



Reporte de Coyuntura N° 8
**¿CONTINÚA LA CADENA DE LA
DEUDA EXTERNA PARA BOLIVIA?**

Octubre 2009

Introducción

La Fundación Jubileo es una organización que orienta su misión al fortalecimiento del proceso democrático y a promover mayor justicia social. Con este propósito, contribuye con estudios e investigaciones en temas relacionados con desigualdad y pobreza, deuda pública, presupuestos públicos, así como el desarrollo de actividades de incidencia para promover políticas de reducción de la pobreza.

En esta oportunidad, impulsados por la información relacionada a la solicitud de nuevos créditos externos, compartimos un análisis sobre el endeudamiento en Bolivia y la situación que nos lleva a continuar dependiendo de recursos externos.

Asimismo, este documento plantea preocupaciones e interrogantes sobre las condiciones y realidad del país, por la posibilidad de encaminarse nuevamente en la cadena de la deuda externa, como medio para lograr el desarrollo y la erradicación de la pobreza.

Finalmente, la transparencia y socialización de de estos procesos, así como la participación de la sociedad civil son aspectos que dan legitimidad a las políticas públicas.

¿CONTINÚA LA CADENA DE LA DEUDA EXTERNA PARA BOLIVIA?

Tras los ciclos de endeudamiento por los que atravesó el país en estos últimos años, la información acerca de la solicitud de millonarios créditos debería estar respaldada por una estrategia de financiamiento y un análisis de sostenibilidad de deuda, en un marco de financiamiento responsable.

La deuda externa ha sido constantemente una fuente de financiamiento muy importante para el país. Esta historia se ha repetido en varios países de América Latina, cuya dependencia del financiamiento externo obligó a la región a ajustarse a las condiciones financieras y condicionalidades de los acreedores, a fin de acceder a los recursos en calidad de préstamo.

Las razones del endeudamiento en Bolivia han sido variadas, desde el financiamiento de gobiernos de dictadura destinados a gastos militares, construcción de carreteras y corredores, proyectos de inversión en diversos sectores, hasta el pago de gasto corriente para cubrir sueldos, salarios, consultorías y, entre los últimos créditos externos obtenidos, para el sector de hidrocarburos.

En el caso de Bolivia, la excesiva deuda nos llevó a niveles de sobreendeudamiento, de forma que accedimos a la Iniciativa HIPC (Países Pobres Muy Endeudados) a partir de 1998 y a la Iniciativa de Alivio de Deuda Multilateral (IADM) a partir del 2005, a raíz de la iniciativa del G8.

Cuadro 1
Bolivia: Alivio de deuda en valor nominal (En millones de \$us)

Iniciativa de Alivio	En valor nominal (Millones de \$us)
HIPC I	788,0
HIPC II	1.776,0
Más allá del HIPC	628,8
Total HIPC	3.192,8
Banco Mundial	1.504,1
FMI	232,5
BID	1.511,1
Total IADM	3.247,7
TOTAL	6.440,5

En total, con estas iniciativas se logró una condonación de aproximadamente \$us 6.440 millones, sin considerar los recientes canjes de deuda. Este es un monto considerable, que redujo la deuda externa de su pico más alto alcanzado el 2003, con \$us 5.142 millones, a \$us 2.184 millones el 2007. Actualmente, la deuda externa tiene un saldo adeudado de \$us 2.547 millones y un saldo por desembolsar de \$us 2.161 millones.

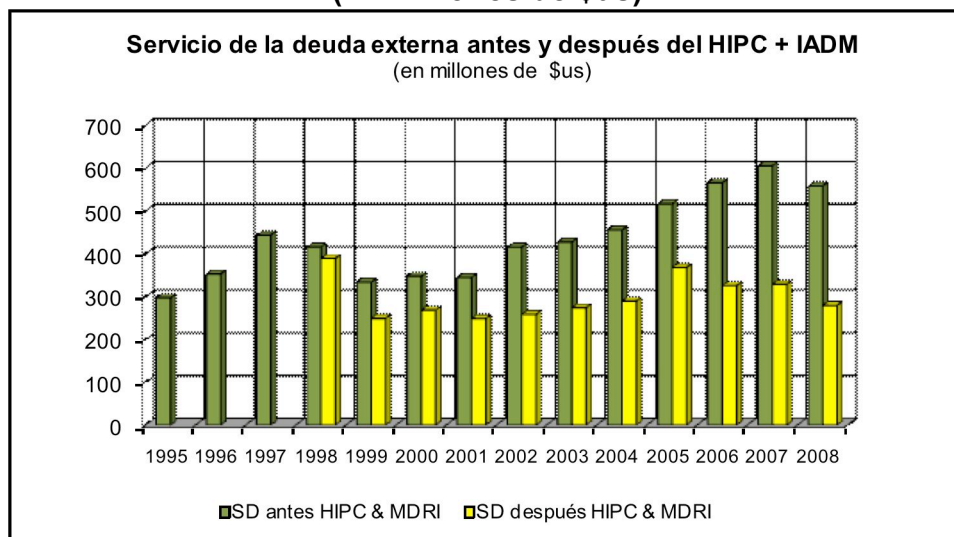
Gráfico 1 Bolivia



Fuente: Elaboración propia con información de La Deuda Externa de Bolivia, CEDLA, 2001; y Banco Central de Bolivia.

El principal efecto de este alivio se dio en la disminución del servicio de deuda que el país tenía como obligación cada año, que significó un flujo menor al que se hubiera realizado sin el alivio, proceso proyectado para culminar el año 2045. Esta reducción en el servicio de la deuda, es canalizada directamente para reducir el déficit fiscal, reducir los niveles de deuda; y únicamente en el caso de un tramo (HIPC II), es distribuido a los gobiernos municipales y destinado también a cubrir ítems en salud y educación.

Gráfico 2 Bolivia: Servicio deuda externa antes y después del alivio (En millones de \$us)



Fuente: Elaboración propia con información del Banco Central de Bolivia.

La deuda pública es generalmente un reflejo de la situación económica de un país. En los años en los que Bolivia presentó mayor déficit, los niveles de endeudamiento también alcanzaron cifras elevadas.

Sin embargo, el comportamiento de los últimos años es paradójico, porque a pesar de haber registrado superávit fiscal, se ha continuado contratando deuda. El año 2007 se contrató \$us 998 millones y el 2008 \$us 1205 millones (principalmente con Argentina, Venezuela y Brasil). Para hacer una comparación, el año 2003 se registró uno de los montos hasta ese entonces más altos con \$us 889 millones.

El hecho de contratar deuda –a pesar de tener superávit– se atribuye, en parte, a la distribución inconsistente de recursos y competencias entre los diferentes niveles de gobierno, con grandes saldos sin ejecutar en las cuentas de diferentes niveles de gobierno, habiendo, al mismo tiempo, otras necesidades por cubrir a cargo del Tesoro General de la Nación y sin los recursos necesarios para hacerlo.

Crédito para el Desarrollo

En cuanto a la identificación de las necesidades de desarrollo del país, el Plan Nacional de Desarrollo (PND), al momento de su lanzamiento, fue un importante avance, como parte de una política de soberanía e independencia de las Instituciones Financieras Internacionales. Se trata de un plan de reducción de pobreza propio, sin metas impuestas (a diferencia de la denominada Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza, enmarcada en los esquemas de los organismos internacionales. Éste es un Plan con objetivos más ambiciosos que los anhelados Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

Para completar este Plan inicial, además de requerir el planteamiento de proyectos específicos y concretos para su implementación y el costeo de indicadores, era necesaria la elaboración de una estrategia de financiamiento a través de un Análisis de Sostenibilidad de Deuda; es decir, un análisis sobre la cantidad y calidad de financiamiento (monto y condiciones) requerido por el país para lograr las metas sociales y pagar esa deuda a futuro, sin afectar la sostenibilidad.

En la gestión 2006, se hizo un intento por realizar este análisis con la incidencia y participación de la Fundación Jubileo, a objeto de que derivara en una estrategia de financiamiento del Plan Nacional de Desarrollo y permitiera convocar a un Grupo Consultivo de acreedores y donantes que cooperen con el financiamiento de este Plan. Su elaboración, en estado preliminar, lamentablemente se mantuvo como tal en los siguientes años, principalmente por la falta de información sobre las carpetas de inversión concretas que se financiarían.

Conocida la información sobre el requerimiento de \$us 10.000 millones para financiar el PND, se podría asumir que el Gobierno ya cuenta con un costeo más preciso de las necesidades de financiamiento del país para implementar este Plan; pero, a su vez, esta solicitud muestra que ni en un momento de bonanza económica se podría financiar, con recursos propios, una estrategia viable y sostenible de erradicación de la

pobreza, y que, para ello, se necesitarías prácticamente quintuplicar el saldo de deuda externa actual.

Contratar \$us 10.000 millones sería un monto histórico para Bolivia. Las informaciones en diversos medios de comunicación sobre la pretensión de solicitar un crédito de tal magnitud al Banco Mundial indicarían un nuevo acercamiento de Bolivia a las Instituciones de Bretton Woods (IBW), después de haber tomado la política de no suscribir un Programa con el Fondo Monetario Internacional desde el año 2006. Es muy probable que un crédito con el Banco Mundial requiera una evaluación a Bolivia, bajo el Marco de Análisis de Sostenibilidad de Deuda (DSF por sus siglas en inglés) que estas entidades utilizan; asimismo, las evaluaciones periódicas que realiza el FMI bajo el artículo IV serán también decisivas.

Al respecto, las organizaciones e instituciones de la sociedad civil y redes de deuda del mundo critican la falta de enfoque de desarrollo humano, en el marco de análisis DSF que usan las IBW, porque conlleva una mirada más financiera y económica, priorizando la capacidad de pago sobre los impactos que tengan los créditos en el desarrollo. Por otra parte, en el marco de las reformas que estas instituciones están llevando a cabo actualmente, la eliminación de las condicionalidades e imposiciones también serían un tema por negociar.

De los acreedores que tuvo Bolivia, el Banco Mundial, bajo su línea de crédito concesional, es el prestamista que tiene las mejores condiciones financieras: menor tasa de interés, mayor período de gracia y mayor plazo de pago.

Sin embargo, a partir de las consecuencias de los alivios de deuda y la actual crisis sistémica (financiera, económica, climática, alimentaria), entre las instituciones financieras internacionales existe una menor disponibilidad de acceso a créditos concesionales, y la disponibilidad de recursos a través del FMI está orientada principalmente a cubrir déficit en balanza de pagos, caso que no correspondería al país.

Adicionalmente, Bolivia está cerca de “graduarse” de su condición de acceso a créditos concesionales porque cambia su estatus *de país de ingreso bajo a país de ingreso medio* por los niveles de PIB per cápita alcanzados en los últimos años, que es otro factor que nos cierra las puertas a los créditos concesionales.

La situación económica y la deuda

Efectivamente, el PIB se ha incrementado en estos últimos años en forma considerable en nuestro país, debido fundamentalmente al boom del sector hidrocarburífero, un sector que genera escaso empleo y que un porcentaje per cápita no necesariamente refleja la realidad de la población, siendo que de cada 10 bolivianos, 6 viven en la pobreza, y 4 de cada 10 en la extrema pobreza, niveles que prácticamente no han cambiado en los últimos años.

La dependencia de este sector y, a su vez, la dependencia de éste en relación con los precios internacionales, tiene un impacto en las demás variables económicas del país. Según el último informe del FMI, el déficit sin hidrocarburos para Bolivia es de 8%.

Esta dependencia mantiene al país como exportador de materias primas, incluso la industrialización de estos recursos requiere de crédito, por ejemplo los \$us 1.000 millones contratados recientemente por YPFB. El problema es la falta de una matriz productiva que genere empleo y se constituya en un factor determinante que, de manera sostenible, pueda coadyuvar a la lucha contra la pobreza.

En cuanto a la situación financiera del país para afrontar un crédito de esta magnitud, los indicadores de sostenibilidad de la deuda externa muestran una posición sostenible respecto al PIB, 14,6 % el 2008, inferior a 63,5% del 2003. Incluyendo a la deuda pública interna, este porcentaje llega a 45,9%, inferior a 84,3 % de la gestión 2003.

CUADRO 2
INDICADORES DE DEUDA (Expresado en millones de \$us y en %)

Detalle	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
PIB	8.154	7.917	8.093	8.784	9.574	11.521	13.215	16.790
Ingresos fiscales	2.038	1.977	1.973	2.333	2.923	4.148	4.526	6.505
Exportaciones	1.521	1.555	1.962	2.562	3.280	4.351	4.958	6.948
Deuda contratada	699	448	889	552	538	157	998	1.205
Saldo deuda total	6.000	5.875	6.821	6.997	7.153	5.924	5.881	7.700
Deuda total/PIB	74%	74%	84%	80%	75%	51%	45%	46%
Saldo deuda externa	4.497	4.400	5.142	5.045	4.942	3.248	2.209	2.444
Saldo deuda externa/PIB	55%	56%	64%	57%	52%	28%	17%	15%
Servicio deuda total	597	729	813	806	1.036	881	1.276	2.062
Servicio deuda total/Ingresos fiscales	29%	37%	41%	35%	35%	21%	28%	32%
Servicio de deuda externa	248	258	274	289	368	325	328	259
Servicio de deuda externa/Exportaciones	16%	17%	14%	11%	11%	7%	7%	4%

Fuente: Banco Central de Bolivia

Por otra parte, Bolivia tiene saldos históricos de reservas internacionales, superiores a los \$us 8.461 millones a la fecha, que son un indicador económico importante. Sin embargo, al igual que las exportaciones y los ingresos fiscales, en los últimos tres años el boom de los ingresos por hidrocarburos cambia todos los indicadores, por tratarse de un denominador alto en los ratios de deuda. Las proyecciones para el presupuesto 2010, y otras de un plan económico para el 2011 en adelante, podrían asumir escenarios con disminuciones en estos montos, principalmente por caídas en los precios internacionales y, en consecuencia, indicadores de deuda externa que se incrementen.

Específicamente en relación al monto solicitado, éste es equivalente a 60% del PIB de la gestión 2008, y equivalente a 150% de los ingresos fiscales del país o exportaciones del último año.

Asumiendo que Bolivia logre un crédito altamente concesional (ver Gráfico N° 3), por ejemplo del Banco Mundial, por \$us 10.000 millones, con 1% de tasa de interés en los primeros 10 años, el servicio de deuda se incrementaría en \$us 100 millones por año; y cuando concluya el periodo de gracia, a partir del año 11, el servicio se incrementaría en \$us 444 millones, a una tasa de 2% en los restantes 30 años, más el pago de capital. Estos montos pueden variar al principio según los desembolsos, pero después de los cinco años del PND serían muy similares a éstos.

Finalmente, se debe considerar también la capacidad de ejecución de estos recursos; asumiendo que los mismos serían invertidos en los cinco años del PND, a razón de \$us 2.000 por año, el máximo nivel de inversión pública ejecutada en nuestro país fue en la pasada gestión con \$us 1.357 millones, y \$us 1.123 millones en la gestión 2007, ejecución que es asumida por todo el sector público, incluyendo prefecturas, gobiernos municipales y la Administradora Boliviana de Caminos (ABC).

El financiamiento del Banco Mundial

De considerar lo anunciado en los medios de comunicación, sobre la solicitud de recursos al Banco Mundial, cabe realizar un análisis general de este organismo financiero y su disponibilidad de financiamiento.

Para el año fiscal julio 2008-junio 2009, los compromisos del Banco Mundial alcanzaron a \$us 46.700 millones, monto superior a una gestión anterior a objeto de asistir a los países afectados por la crisis; de los cuales \$us 32.900 millones fueron del componente no concesional (BIRF- Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento) para 126 operaciones en el mundo –casi 2,5 veces más que en la gestión anterior– y \$us 14.000 millones de la ventanilla concesional (AIF- Asociación Internacional de Fomento) para 79 países del mundo, un incremento de 25% respecto al año anterior.

En el caso del BIRF, en dicha gestión, se llegó a desembolsar 50% de lo comprometido de los préstamos para políticas de desarrollo, y en el caso de AIF solamente 20% de los préstamos para políticas de desarrollo.

Adicionalmente, América Latina fue una de las regiones más beneficiadas por los fondos del Banco Mundial en esa gestión, al haber logrado 30% de los recursos comprometidos a nivel mundial (equivalente a \$us 14.010 millones, pero de ambas fuentes, BIRF y AIF), donde Brasil, México y Argentina fueron los principales prestatarios. Ante estos datos, Bolivia tendría que realizar un importante proceso de gestión y negociación para obtener un crédito de \$us 10.000 millones de este organismo.

En el caso de Bolivia, la estrategia de asistencia para los años 2010 y 2011 es de \$us 137 millones. Actualmente, el saldo adeudado al Banco Mundial corresponde a 12%

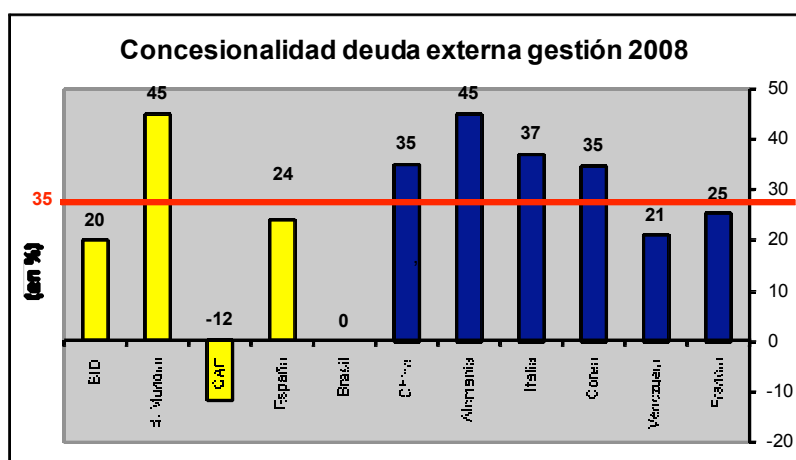
del total de la deuda externa, con \$us 300 millones a agosto de 2008, de los cuales casi 100% corresponde a créditos AIF.

La cooperación internacional

Los demás acreedores importantes de Bolivia son la Corporación Andina de Fomento (CAF) que representa 39% de la deuda externa, Banco Interamericano de Desarrollo (BID) con 19%, Venezuela (9,4%) y Brasil (5%), cuyos créditos no son concesionales. En el caso de la CAF, Brasil y Venezuela, los créditos contratados el 2008 presentan mejores condiciones, pero tampoco llegan a ser concesionales.

El siguiente cuadro muestra los niveles de concesionalidad promedio del servicio de deuda a valor presente neto, a la gestión 2008, de los países y organismos acreedores de Bolivia, mostrando que el Banco Mundial y Alemania tienen los créditos más concesionales, pero los menores en proporción a su participación en el sado total.

Gráfico 3
Porcentajes de concesionalidad de deuda externa – promedio a la gestión 2008
(En porcentajes)



De acuerdo a las IBW, un porcentaje superior a 35% es considerado como concesional. El cálculo del porcentaje de concesionalidad es realizado en base al Valor Presente Neto (VPN).

Fuente: Elaboración propia con información del Banco Central de Bolivia

En el ámbito de la cooperación internacional y las nuevas iniciativas, en la región latinoamericana se creó el Banco del Sur como una fuente de financiamiento no tradicional, con diferencias a las instituciones financieras denominadas tradicionales, como ser cero condicionalidades, mejores condiciones financieras y con una orientación hacia el desarrollo. Otra interrogante es si Bolivia, pese a formar parte de esta iniciativa, no optará por este financiamiento alternativo.

Los análisis internacionales prevén que la actual crisis afectará más a los pobres y se discuten riesgos de ingresar en una nueva crisis de deuda; las opciones de financiamiento concesional y donaciones se reducen y Bolivia, a pesar de su situación económica, necesita acudir a deuda externa.

Las decisiones tomadas por los países ricos muestran que las prioridades se siguen enfocando en lo financiero y no en lo humano, los millonarios planes de rescate no han tomado en cuenta a los pobres y una consecuencia es la menor transferencia de recursos a los países en desarrollo para afrontar crisis que no fueron generadas por ellos.

Ante esta situación, y frente a la preocupación de que Bolivia vuelva a encaminarse en la cadena de la deuda, es necesario que se transparenten los siguientes aspectos ante la población boliviana.

- Socializar la estrategia de financiamiento que se plantea para el país, bajo qué supuestos de crecimiento se considera que Bolivia esté en condiciones de contratar éste u otro monto de deuda. Con qué recursos se plantea pagar, considerando que también se tienen otros compromisos de pago.
- Socializar el Análisis de Sostenibilidad de Deuda elaborado y los escenarios probables para solicitar este crédito por \$us 10.000 millones, ya sea con el Banco Mundial o si se considera otra fuente, o para el caso de otros créditos externos.
- ¿En qué medida se comprometen los recursos de las próximas generaciones? ¿Un incremento en el servicio de deuda significará la generación de una nueva deuda social?
- Un plan nacional de desarrollo necesita ser apoyado por los diferentes niveles de gobierno para su ejecución e implementación, aspecto que no fue posible lograr inicialmente para que los recursos de los gobiernos subnacionales puedan ser utilizados en los programas del PND. ¿De qué forma cambiaría esta situación o quién ejecutaría estos recursos? ¿Cuál es el Plan de Inversión que deriva del PND y de qué forma se plantea ejecutar este nivel de recursos, dada la capacidad de ejecución registrada en el país?
- La disponibilidad del Banco Mundial por otorgar créditos o mejor aún donaciones, o la disponibilidad de otros acreedores/donantes.

En cuanto a la política de endeudamiento, es importante enmarcarse en un financiamiento responsable, llamado que las organizaciones e instituciones de la sociedad civil y redes de deuda del mundo hacen tanto a prestamistas como a prestatarios, para que los créditos tengan un verdadero impacto en el desarrollo del país, en la erradicación de la pobreza y la desigualdad, con procesos transparentes que permitan conocer el destino y uso de estos créditos, así como las condiciones que derivan de estos acuerdos.

Finalmente, es importante considerar la capacidad de ejecución de las entidades públicas; por tanto, es necesario realizar un diálogo que logre pactos fiscales entre los diferentes niveles de gobierno (municipios, prefecturas y gobierno central) así como entre regiones, por una equitativa distribución de recursos, competencias y responsabilidades, que permita establecer una estrategia de desarrollo sostenible de país.

Documentos revisados:

- *Memoria Fiscal 2008, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de Bolivia.*
 - *Memoria 2008 y Estadísticas 2009 del Banco Central de Bolivia.*
 - *Reporte Anual del Banco Mundial 2009.*
 - *El Banco Mundial en tiempos de crisis: demasiados compromisos y escasos desembolsos, Monitor de IFIs en América Latina, Octubre de 2009.*
 - *Estrategia de Asistencia del Banco Mundial al Estado Plurinacional de Bolivia 2010-2011, Banco Mundial.*
 - *Informe de Staff de Evaluación del Artículo IV para Bolivia, Fondo Monetario Internacional, enero de 2009.*
 - *Declaración de Hon. Noel Aguirre, Gobernador por Bolivia ante el Banco Mundial, reunión Anual FMI-BM, Estambul, Turquía, 6-7 de octubre de 2009.*
-