país son el resultado fiscal, el desempeño de los ingresos fiscales, el gasto de gobierno y el nivel de deuda, todos expresados en relación al tamaño de la economía (en porcentaje del Producto Interno Bruto).

El resultado fiscal (déficit o superávit) es el agregado que mide cuán balanceados están los gastos frente a los ingresos que percibe el Estado y esto es un resultado directo de la política aplicada. Las reglas fiscales pueden actuar, por ejemplo, poniendo un máximo a este desbalance o, de forma más desagregada, que limite de algún modo los gastos o administre los ingresos. La deuda pública, por otro lado, indica la cantidad de recursos que la administración decide pagar a futuro para obtener beneficios en el presente, las reglas fiscales ayudan a mantener la deuda pública bajo cierto límite de tal manera que no comprometa la solvencia y logran que la política fiscal pueda desarrollarse intertemporalmente de forma estable y sostenible. Otro tipo de límites pueden imponerse sobre otros resultados que no necesariamente son resultado de una política, por ejemplo, reglamentar el tamaño del sector público mediante el monitoreo del gasto personal o destinar los recursos obtenidos por ingresos extraordinarios, entre otros.

Se clasifica a las reglas fiscales mediante cuatro reglas según el agregado presupuestario que restringen. A continuación, se analizan sus objetivos, ventajas y desventajas, para después proceder con el análisis de las posibles interacciones y las más comúnmente aplicadas dados los objetivos que se pretendan alcanzar y las características de cada regla.

CLASIFICACIÓN DE LAS REGLAS FISCALES

Reglas de presupuesto balanceado

Los límites pueden fijarse, dependiendo del objetivo sobre dos indicadores del balance fiscal.

- Límites sobre el *balance fiscal* (o *balance presupuestario*) permiten restringir el resultado fiscal de tal manera que ayude a mantener las finanzas públicas en equilibrio o en la “regla de oro” de no gastar más de lo que se recauda.
- Límites sobre el *balance estructural*³ ayudan a estabilizar las finanzas públicas dejando de lado el ciclo económico, es decir, la regla puede ayudar directamente a restringir el gasto en épocas de bonanza y a ahorrar para épocas de recesión.

³ El balance estructural es un concepto teórico que hace referencia al resultado fiscal obtenido que no toma en cuenta las fluctuaciones de las finanzas públicas debidas al ciclo económico u otros ingresos extraordinarios que son volátiles.

Lograr los resultados (cumplir la meta) está directamente bajo responsabilidad de los administradores públicos y hacedores de política, lo que permite una fácil guía operacional para su cumplimiento, a la vez que es de fácil monitoreo. Permite mantener la solvencia del país y, por tanto, también asegura la sostenibilidad de la deuda pública. Si se desea exclusivamente monitorear sobre lo que se tiene control, entonces el límite se fija sobre el balance primario, siendo que los pagos de intereses sobre la deuda es lo único en lo que no se tiene control en el balance fiscal.

Tabla 1
Ventajas y desventajas de reglas de presupuesto

Balance Presupuestario	
Ventajas	Desventajas
Hay una guía operacional clara.	Ninguna característica de estabilización económica (puede ser procíclica)
Fácil de comunicar y monitorear.	Rígida ante shocks.
Relación con la sostenibilidad de la deuda.	
Balance estructural	
Ventajas	Desventajas
Hay una guía operacional clara.	La corrección del ciclo es complicada.
Relación con la sostenibilidad de la deuda.	Requiere de monitoreo técnico para evitar su uso discrecional.
Estabilización económica.	Su complejidad la hace difícil de comunicar.

Fuente: Fondo Monetario Internacional (2012)

Las reglas sobre el balance presupuestario son un límite rígido que tanto en épocas de crecimiento como de recesión deben cumplirse, por lo que no asegura la estabilidad de las finanzas, siendo que si bien limita el manejo de política contracíclica en épocas de recesión, o cuando la economía se encuentra frente a un *shock*, no controla la política fiscal con el ciclo económico. Las reglas sobre el balance estructural logran controlar la política fiscal según el ciclo económico generando estabilización en las finanzas públicas; sin embargo, debido a que el cálculo de este agregado es complejo y requiere de estimaciones, es complicado el monitoreo y la comunicación de esta regla. Un ejemplo de esto es la creación de fondos de estabilización que ahorran los superávits fiscales para utilizarlos en épocas recesivas del ciclo, estabilizando así la economía.

Reglas sobre el gasto

Este tipo de reglas fijan un límite al gasto total, corriente o primario. Logran estabilizar la economía controlando la asignación de los recursos de manera estricta. En caso de que el Estado reciba ingresos extraordinarios temporales, limita su gasto inmediato (sobregasto). Ayuda a planificar y organizar prioridades en el gasto de gobierno, lo que permite estabilizar la economía de acuerdo con el ciclo económico. Otra vez la guía operacional para su cumplimiento es garantizada y el monitoreo es fácil.

Se puede controlar con esta regla, más allá de resultados de políticas, algunas características como las prioridades de gasto o el tamaño del sector público. Limitar el gasto corriente permite monitorear el gasto en salarios del sector público. Reglamentar el gasto de capital también es una opción.

Tabla 2
Ventajas y desventajas de las reglas sobre el gasto

Ventajas	Desventajas
Se tiene una guía operacional clara.	No está ligada a la sostenibilidad de la deuda.
Es relativamente fácil de comunicar.	Puede llevar a cambios no deseados de la distribución del gasto en categorías no cubiertas por la regla.
Controla tamaño del sector público.	
Permite estabilización económica.	

Fuente: Fondo Monetario Internacional (2012)

Esta regla, si bien puede contribuir, por sí sola, no permite controlar la estabilidad de la deuda, siendo que ésta requiere de la información brindada por las finanzas públicas (la interacción de los ingresos percibidos y los gastos realizados).

Reglas sobre los ingresos

Fijan reglas techo o base sobre los ingresos que percibe el sector público, en materia de tributos, regalías u otros. Facilitan de esta manera a mantener una carga tributaria no excesiva. Al igual que las reglas sobre el gasto, éstas ayudan a no alterar las finanzas públicas por el hecho de que los ingresos estén afectados por el ciclo económico o un shock que permita percibir ingresos extraordinarios temporales; es decir, permite generar estabilización económica. Al igual que la regla sobre el gasto, ésta, por sí sola, no permite controlar la deuda.

Tabla 3
Ventajas y desventajas de las reglas sobre ingresos

Ventajas	Desventajas
Puede mejorar la política de ingresos	No está ligada a la sostenibilidad de la deuda.
Permite administrar ingresos extraordinarios	No logra completamente generar estabilización económica.
Puede prevenir el gasto pro cíclico.	
Controla tamaño del sector público	

Fuente: Fondo Monetario Internacional (2012)

Permite lograr mayor eficiencia en la recaudación tributaria, a la vez que direccionar directamente los ingresos evitando sobregasto discrecional (procíclico). También previene el gasto rápido de ingresos extraordinarios.

Reglas de deuda

Define una restricción explícita a la deuda pública como porcentaje del PIB. Es de fácil monitoreo y es la más efectiva de todas al ser, por definición, un cumplimiento mismo de la sostenibilidad de la deuda. Su objetivo es limitar el sobreendeudamiento que altere la futura política fiscal. Este tipo de regla, además, tiene la ventaja de ser fácil de comunicar. Sin embargo, entre sus desventajas se tiene que las reglas de deuda no son una clara guía a corto plazo y permite la política fiscal procíclica.

Tabla 4
Ventajas y desventajas de reglas de deuda

Ventajas	Desventajas
Fácil de comunicar y monitorear.	La deuda puede ser afectada por factores externos al gobierno.
Ligada directamente a la sostenibilidad.	No hay una clara guía de corto plazo. Puede ser procíclica, no hay estabilización.

Fuente: Fondo Monetario Internacional (2012)

Reglas combinadas

Muchos países han considerado la combinación de dos reglas o incluso más, por los *trade-offs*⁴ que existen. Schaechter et al (2012) muestran que no todas las reglas fiscales apoyan de igual manera a la sostenibilidad fiscal, estabilización de la economía y el tamaño del sector público. Usando reglas distintas y combinadas se puede unir diversas fuerzas para cumplir con diversos objetivos. Muchos de los países del mundo combinan reglas de deuda para asegurar la sostenibilidad de la misma; pero, al mismo tiempo, utilizan reglas de gasto para poder hacer política contracíclica y, además, poder controlar el tamaño del gobierno. Por otro lado, también se hacen combinaciones de reglas de deuda con reglas de balance, principalmente para la sostenibilidad de la deuda y estabilización de la economía, por ende, poder hacer también políticas procíclicas en tiempos de crisis. Esta tendencia de tener más de una regla también surge porque comienzan a surgir las reglas nacionales y reglas diferentes para gobiernos subnacionales.

Por ejemplo, la Unión Europea usa reglas de balance limitando el déficit fiscal al PIB, acompañando su regla de deuda. Una regla de solo deuda no daría mucha guía operacional.

El número de reglas utilizadas por país ha ido en aumento por esta tendencia a usar más de una regla al mismo tiempo. El grupo de países que tiene mayor número de reglas en promedio es el de economías avanzadas y en segundo lugar se encuentran los países emergentes. La experiencia muestra que las reglas combinadas más usadas en el mundo son las reglas de deuda con reglas de balance. Los países que utilizan reglas de gasto las combinan tanto con reglas de deuda como de balance para asegurar la sostenibilidad. Las reglas de ingreso son las menos utilizadas, incluso en combinaciones, porque no garantizan casi ninguno de los objetivos generales de las reglas fiscales. Schaechter et al (2012) menciona que las reglas de deuda son aplicadas con más frecuencia en países de bajos ingresos o emergentes, mientras que las reglas de balance se aplican más en economías avanzadas.

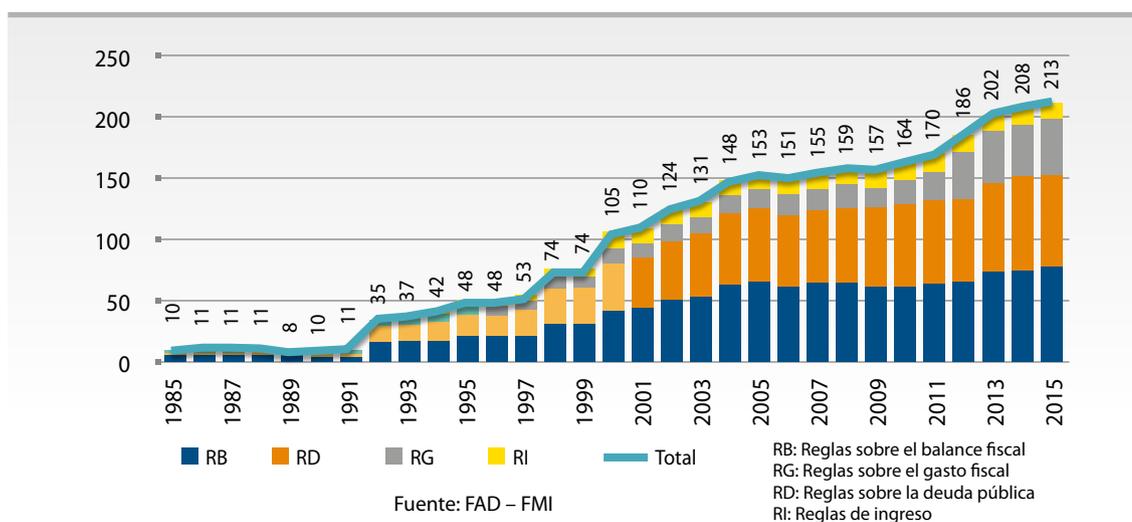
⁴ Sustitución o costo de oportunidad de las alternativas.

2. Experiencia en el uso de reglas fiscales

En esta sección se hace una recopilación de algunas tendencias en cuanto al uso de las reglas fiscales en el mundo, y además en la categorización de países de bajos, medianos y altos ingresos. Al mismo tiempo, se hace una recopilación de algunas experiencias de países de la región que son economías emergentes y que han aplicado reglas fiscales en sus economías. Asimismo, se hace un breve análisis de las experiencias de algunos países para analizar éxitos y fracasos que se deben tomar en cuenta al momento de hacer una regla fiscal.

En el gráfico N° 1 se puede apreciar las tendencias del mundo en cuanto al número de reglas fiscales usadas desde el año 1985 hasta 2015. Las barras azules hacen representación a las reglas de balance presupuestario (RB), las naranjas hacen referencia a las reglas de deuda (RD), las grises hacen referencia a las reglas de gasto (RG) y, por último, están las reglas de ingreso en color amarillo (RI). Se puede identificar que a partir del año 1992 las reglas fiscales empezaron a tener popularidad en respuesta a diversas crisis y el interés de tener disciplina y compromiso fiscal de largo plazo (Schaechter, 2012). Es a partir de ese año que la tendencia del número de reglas aplicadas en países del mundo ha ido en aumento hasta llegar a su pico el año 2015. Un año que hay que tomar en cuenta de manera específica es el año 2000, cuando hubo un gran salto en el indicador y esto se debe a que ese año muchos países de América Latina y el Caribe empezaron a tomar en cuenta a las reglas fiscales para su aplicación por sus problemas de deuda y, además, crisis bancarias.

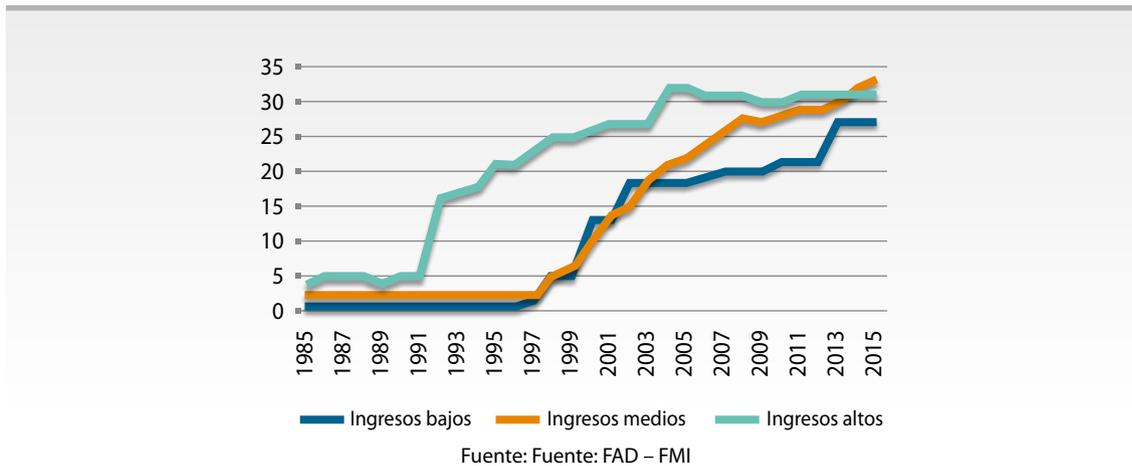
Gráfico 1
Número de reglas fiscales en el mundo, según tipo de regla



Según los datos mostrados, las reglas fiscales menos utilizadas son las reglas de ingreso⁵ y las reglas de gasto, mientras que las reglas de balance y de deuda toman un rol importante en cuanto a su aplicación en diversos países. Cabe resaltar que las reglas de gasto empezaron a tener un rol más protagónico al pasar de los años en especial en economías avanzadas; sin embargo, siguen en tercer lugar en cuanto al uso de reglas en el mundo. Se debe resaltar que los países, hoy en día, hacen uso de más de una regla fiscal al mismo tiempo. Se aprendieron de las lecciones de haber tenido solo una regla fiscal por sus malos resultados y la poca operabilidad (Schaechter, 2012).

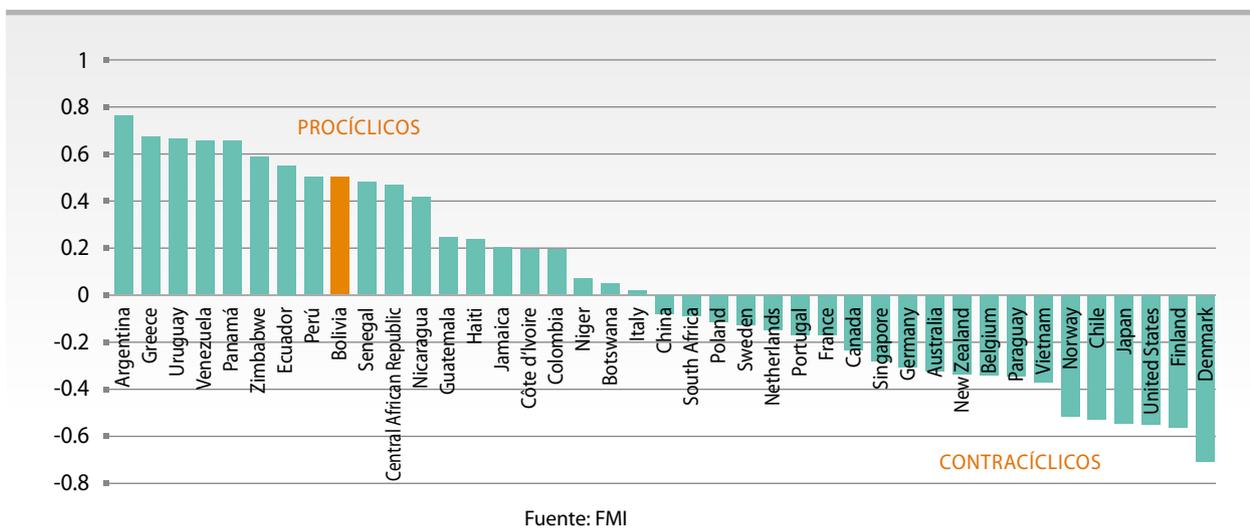
⁵ Es el tipo de regla que menos asegura la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Gráfico 2
Número de países que aplican reglas fiscales, según nivel de ingreso



En el gráfico N° 2 se puede apreciar la tendencia de los países que comenzaron y siguen utilizando el instrumento de las reglas fiscales. Los países de economías avanzadas y de ingresos altos tienen una tendencia creciente desde el año 1991 y a partir de los 2000 el número de países que utiliza reglas se mantiene casi constante. Por otro lado, los países de ingresos medios y bajos tienen una tendencia creciente en cuanto al uso de reglas, e incluso el número de países de ingresos medios que utilizan reglas supera el número de reglas de países de economías avanzadas, desde el año 2013.

Gráfico 3
Correlaciones entre el crecimiento del gasto público y el crecimiento económico (2000-2010)



Es relevante analizar la pro o contra ciclicidad de la política fiscal en los países. Muchos países en desarrollo optan por tener políticas contra cíclicas para poder sobrellevar las etapas bajas de su ciclo. Normalmente, se analiza este factor mirando el gasto público y cómo éste se comporta en periodos de expansión; es decir, si un país sigue gastando de manera sostenida en la etapa de expansión del ciclo éste se conocerá como procíclico, y si éste ahorra en etapas de expansión se le conocerá como contracíclico. El siguiente gráfico muestra las correlaciones entre las tasas de crecimiento del gasto de gobierno y el Producto Interno Bruto de un conjunto de países, tanto desarrollados como en desarrollo del año 1960-1999. En el gráfico, los países que presentan una correlación positiva son

los que optaron por políticas procíclicas con el gasto. Como se observa, gran parte de estos países son de ingresos medios o bajos, en contraste con los países contracíclicos que en gran parte son los países desarrollados. Se destaca la presencia de Chile y Paraguay dentro de los países que tendrían políticas en contra del ciclo económico, países que usan reglas fiscales. Bolivia se encuentra dentro del grupo de países que tiene una correlación positiva entre el crecimiento de su gasto y el crecimiento de su producto, al igual que muchos países de la región.

Por otro lado, se hace una revisión de las reglas fiscales presentes en países representativos de la región y que pertenecen a países de ingresos medios o también conocidos como países de economías emergentes. Los países que se analizan son México, Argentina, Chile, Perú, Brasil y Paraguay.

Tabla 5
Reglas fiscales en diferentes países

	Regla /1	Fecha de inicio
México	RB; RG; RS	2006; 2013
Argentina	RB; RG; RS	2000 - 2008
Chile	RB; RS	2001
Perú	RB; RG; RS	2000
Brasil	RG; RD; RS	2000
Paraguay	RB; RG; RS	2015

Fuente: FAD – FMI

1/ RB: Reglas sobre el balance fiscal

RG: Reglas sobre el gasto fiscal

RD: Reglas sobre la deuda pública

RS: Reglas subnacionales

México empezó a utilizar el instrumento de reglas fiscales el año 2006 y el 2013 hizo una reforma fiscal que modificó la regla, ya que no se llegó a anclar las finanzas públicas en una trayectoria estable y sostenible en el tiempo con la anterior regla (Hernández, 2016). La regla implementada en el año 2006 se guiaba por establecer límites netos de endeudamiento en seguimiento de la llamada “regla de oro” que se aplica al gobierno general y estatal, siguiendo así una regla de balance presupuestario. Esta regla nace en motivación a la vulnerabilidad que tiene México a los *shocks* de precios del petróleo y ciclo económico. La regla va acompañada con la creación de un fondo de estabilización creado con ingresos de los excedentes que se tienen.

Entre los problemas encontrados es que no se cumple con el fin de anclar las finanzas públicas a trayectorias estables. Se menciona que por esta regla la política mexicana se hizo más procíclica, se encontró que para cumplir con la regla se utilizaron prácticas presupuestales inadecuadas, se reduce la operabilidad de los estabilizadores automáticos y, por último, se encuentra que el fondo de estabilización tuvo poca capacidad de ahorro y esto afectó a la estabilidad macro. Por eso se consideró que México debía velar por hacer políticas contracíclicas en el marco de sus reglas fiscales y así considerar una reforma como la que sucedió el año 2013. Ese año se hizo una nueva regla fiscal que tiene que ver con una regla de balance estructural implícita para reducir los sesgos procíclicos y el déficit (Hernández, 2016). Además, la reforma toma en cuenta los problemas de la anterior regla y le dan soluciones, como por ejemplo poner un límite al gasto corriente de la regla fiscal anterior para generar más ahorro en la parte alta de los ciclos económicos, ahora se toma en cuenta el gasto corriente estructural.

En el caso de Argentina, en 1990 se incorporaron, por primera vez, reglas de procedimiento donde se crea una normativa que regule los procesos presupuestarios y administración de los recursos. Empezó a surgir mucha literatura sobre las reglas fiscales y sus bondades, y así el año 2000, por

primera vez, se aplicó una ley de responsabilidad fiscal. Se hizo un límite del déficit fiscal en relación con el PIB (valor que varía cada año). La tasa de incremento del gasto primario debía ser menor al incremento del PIB, se realizó, asimismo, un fondo anticíclico y también existía una cláusula de escape en caso de crisis económica. Por otro lado, se trató de limitar también la deuda pública exigiendo que ésta no aumente más que la suma del déficit del SPNF. Esta ley de responsabilidad fiscal también iba acompañada de reglas de procedimiento (cualitativas) para promover transparencia.

En principio, la regla tuvo malos resultados ya que se modificaron los límites muy rápido y se incumplieron las reglas que se tenían. Por otro lado, el fondo anticíclico nunca tuvo funcionamiento. Para el año 2001 se puso en práctica una ley de reglas fiscales mucho más extrema, que se denominaba "Ley déficit fiscal cero", pero ésta se declaró como impracticable desde el primer momento. Después de estos fracasos, la credibilidad por la política fiscal se redujo mucho; sin embargo, para el año 2004 se hizo una nueva regla fiscal, muy parecida a la del año 2001. En esta ocasión se estableció, nuevamente, un límite del gasto primario con el crecimiento del PIB y se limitó el endeudamiento, tanto de las provincias como del nivel central, entre otros. El contexto económico para el año 2004 fue más favorable para Argentina, pero, aun así, también se incumplió la regla fiscal (Braun, 2007).

La experiencia de este país muestra que si se quiere que las reglas fiscales funcionen entonces tiene que haber un compromiso de cumplirlas al largo plazo, y no velar solo por el corto plazo. No se las debe poner sin tenerlas bien planificadas y bien estructuradas, porque si éstas fallan los resultados pueden llegar a ser peores que si nunca se hubiera aplicado. En pocas palabras, se tiene que velar por tener instituciones comprometidas y capaces de hacer cumplir las reglas fiscales y, además, velar por la sostenibilidad de largo plazo y la transparencia. Melamud (2007) hace referencia a que en Argentina se aplican reglas para dar señales favorables en el mercado y para cumplir con los acuerdos⁶ con el Fondo Monetario Internacional, por lo que los incentivos no eran los correctos y no se tuvo una mirada a largo plazo.

Por otro lado, se tiene la experiencia de Chile. Éste fue uno de los países que adoptó disciplina fiscal de manera temprana, en comparación con otros países de la región, y cumplía sus objetivos incluso antes de plantear una regla fiscal por ley. En el año 2001 se hizo la primera ley de responsabilidad fiscal (Wyplosz, 2012).

Chile hizo un cálculo de los ingresos estructurales tomando en cuenta los precios del cobre y utilizando este instrumento para determinar las decisiones de ahorro y gasto contracíclico. Con esta ley se buscaba una regla de balance estructural del gobierno con la meta de alcanzar un superávit estructural que represente 1% del PIB. Chile tiene un comité de expertos que se encarga de analizar los precios del cobre y asesorar con los objetivos de mediano plazo. Después del año 2001, se movió la meta del superávit estructural a valores más pequeños, ya que no tienen cláusulas de escape, pero sí pueden flexibilizar sus límites ajustándose así a los cambios de la economía.

La primera ley chilena fue modificada el año 2007, en la que con la regla de balance estructural se permitió la actuación de estabilizadores automáticos con acumulación de ingresos en periodos de auge. Asimismo, la ley fue modificada nuevamente el año 2011, cuando se definió que el gasto primario no podía crecer a la tasa de referencia del PIB a 9 años⁷ (Rodríguez, 2011). El año 2010, Chile hizo un comité de expertos para el cálculo del balance estructural y se recomendó una regla

⁶ En este acuerdo se reforma la coparticipación federal de impuestos.

⁷ 5 años pasados y 4 años proyectados.

de “balance cíclicamente ajustado” donde se toman en cuenta los precios del cobre y molibdeno, y además se discuten temas de cómo la política fiscal podría ser más contracíclica. A partir del año 2011 también se consideran cláusulas de escape en circunstancias excepcionales; pero se vela por el acompañamiento de políticas que ayuden a retomar la trayectoria de la política fiscal, nuevamente. Por otro lado, hay que resaltar que Chile fue uno de los países que creó también un fondo de estabilización económica y social que provenga del superávit de años de auge y que busca ser un apoyo cuando haya déficit fiscal o para pagar deudas. Chile tuvo un fuerte éxito en la adopción de sus reglas y se caracteriza por ser una de las economías con políticas contracíclicas más efectivas.

Por otro lado, se obtiene una breve recopilación de la experiencia de Perú en cuanto a reglas fiscales. Perú tuvo su primera Ley de Responsabilidad Fiscal el año 2000. La regla fue modificada en año 2003 y 2009. Se hizo una regla de balance, se reglamentó que el déficit anual debía ser menor a 1% del PIB y, además, con una regla de gasto de consumo se fijó que su crecimiento no sea mayor a 4% real, esto para mantener la sostenibilidad de la deuda (Rodríguez, 2011).

Perú también limitó el gasto en temporada de procesos electorales. Y tomó en cuenta reglas subnacionales, es decir, para sus gobiernos regionales y locales a los cuales se reglamente el resultado primario fiscal, que en promedio de 3 años no puede ser negativo. Por otro lado, también tienen una regla de un límite de su deuda en relación a sus ingresos y el Estado debe dar el visto bueno a las operaciones de endeudamiento externo de los gobiernos subnacionales. Perú tomó en cuenta las cláusulas de escape en momentos de crisis para no hacer a la economía más procíclica y así, como otros países, adoptó un fondo de estabilización para ahorrar del saldo presupuestal libre y de las privatizaciones. Por último, Perú aplicó reglas de procedimiento y transparencia para mostrar los resultados al público periódicamente y así analizar la economía y políticas del país.

Paraguay, por otro lado, es un país que hasta el año 2013 no tenía reglas fiscales fijadas por ley. Sin embargo, antes de esta fecha se manejaba por reglas de procedimiento para la administración fiscal y financiera. El año 2013, Paraguay hizo su primera Ley de Responsabilidad Fiscal que se pondría en funcionamiento desde el 2015. Según esta ley, el déficit fiscal de la administración central no puede superar el 1,5% del PIB estimado para ese año. Por otro lado, también se limitó el crecimiento del gasto corriente primario del sector público, no pudiendo exceder en 4% a la tasa de inflación interanual y, por último, se prohibió el aumento salarial. La ley cuenta con una sanción ante incumplimiento y también promueve la transparencia y la publicación periódica de los resultados fiscales cada año.

La experiencia de este país muestra que gracias a las reglas fiscales elaboradas hay una sostenibilidad en el pago de la deuda de este país. Sin embargo, a pesar de que la regla es muy reciente, han habido muchas presiones para violar o suavizar la regla fiscal. La literatura menciona que es muy pronto para hacer una evaluación de la regla fiscal en este país, sin embargo, tiene una buena proyección.

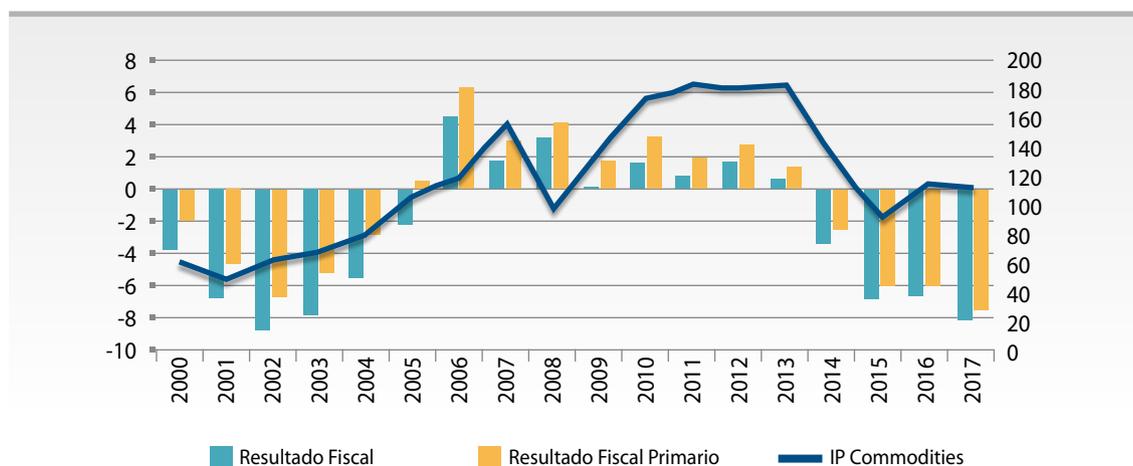
Muchos países en los años 90 entraron en crisis económicas, entre estos está Brasil. Para el año 2000 se hizo la primera Ley de Responsabilidad Fiscal donde el país hizo reglas para limitar sus gastos (gastos en personal y seguridad social), se puso en operación buscar mayor recaudación y, además, se fijó una regla de deuda (velando por la relación deuda/PIB), así como controles de transparencia y sanciones por incumplimiento. Todas estas limitaciones a los resultados fiscales debían cumplirse para los 3 niveles de la federación. Así como en muchos países, esta ley tiene una cláusula de escape para casos excepcionales como crisis económicas.

Brasil fue uno de los países que firmó un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional para solucionar sus problemas de estabilidad fiscal e incluso inflacionarios. Uno de los problemas que se mencionan en el caso de Brasil es la estructura federal que es difícil de manejar, así como el manejo del endeudamiento de los gobiernos subnacionales. Por otro lado, un desafío es poner penalidades al incumplimiento y luchar contra la creatividad de la contabilidad para cumplir con las reglas. La Ley de Responsabilidad Fiscal de Brasil se mantiene hasta el presente año tal, como muestra la tabla N° 5, y se caracteriza a esta regla por haber mejorado la situación del país en las crisis económicas que tuvo.

3. Situación en Bolivia

En esta sección se analiza la actual situación fiscal de Bolivia mediante estadística descriptiva con los datos oficiales brindados por el Ministerio de Economía y el Banco Central de Bolivia. Para este análisis se toman en cuenta cinco indicadores, entre estos el resultado fiscal (balance fiscal total y primario), los ingresos totales desagregados, los egresos, tanto por el lado de capital como egresos corrientes, ratio de gasto en servicios personales sobre ingresos tributarios y, por último, la deuda externa e interna, y el ratio de deuda sobre el PIB⁸.

Gráfico 4
Resultado Fiscal Total y Primario (% PIB)
Índice de precios de commodities



Fuente: MEFP

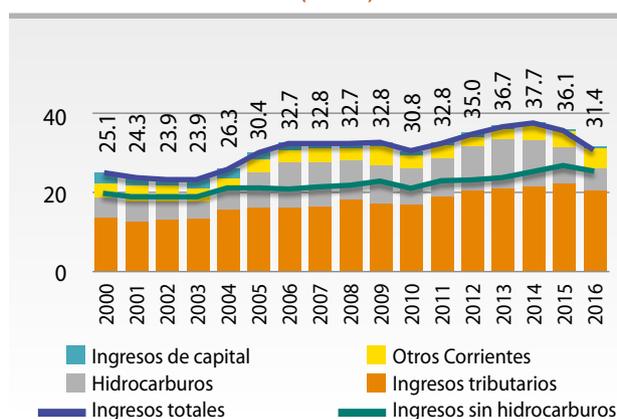
El Gráfico N° 4 presenta la evolución del resultado fiscal total y primario como porcentaje del PIB. Se puede apreciar que a partir del año 2000 hasta 2005 Bolivia tuvo un resultado fiscal deficitario, llegando a un máximo de 8,8% en relación al PIB. Posteriormente, a partir de 2006 se tuvo un ciclo de superávit sostenido (pero con tendencia decreciente) hasta el año 2013. Es a partir de 2014 que la balanza comenzó a deteriorarse de nuevo, llegando a una situación muy parecida a la del comienzo de la serie, es decir, deficitaria. Estos resultados fiscales se deben a diversos factores, entre ellos, y quizá más importante, la caída de los precios internacionales de *commodities* de los últimos años a partir de 2014, lo cual se traduce en menos ingresos para el Estado. Como se observa en el gráfico, la evolución del índice de precios de *commodities* coincide con la evolución del resultado fiscal de Bolivia.

⁸ Cabe mencionar que los datos están actualizados hasta el año 2017 y se usa el PIB proyectado en el PGE.

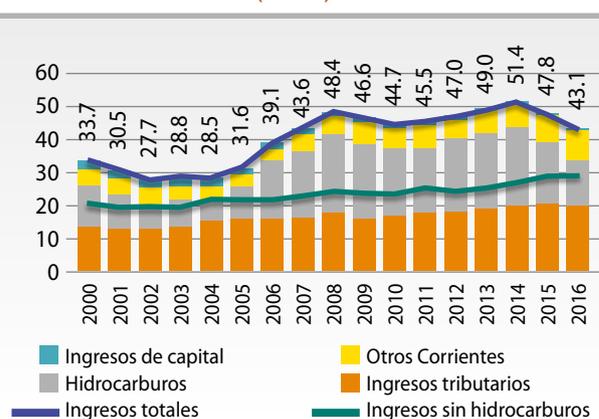
Se puede aseverar la vulnerabilidad del país ante shocks externos y, en concreto, cambios bruscos en los términos de intercambio de sus principales productos de exportación (*commodities*). Actualmente, las cuentas fiscales se encuentran deterioradas y la situación no parece mejorar en el mediano plazo. Son cuatro años consecutivos de déficit primario y total; para 2017, se firmó como objetivo un déficit fiscal de alrededor de 6,5% del PIB⁹, porcentaje que se asemeja al cierre de los dos últimos años. Este resultado se da por la caída en los ingresos del SPNF, y el no ajuste del gasto ante este *shock*. Es importante entonces discutir si será factible poner un límite a este indicador para restringir el resultado fiscal y buscar una estabilidad, y suavización de las finanzas públicas, que permita que los años de superávit y los de déficit no tengan las grandes variaciones que actualmente tienen.

Gráficos 5 y 6

Ingresos totales desagregados del Gob. General (% PIB)



Ingresos totales desagregados del SPNF (% PIB)



Fuente: MEFP

En los gráficos 5 y 6 se pueden apreciar los ingresos totales desagregados como porcentaje del PIB del Gobierno Central y del Sector Público No Financiero. Vale la pena hacer esta distinción de los ingresos sin tomar a las empresas públicas para un análisis donde se pueda ver más a profundidad la recaudación fiscal.

Se puede observar que haciendo una desagregación de ingreso sin hidrocarburos y los ingresos por hidrocarburos y totales, los ingresos que no dependen de los hidrocarburos tienen una trayectoria más estable en ambas gráficas. En otras palabras, los ingresos que provienen de hidrocarburos son muy volátiles y dependientes del contexto internacional. Los gráficos muestran cómo los ingresos extraordinarios por exportación de hidrocarburos tuvieron una época de auge desde el año 2006 hasta el 2014 (en 2014 llegó a representar 24,2% del PIB), y cómo estos se redujeron en casi la mitad para el año 2016 (13,8% del PIB).

En este contexto, es posible la discusión que con una regla fiscal se pueda fijar un techo o piso a los ingresos totales y, además, que cuando se tenga ingresos extraordinarios se predetermine a dónde irán estos ingresos. Este tipo de reglas puede velar porque cada año se llegue a un ingreso mínimo a pesar de estar en auge o en desaceleración de precios internacionales, y así mantener una cierta estabilidad en las cuentas fiscales, a la vez de incrementar la eficiencia de recaudación, ahorrando o destinando predeterminadamente el excedente obtenido en cada gestión. Un ejemplo de esto

⁹ Programa fiscal financiero pactado por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas con el Banco Central de Bolivia.

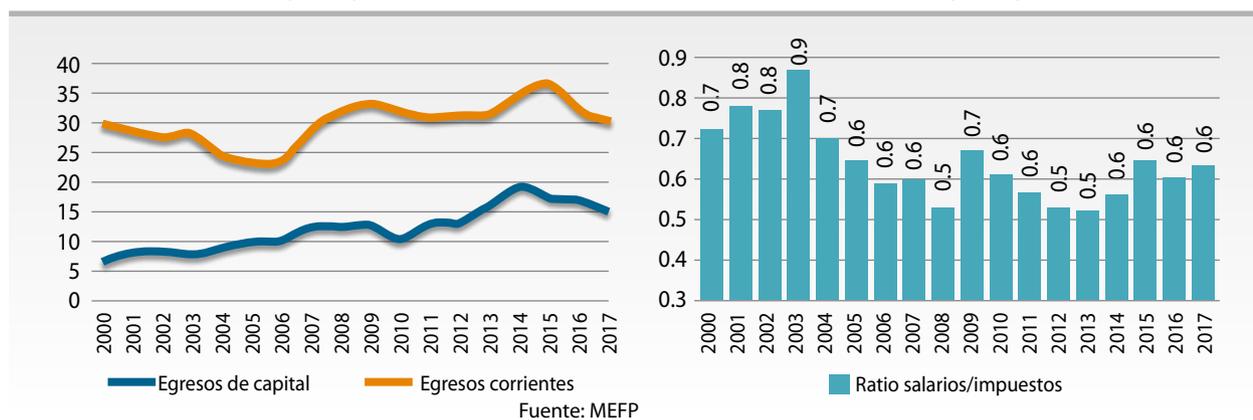
es crear fondos de estabilización fiscal, como el caso de Chile y varios países de la región. Debería tomarse en cuenta también si se aplicaría una regla a los ingresos del SPNF o al Gobierno general, este es un tema que debe ir de la mano de la discusión de este tipo de reglas.

Por otro lado, desagregando los egresos del Estado en egresos corrientes y egresos de capital (Gráficos N° 7 y N° 8) se observa cuánto gasta el Gobierno en inversión y cuanto destina a gasto corriente. Este último indicador se puede apreciar en el Gráfico 3 y los resultados muestran que los egresos corrientes son sustancialmente mayores a los de capital como porcentaje del PIB. Para el año 2017, el egreso corriente representa, aproximadamente, 30% del PIB y, por otro lado, el gasto de capital, 15%, casi la mitad. Dados estos datos se vio pertinente calcular el indicador del ratio de servicios personales (sueldos y salarios) entre los ingresos que provienen de los tributos. Se puede apreciar mediante este indicador (Gráfico N° 8) que más de 60% de los ingresos recaudados por impuestos se destina a pagar salarios en el sector público. ¿Será entonces necesario preocuparse por el tamaño del sector público y además los gastos corrientes?

Gráficos 7 y 8

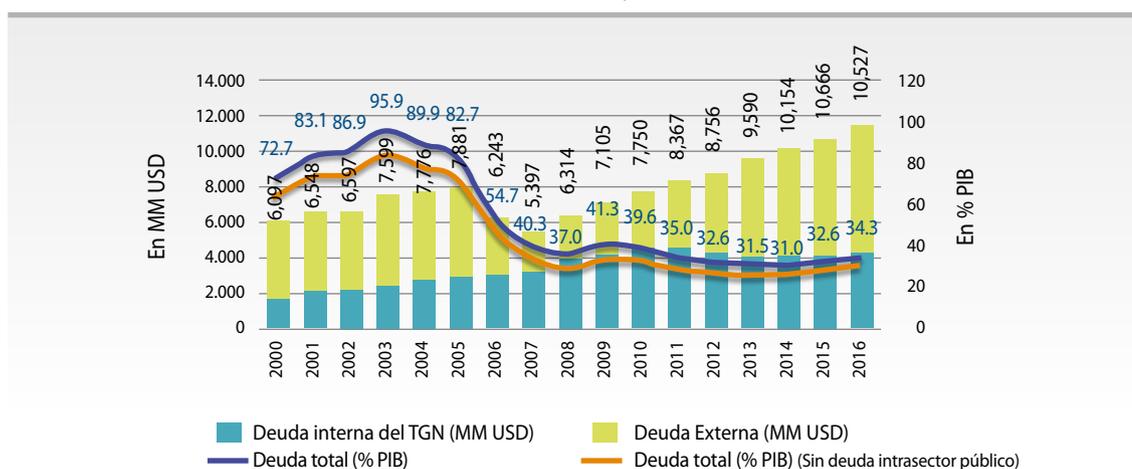
Egresos de capital y egresos corrientes del SPNF (% PIB)

Ratio Servicios personales/ingresos tributarios del SPNF (% PIB)



Es en este caso que se deberían discutir las bondades de las reglas fiscales al gasto público, para limitar el tamaño del gasto respecto al PIB. Asimismo, en sus desagregaciones respectivas, es decir, la posibilidad de limitar gastos corrientes, por ejemplo. Se puede determinar que este tipo de reglas, además, ayudarían con el resultado fiscal. Hay países como Brasil, por ejemplo, que limitan los gastos en servicios personales respecto al porcentaje de su PIB, esta es, quizá, una posibilidad dado el tamaño del sector fiscal en el país.

Gráfico 9
Deuda pública total
(en MM de USD y % PIB)



Fuente: MEFP-BCB

Por último, el Gráfico N° 8 muestra la trayectoria de la deuda en el país, tanto de la deuda interna y externa. Se puede apreciar que hay un comportamiento creciente de la deuda, en esencia por el crecimiento de la deuda externa. Para poder calificar si este aumento de deuda ha sido poco o mucho, se recurre al ratio de la deuda sobre el PIB. Se aprecia que éste ha ido en aumento en Bolivia, llegando a 34% para el año 2016. La Comunidad Andina de Naciones (CAN) menciona que si el ratio de la deuda supera el 50%, la situación de la deuda es alarmante¹⁰; si bien en Bolivia el ratio no llegó a este umbral, hay que discutir sobre la sostenibilidad de la deuda y de fijar un límite explícito¹¹. Cabe resaltar que en los indicadores no se toma en cuenta la deuda intrasector público al momento de calcular la deuda interna, es decir, solo se considera la deuda del SPNF y la privada. Al hacer el cálculo con este criterio, el ratio de la deuda sobre el PIB reduce levemente.

Por otro lado, con relación a lo que actualmente se tiene en Bolivia, en términos de normativa en relación a reglas fiscales, básicamente se tienen las siguientes determinaciones para los gobiernos subnacionales, por un lado, la Ley Marco de Autonomías define, como disposición transitoria, límites de gasto de funcionamiento sobre determinadas fuentes de ingreso para gobernaciones y municipios. Esta disposición proviene de una normativa previa al proceso constituyente y al establecimiento de las autonomías, puesto que fue definida inicialmente en el marco de la Participación Popular y la Descentralización Administrativa, en los años 90.

Asimismo, la Ley N° 2042 de Administración Presupuestaria de 1999 establece, para entidades públicas descentralizadas, autónomas y autárquicas, como los gobiernos subnacionales, los siguientes límites de endeudamiento:

- El servicio de la deuda no podrá exceder el 20% de los ingresos corrientes recurrentes percibidos en la gestión anterior.
- El valor presente de la deuda total no podrá exceder el 200% de los ingresos corrientes recurrentes percibidos en la gestión anterior.

¹⁰ Hay críticas a este valor según la literatura, se deben considerar características específicas de las economías, como por ejemplo su tamaño.

¹¹ Cabe mencionar que las reglas fiscales que restringen la deuda son las más usadas en el mundo y, en segundo lugar, las de balance fiscal. Las reglas menos usadas y menos populares son las reglas de gastos y de ingresos.

En este sentido, se tendrían algunas disposiciones que contribuyen a un gestión pública y finanzas subnacionales más saludables, pero no se tienen este tipo de disposiciones a nivel nacional o para el Nivel Central que es la instancia que administra la mayor parte de los recursos públicos.

4. Conclusiones y perspectivas

La literatura ha empezado a dar cada vez más importancia a las reglas fiscales por sus beneficios y por haber ayudado a muchos países a controlar sus resultados fiscales y salir de crisis económicas. Hay que notar que las reglas también tienen sus dificultades y problemas; sin embargo, cada vez más países en el mundo han empezado a optar por la utilización de este tipo de instrumentos para promover la disciplina y la sostenibilidad fiscal.

Entre los beneficios que las reglas fiscales tienen están que fortalecen la credibilidad de los presupuestos públicos, mantienen indicadores fiscales estables en el mercado y pueden ayudar a las economías a tener disciplina fiscal en momentos de auge, lo cual puede ser de mucha ayuda en momentos de crisis. Las reglas también contribuirían a la transparencia y responsabilidad de las instituciones presupuestarias y a lograr un marco despolitizado de la política fiscal.

Entre las dificultades de su aplicación se puede mencionar que no existe una regla fiscal ideal para cumplir, se debe ver el contexto económico y político de cada país, asimismo, la debilidad o fortaleza institucional. Otra dificultad es la de cumplir las reglas en momentos de cambios en las economías, especialmente cuando hay crisis; los países recurren a “contabilidad creativa” muchas veces para poder cumplir la regla o, por otro lado, no cumplen la regla o la modifican. Esto último hace que la credibilidad de la política fiscal se pierda.

Ante estos problemas de flexibilidad ante crisis muchos países crean sus reglas fiscales con cláusulas de escape y con planificación para sobrepasar estos momentos sin comprometer la sostenibilidad y trayectoria estable de los resultados fiscales. Las experiencias de los países también muestran que actualmente se hace uso combinado de reglas para poder cumplir con los objetivos de manera más eficiente. Normalmente estas reglas son las conocidas como las de nueva generación, que velan por la sostenibilidad, pero permiten cierto grado de operabilidad contracíclica, justamente para momentos bajos del ciclo. Por ejemplo, juntar reglas de deuda con reglas de gasto para asegurar la sostenibilidad de la deuda, hacer política contracíclica y también controlar el tamaño del sector público. Es importante entonces concluir que el uso de una sola regla no asegura que se cumplan los objetivos generales de las reglas fiscales. Según los datos encontrados, hay que recalcar que las reglas más utilizadas son las reglas de deuda y balance estructural, y en combinación.

Las reglas fiscales deben cumplir las características de estar bien definidas, promover la transparencia, ser simples, resilientes ante shocks, adecuadas a los objetivos y consistentes con las políticas del país. Esto es posible cuando los gobiernos tienen un compromiso serio e interés de hacer reglas fiscales de largo plazo que busquen la sostenibilidad fiscal. La sociedad civil también tiene un rol importante de hacer control de las reglas que definen los gobiernos, así como de entenderlas para poder determinar si éstas tienen beneficios o no sobre su bienestar.

Con las experiencias de los países mostrados se ve que es muy importante tomar en cuenta la institucionalidad de cada país para hacer las reglas fiscales. Muchos países fracasaron por tener instituciones débiles e hicieron reglas fiscales que no se pudieron cumplir y se modificaron rápidamente. La presencia de instituciones fiscales que respaldan de manera eficiente el control de la política fiscal, y además que promueven la transparencia, hacen que el instrumento tenga resultados exitosos.

Agregando a este último punto, se debe recalcar la importancia de que los gobiernos hagan reglas fiscales que tengan objetivos de mediano y largo plazo. La experiencia de algunos países muestra que algunos adoptaron reglas fiscales de corto plazo y por acuerdos con el Fondo Monetario Internacional para tener financiamiento externo, pero no hubo un interés por hacerlas funcionar y mantenerlas a lo largo del tiempo.

Analizando descriptivamente las cifras fiscales de Bolivia, se espera contribuir a un debate acerca de la posible aplicación de estas reglas fiscales en el país, para lograr resultados fiscales sostenibles en el tiempo y evitar problemas de financiamiento futuro de la política fiscal.

La evolución de las principales variables fiscales claramente ha sido procíclica, lo que no contribuye a la sostenibilidad de las finanzas públicas, y a través de la política fiscal, a una evolución sostenida de la economía en términos de crecimiento.

Si este tipo de instrumentos se utilizaría en Bolivia se debe poner sobre la mesa el debate de las autonomías de los gobiernos subnacionales y la Ley de Autonomías actualmente vigente. Se debería discutir sobre si las reglas debieran ser a nivel del Gobierno Central, y aplicarse también reglas específicas a los gobiernos subnacionales, tomando en cuenta la normativa vigente en el país. Es así que esta investigación debería dar una motivación para abrir la gran agenda de investigación que implica esta temática de estudiar las reglas fiscales en diferentes niveles de organización y su mejor forma de aplicarlas.

La aplicación de las reglas expuestas puede lograr que las finanzas públicas dejen de ser vulnerables a *shocks* externos y permitan realizar política estabilizadora de la economía, independientemente del ciclo económico, o de la situación internacional. Evitar que la política sea excesivamente procíclica ayuda a mantener políticas en el tiempo, fijar reglas sobre los ingresos extraordinarios obtenidos pueden ayudar a evitar políticas de sobregasto en períodos de buen ciclo económico internacional.

Los ciclos observados de superávit y déficit fiscal pueden suavizarse, logrando que la política tenga una orientación estable y no se gaste excesivamente en un período, y quede sin financiamiento para el futuro. Evitar grandes períodos de superávit seguidos de grandes déficits ayuda a mantener la sostenibilidad fiscal, así como un plan objetivo sobre las políticas a implementarse. También se puede impulsar una mejora en la eficiencia de la recaudación y la asignación de los recursos bajo reglas más específicas sobre ingresos y gastos. Un ejemplo es evitar que el tamaño del Gobierno sea muy grande, o que se destinen exagerados recursos a gasto corriente.

Algunos países de la región, en especial los que dependen de recursos naturales, utilizan lo que se conoce como Fondos de Estabilización o Fondos de Ahorro. Cuando tienen superávit en sus cuentas fiscales ahorran ese excedente para momentos de crisis e incluso para pagos de deuda. Algunos países tuvieron gran éxito con este tipo de instrumento, sin embargo, otros representativos de la región no pudieron mantenerlo por problemas de débil institucionalidad. Este podría ser un mecanismo a discutir para la actual economía boliviana.

Al mismo tiempo, aplicando las reglas sobre los créditos del sector público, se logra directamente la sostenibilidad en la deuda pública, asegurando que el endeudamiento no sea excesivo ni crezca demasiado rápido en períodos cortos de tiempo; en especial para que las generaciones futuras puedan realizar política fiscal libres de una gran carga de deuda.

Bibliografía

Antelo, E., Cupé, E., & Requena, B. (1994). Reglas, discreción y reputación: una explicación para las elevadas tasas de interés en Bolivia. *Análisis económico*, 9 (7), 21.

Arancibia, Cristina (2016). Regla versus discreción en la política fiscal: caso Bolivia. Celag.
Braun, M., & Gadano, N. (2007). ¿Para qué sirven las reglas fiscales?: un análisis crítico de la experiencia argentina. *Revista de la CEPAL*.

Banegas-Rivero, R. A. (2016). Reglas fiscales y bienestar social para Bolivia: Confrontación del ahorro e inversión de los ingresos hidrocarburíferos (N° 201601). Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales «José Ortiz Mercado» (IIES-JOM), Facultad de Ciencias Económicas, Administrativas y Financieras, Universidad Autónoma Gabriel René Moreno.

Hernández, Ismael (2016). Las reglas fiscales y las finanzas públicas, el caso mexicano 2000-2030.
Melamud, A. Evaluación del diseño y la implementación de reglas fiscales: Los Programas de Financiamiento Ordenado y la Ley de Responsabilidad Fiscal.

Lozano, I., Rincón, H., Sarmiento, M., & Ramos, J. (2008). Regla fiscal cuantitativa para consolidar y blindar las finanzas públicas de Colombia. *Revista de economía institucional*, 10(19).

Pabón, L. R. (2013). Reglas fiscales e instituciones presupuestales. *ODEON*, (6).

Schaechter, A., Kinda, T., Budina, N. T., & Weber, A. (2012). Fiscal rules in response to the crisis-toward the 'next-generation' rules: A new dataset.

Zambrano, O., & Aguilera-Lizarazu, G. (2010). Elementos de análisis de vulnerabilidad y sostenibilidad fiscal en países ricos en hidrocarburos: El caso de Bolivia. Banco Interamericano de Desarrollo, noviembre. Mimeo.

Van Wijnbergen, S., & Budina, N. (2011). Fiscal sustainability, volatility and oil wealth. *Economics of Transition*, 19(4), 639-666.

Wyplosz, C. (2012). Fiscal rules: Theoretical issues and historical experiences. In *Fiscal policy after the financial crisis* (pp. 495-525). University of Chicago Press.



@JubileoBolivia



+591 72025776



Fundacion Jubileo

www.jubileobolivia.org.bo