

# ¿Qué es la deuda?

Serie Debate Público N° 6



## ÍNDICE

<b>EN DEUDA CON EL DESARROLLO HUMANO .....</b>	<b>5</b>
<b>LA HISTORIA DE JUAN Y MARÍA .....</b>	<b>7</b>
Preguntas para trabajo en grupo .....	7
<b>1. LA DEUDA PÚBLICA .....</b>	<b>9</b>
1.1. ¿Qué es la deuda? .....	9
1.2. Antecedentes de la deuda de los países .....	10
1.3. ¿Por qué Bolivia se presta? .....	13
1.4. Situación del endeudamiento .....	15
1.5. Endeudamiento con responsabilidad .....	18
<b>2. LA DEUDA EXTERNA .....</b>	<b>19</b>
2.1. ¿Qué es deuda externa? .....	19
2.2. Endeudados desde la década de 1850 .....	19
2.3. ¿Quiénes prestan dinero a los países? .....	20
2.4. ¿Cuál es el peso del pago anual de la deuda? .....	21
2.5. ¿Qué intentos hubo para reducir la deuda? .....	22

<b>3. LA DEUDA INTERNA</b> .....	29
3.1. ¿Qué es deuda interna? .....	29
3.2. Causas del endeudamiento interno de Bolivia .....	29
3.3. Los tipos de deuda interna.....	31
3.3.1. Títulos valor del Tesoro General de la Nación (TGN) .....	31
3.3.2. Créditos del Banco Central otorgados al TGN.....	32
3.3.3. La deuda flotante.....	32
3.4. Los principales acreedores de la deuda interna.....	33
3.5. ¿Es posible que se condone la deuda interna con las AFP? .....	33
<b>4. CONSECUENCIAS DE LA DEUDA</b> .....	<b>35</b>
4.1. Deuda y pobreza.....	35
4.2. El costo social de la deuda .....	36
4.3. La vida antes que la deuda .....	37
<b>5. ¿CÓMO ROMPER LA CADENA DEL ENDEUDAMIENTO? .....</b>	<b>39</b>
5.1. La necesidad de generar más ingresos .....	39
5.2. Propuestas para romper la cadena de la deuda.....	39
Bibliografía consultada .....	43
Páginas web consultadas .....	44
Siglas.....	44

## PRESENTACIÓN

### En deuda con el desarrollo humano

Como muchos otros países pobres, Bolivia carga con el peso de la deuda. Actualmente, no sólo soporta la carga de la deuda externa, sino también el de la deuda interna, lo que lleva al Estado a disponer de menos recursos para invertir en el desarrollo humano.

La cartilla **¿Qué es la deuda?** busca contribuir a una comprensión sobre este problema que arrastramos desde hace décadas, respondiendo a preguntas como ¿qué es la deuda?, ¿por qué debemos tanto?, ¿a quiénes debemos?, ¿para qué nos prestamos? y ¿cuáles son las consecuencias del endeudamiento?

Pero también plantea algunos puntos para el debate entre ciudadanos y autoridades acerca de lo que podemos hacer para romper la cadena de la deuda. Esta situación que tiene una dimensión estructural debe ser cambiada, porque el país no puede seguir en una situación de pobreza y subdesarrollo, sin dejar un futuro seguro y con esperanza para nuestros hijos.

Para impulsar estos cambios es necesario conocer cuáles son las condiciones de injusticia y desigualdad que vivimos en el mundo, que repercuten directamente en nuestra vida cotidiana.

La Fundación Jubileo pone en sus manos esta cartilla para motivarnos a la acción. Como institución católica, el tema nos cuestiona e interpela y nos pone ante la misión de reflexionar sobre la responsabilidad compartida para construir una sociedad más justa, equitativa y digna para todos.

**FUNDACIÓN JUBILEO**

## LA HISTORIA DE JUAN Y MARÍA

Juan y María han trabajado todo el mes y sólo lograron ganar 800 bolivianos. Con cuatro hijos, apenas les alcanza para la alimentación. Como no tienen dinero suficiente, una de sus hijas dejó la escuela porque no pudieron comprarle los libros, y otro de sus hijos, el mayor, está enfermo y debe ser internado en un hospital.

El mes pasado se prestaron 200 bolivianos para comprar semillas. Si pagan esa deuda, a la que hay que sumarle 20 bolivianos por el interés, les quedará muy poco para cubrir sus gastos. La pareja se comprometió a pagar la deuda, pero ahora necesita prestarse más dinero para la hospitalización de su hijo.

La historia de Juan y María se parece a lo que ocurre con los países pobres que cargan el peso de la deuda.

### Preguntas para trabajo en grupo:

1. ¿Qué deben hacer Juan y María en esta situación de emergencia?
2. ¿Qué pasará si se prestan más dinero?
3. ¿Qué puede hacer esta familia para resolver su problema de falta de recursos?



## LA DEUDA PÚBLICA

### 1.1. ¿Qué es la deuda?

Cuando los ingresos no alcanzan para pagar todos los gastos surge la necesidad de prestarse dinero. Endeudarse es asumir una obligación de pago para devolver, en un plazo determinado, el monto de lo que uno ha pedido prestado. La devolución del crédito es generalmente por un monto mayor al recibido, porque, además, se suman los intereses.

Así como las personas asumen deudas, los países también enfrentan necesidades y solicitan créditos. Un país puede prestarse dinero del exterior, pero también se presta de fuentes internas.



Una deuda tiene las siguientes características:

- a) **Las condiciones:** Se refieren al plazo que durará el préstamo (desde el desembolso o entrega de dinero), a la tasa de interés que el deudor deberá pagar y al periodo de gracia.

Durante el periodo de gracia no se paga el capital, pero sí los intereses del préstamo.

- b) **Las condicionalidades:** Algunos acreedores que prestan dinero a los países, por lo general, condicionan el crédito a cambio de que el prestatario realice determinadas tareas, como por ejemplo:

- Privatizar sus empresas estatales
- Abrir los mercados para productos extranjeros

- Dar seguridad jurídica a las inversiones extranjeras
- Reducir los gastos del Estado
- Controlar la inflación de precios
- Aplicar la flexibilización laboral

Este tipo de condicionalidades también se aplican para los programas de alivio de la deuda (condonaciones).

Según los organismos internacionales, con estas medidas, los países subdesarrollados lograrían un mayor crecimiento económico, generación de empleo y reducción de la pobreza, lo que en los hechos no ha ocurrido; por el contrario, algunas han sido perjudiciales para el país.

## 1.2. Antecedentes de la deuda de los países

En el caso de la deuda externa, algunos países que han acumulado riqueza prestan a otros países, generalmente a los más pobres, los que se ven obligados a aceptar las condicionalidades impuestas de quienes tienen el poder del dinero.

Uno de los antecedentes sobre el endeudamiento externo es la crisis mundial del petróleo, de inicios de la década de 1970.

En esos años, subieron los precios de los hidrocarburos. Los países productores depositaron muchos millones de dólares en bancos privados y así creció la oferta de préstamos, con bajos intereses y otras facilidades para conquistar a cualquier gobierno que tuviera necesidades de financiamiento.



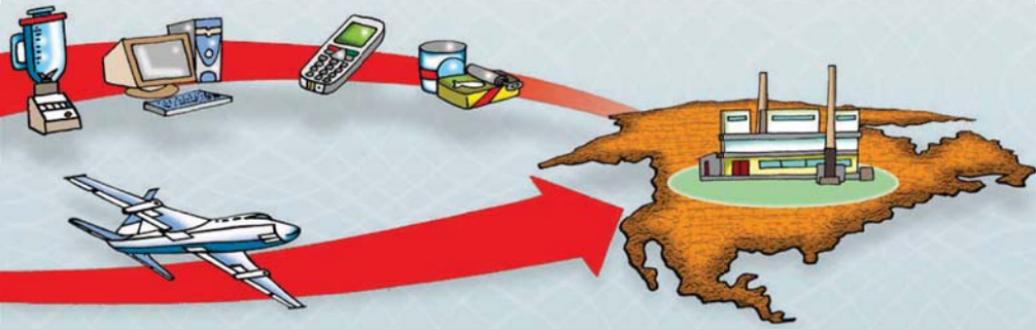
*Como había tanto dinero disponible, los intereses eran bajos. Se contrataban créditos con tasas de interés de 3% a 7% por año, pero eran intereses variables y podían subir en cualquier momento.*

*Así, a fines de la década de los años 70 y principios de los 80, las tasas de interés se triplicaron debido a problemas económicos de Estados Unidos.*

Si las crisis económicas mundiales afectaron a las potencias, la situación para los países del Tercer Mundo fue peor. En el caso de Bolivia, la economía del país dependía de la explotación de sus recursos naturales que eran exportados sin valor agregado y con precios generalmente bajos.

La regla todavía no ha cambiado. Los países desarrollados compran nuestras materias primas (minerales, petróleo y otros) a precios baratos y nos venden los productos terminados (automóviles, computadoras, televisores y otros) a precios más caros. A esto se llama deterioro de los términos de intercambio: Se produce más, pero se obtienen menos recursos por las ventas al exterior.

Otro factor que aumenta la desigualdad es que, a nombre de la seguridad alimentaria, los países industrializados apoyan a sus productores agrícolas dotándoles de semillas u otros insumos y hasta comprándoles sus productos a un precio mayor al que se vende en los mercados.



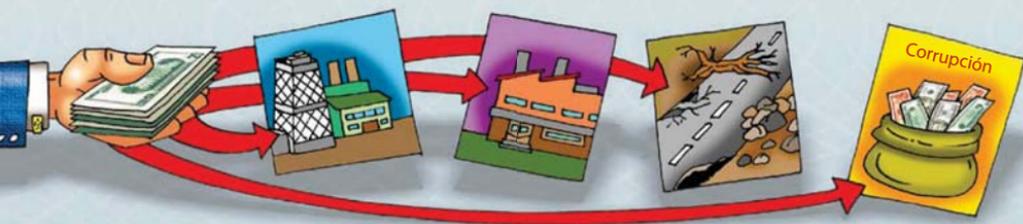
En cambio, los productores de países pobres que no tienen ningún tipo de subsidio (apoyo) y cuya producción incluso depende de que no ocurran desastres naturales compiten en el mercado en condiciones desventajosas. Además, se impone a los países subdesarrollados que abran sus mercados.

Estas reglas han profundizado la desigualdad entre países pobres y países ricos, y han incidido en que los países pobres se encuentren:

- sin desarrollo tecnológico,
- sin reglas justas para insertarse al comercio internacional (acceso a mercados),
- con bajo ahorro interno,
- con un alto grado de pobreza, alimentación insuficiente, mala calidad de la educación y de la atención en salud,
- con elevado desempleo y
- sometidos a la dependencia de recursos que llegan del exterior

*En esta situación, los gobernantes tomaron el camino del endeudamiento, con el argumento de lograr el desarrollo social y económico.*

Bolivia, como otros países pobres, cayó en el círculo del endeudamiento, contratando créditos externos, pero también créditos internos.



El dinero que obtuvimos prestado debía servir para mejorar las condiciones de vida de la población y para generar desarrollo para su autosostenimiento. Pero sólo una parte de la deuda fue asignada de manera eficiente a proyectos que el país necesitaba, otra parte financió proyectos caros y poco útiles, algunos recursos se destinaron a gasto corriente (sueldos, materiales, etc.) y otro monto terminó en casos de corrupción.

Para los que dieron el dinero (los acreedores), no importa qué autoridad se haya prestado, de todos modos, la deuda la pagan todos los bolivianos y bolivianas.

*Estudios de especialistas señalan que uno de los ejemplos sobre un gasto mal realizado con recursos de la deuda fue la construcción de la Fábrica de Aceites de Villamontes, porque funcionó con menos de la quinta parte de su capacidad y en una región donde no había materia prima.*

*Otro caso parecido fue la construcción de la planta de fundición de metales de Karachipampa, que nunca funcionó por el mal diseño del proyecto.*

*Ambas empresas que pertenecían al Estado costaron mucho dinero. Los responsables de este daño económico al país nunca fueron procesados.*

### 1.3. ¿Por qué Bolivia se presta?

#### Un país sin suficientes ingresos

La existencia de recursos naturales no garantiza que un país como Bolivia genere ingresos suficientes porque los precios de las materias primas pueden caer en cualquier momento.

El dinero que reúne el Estado no le alcanza para pagar sus gastos corrientes y de inversión. A esto se conoce como déficit fiscal.

Para cubrir esta diferencia entre ingresos y gastos se tienen, generalmente, las siguientes opciones:

- Recurrir a préstamos internos o externos
- Emitir monedas y billetes, pero esta opción genera inflación
- Generar mayores ingresos propios (por ejemplo, recaudar más impuestos)

Además de estas opciones, también puede recibir recursos a través de donaciones.

### El déficit de los últimos años

Desde 1996, el déficit del sector público subió debido a la implementación de la Reforma de Pensiones, la que generó una obligación de pago por parte del gobierno a favor de los jubilados del anterior sistema. Esta medida explica, en gran parte, el incremento de la deuda interna.



Otra de las causas fue la capitalización de las empresas públicas, que fue una forma de privatización, proceso en el que se transfirió el 50% de las acciones a los inversionistas, principalmente extranjeros; además de entregarles la administración y el control de las empresas estratégicas del país.

Con la capitalización, la economía debió crecer de un promedio de 4% a 7% cada año. También debía generar fuentes de empleo, desarrollo tecnológico y el país debía recibir más ingresos por impuestos, en comparación con las ganancias que percibía cuando las empresas eran estatales, pero este no fue el resultado. Por el contrario, en el caso de los hidrocarburos, se bajaron las regalías e impuestos de 50 a 18%, según la ley que estuvo vigente hasta el 2005.





Adicionalmente, la Descentralización Administrativa y la Participación Popular cambiaron la distribución de los recursos estatales. Por ejemplo, el 20% de los ingresos de impuestos nacionales empezó a ser transferido a los municipios del país. En general, estas medidas aumentaron el déficit del gobierno central.

Otro factor importante de la falta de recursos es el tema de los impuestos. El 65% de la población económicamente activa trabaja en la informalidad, lo que reduce las posibilidades del Estado de recaudar tributos. Por otro lado, los ricos aportan poco en comparación con sus ingresos y bienes.

En Bolivia se registra una de las tasas más altas de evasión de impuestos (no pago), hay poca conciencia tributaria, además de la falta de fiscalización adecuada. Esto hace que quienes tienen más no aporten al país de acuerdo a sus verdaderas capacidades de ingreso.

Existen otras razones que afectan al país, como las crisis económicas internacionales, la baja inversión privada nacional y la caída de los precios de exportación de productos nacionales.

#### 1.4. Situación del endeudamiento

El total de la deuda pública de Bolivia llegó a su nivel más alto el 2005, cuando la cifra superó los 7.000 millones de dólares.

En los años siguientes, la tendencia fue la reducción de la deuda externa, principalmente por las condonaciones (alivios), pero lo que creció fue la deuda interna que tiene plazos más cortos e intereses más altos.

### Deuda pública (deuda externa más deuda interna) En millones de dólares

	1998	2005	2006 <sup>1</sup>	2007 <sup>2</sup>
Deuda externa	4.700	4.940	3.200	2.500
Deuda interna	800	2.200	2.700	2.900
<b>Total deuda pública</b>	<b>5.500</b>	<b>7.140</b>	<b>5.900</b>	<b>5.400</b>

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

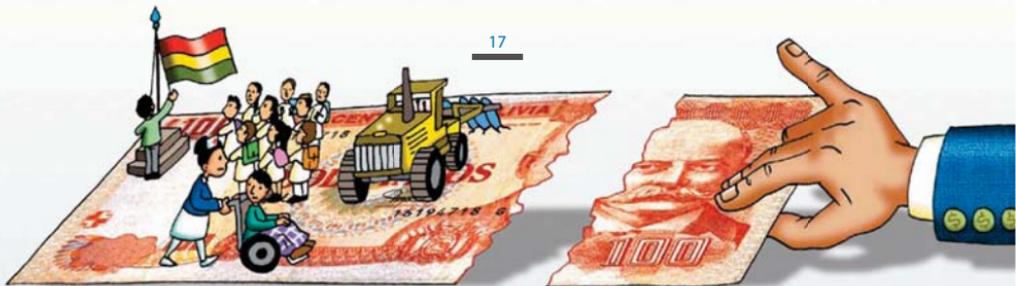
1. Incluye la condonación del FMI y del Banco Mundial.

2. Datos estimados a marzo 2007, si se toma en cuenta la condonación de la deuda con el BID, aprobada ese mes.

*A diciembre de 2006, se debía, aproximadamente, 600 dólares por cada uno de los bolivianos y bolivianas.*

#### Tipos de crédito a los que accede el país

- a) Crédito concesional:** Un crédito concesional es aquel cuyas condiciones financieras son blandas, por ejemplo, con una tasa de interés de 1% anual, con un plazo de devolución del capital a 40 años y con un período de gracia (sólo pago de intereses) de 10 años. Uno de los organismos que presta créditos más baratos es el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- b) Crédito comercial:** Un crédito no concesional se caracteriza por tener condiciones comerciales, por ejemplo, una tasa de interés de 8% anual, con un plazo de 12 años para la devolución del capital y dos años de gracia. Uno de los organismos que presta créditos más caros es la Corporación Andina de Fomento (CAF).



### El servicio de la deuda de Bolivia

El servicio de la deuda es el monto que se paga cada año a los acreedores y que consiste en la devolución en cuotas del capital prestado, más los intereses.

- Al inicio de la década de los años 2000, el Estado tenía que destinar 20 de cada 100 bolivianos de sus recaudaciones para pagar el servicio de la deuda externa e interna.
- El 2003, el Estado destinó 40 de cada 100 bolivianos de sus recaudaciones para pagar estas obligaciones, debido a la contratación de deuda cara, como la que proviene de la Corporación Andina de Fomento (CAF) y de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP).
- El 2005, el Estado pagó por el servicio de la deuda externa e interna la tercera parte de sus recaudaciones (35%).

Según proyecciones de organismos internacionales, este monto bajará en los próximos años, pero volverá a subir para el 2012, principalmente por efecto de la deuda interna.

*Si no se generan mayores ingresos, el Estado continuará endeudándose y destinando mayores recursos para el pago del servicio de la deuda.*

## 1.5. Endeudamiento con responsabilidad

La deuda es una fuente de financiamiento importante que, en muchos casos, ha servido a los prestatarios para aumentar sus ingresos.

Para que una deuda no sea una carga, un prestatario debe:

- endeudarse considerando su capacidad de pago
- negociar buenas condiciones con sus acreedores (plazos e intereses)
- hacer un uso responsable de los recursos recibidos

### VER ANEXO: LA DEUDA DE BOLIVIA EN CIFRAS Y GRÁFICOS DEUDA PÚBLICA

Gráfico 1: Saldos de la deuda externa e interna

Gráfico 2: ¿Cuánto pagamos por el servicio de la deuda externa e interna por año?



## LA DEUDA EXTERNA

### 2.1. ¿Qué es deuda externa?

La deuda externa son los recursos que se presta un país de otros países, organismos internacionales o del sector privado extranjero.

### 2.2. Endeudados desde la década de 1850

La deuda externa de Bolivia surgió cuando la República iba a cumplir sus primeros 30 años de vida independiente. En 1850 se descubrieron los yacimientos de guano y minerales en el desierto de Atacama, lo que llevó a gestionar los primeros créditos internacionales para explotar esa riqueza natural.

*El primer préstamo externo se desembolsó en 1858, por un valor de 50.000 pesos.*

Para entonces, varios países latinoamericanos habían contraído deudas mucho mayores, principalmente de bancos de Inglaterra.

Cada año, el gobierno contrata nuevos créditos; por eso, a pesar de la aplicación de varios programas de reducción de la deuda externa, el saldo se ha mantenido en niveles elevados.

#### Deuda externa en millones de dólares

Año	1970	2005	2006	2007
Monto	520	4.940	3.200	2.500 <sup>1</sup>

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central de Bolivia y Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

<sup>1</sup> Dato a marzo de 2007, incluyendo la condonación del BID.

El pago por el capital y los intereses que salieron del país por la deuda externa en los últimos 10 años suman más de 3.000 millones de dólares. Ese monto es mayor a todo lo que se debe actualmente como saldo.

### 2.3. ¿Quiénes prestan dinero a los países?

Los que prestan dinero, también denominados acreedores externos, se dividen en:

- a) Multilaterales
- b) Bilaterales
- c) Privados

**a) Deuda multilateral:** Es una deuda que contrata un país de Instituciones Financieras Internacionales (asociaciones de muchos países).

Las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) están integradas por los propios países miembros, pero los países ricos que aportan más capital tienen más poder en la toma de decisiones (más acciones = más votos).

En el caso de América Latina, las principales IFI son: Banco Mundial (BM), Fondo Monetario Internacional (FMI), Corporación Andina de Fomento (CAF) y Banco Interamericano de Desarrollo (BID).



¿Qué países tienen más acciones y poder en los organismos multilaterales?

Países	Porcentaje de acciones		
	FMI	Banco Mundial	BID
Estados Unidos	17,5%	16,4%	30%
Japón	6,3%	7,9%	5%
Alemania	6,1%	4,5%	1,9%
Francia	5%	4,3%	1,9%
Inglaterra	5%	4,3%	1%
Canadá	3%	2,8%	4%
Italia	3,3%	2,8%	1,9%
Rusia	2,8%	2,8%	0
Bolivia	0,08%	0,1%	0,9%



*De cada 100 dólares adeudados hasta el 2006, cerca de 90 dólares tenían como acreedores a los organismos multilaterales.*

- b) Deuda bilateral:** Es la deuda que contrata un país de otro país. Hasta la década de los años 80, la deuda bilateral de Bolivia llegó casi a la mitad de todo el monto adeudado.

*De cada 100 dólares adeudados hasta el 2006, cerca de 10 dólares tenían como acreedores a otros países.*

- c) Deuda privada:** Es la deuda que un país contrata del sector privado, como bancos comerciales.

*En el pasado, Bolivia tenía muy poca deuda comercial privada. Actualmente, el país no tiene deuda con este tipo de acreedores externos.*

## 2.4. ¿Cuál fue el peso del pago anual de la deuda?

Los prestamistas, principalmente el FMI y el Banco Mundial, piensan que lo más importante es que el país deudor cumpla sus obligaciones sin necesidad de pedir un alivio (perdón), sin retrasarse en los pagos y sin comprometer su crecimiento económico.

Hay otra opinión respecto a la sostenibilidad de la deuda, principalmente apoyada por la Red Europea sobre Deuda y Desarrollo (Eurodad) y por otras instituciones que sostienen que un país, primero, debe separar los recursos económicos para mejorar la vida de sus habitantes y sólo lo que le sobre de dinero debe destinar al pago de la deuda; así promoverá el desarrollo económico y social, sin dejar de cumplir sus compromisos con sus acreedores.

La deuda es una carga demasiado pesada que obligó al Estado a destinar más de la tercera parte de sus ingresos, restando recursos a la inversión pública por lo que, a la hora de medir la capacidad de pago de un país, los organismos internacionales deben priorizar el desarrollo humano.



*En la última década, el país destinó cerca de 300 millones de dólares cada año para el pago de cuotas e intereses de la deuda externa. Con la condonación de una parte de la deuda con el Banco Mundial, FMI y BID se dejaría de pagar, en promedio, 110 millones de dólares por año.*

## 2.5. ¿Qué intentos hubo para reducir la deuda?

El cumplimiento del pago de la deuda tuvo una fuerte crisis en 1982. Muchos países deudores declararon la imposibilidad de pago al comprobarse que la mitad de todos sus ingresos nacionales debían ser destinados a cubrir las obligaciones de su deuda externa.

Por esa razón, a fines de esa década, los acreedores empezaron a renegociar la deuda ofreciendo reprogramaciones (ampliar el plazo y conceder algunos alivios o reducciones) para garantizar la continuidad del pago.

En los procesos de renegociación de deuda, algunas opciones son:

- **Reprogramaciones:** Ampliar plazos
- **Canjes:** Condonaciones sujetas a invertir parte de la condonación en áreas específicas, como por ejemplo en medioambiente o educación
- **Condonaciones:** Eliminar una parte del saldo de la deuda
- **Recompras:** Pagar la deuda a un valor menor

Para aplicar estas opciones y cuidar sus intereses, los grandes prestamistas se unieron e hicieron alianzas.

### Las alianzas entre los prestamistas:

#### Club de París

*Es el club que reúne a los principales países acreedores (prestamistas) para tratar los problemas de los países deudores y coordinar formas de pago y renegociación; por tanto, los prestamistas forman un bloque, en cambio, los deudores acuden solos a estas reuniones, lo que genera una debilidad y un desequilibrio de fuerzas en la negociación.*

### El Grupo de los Ocho (G8)

El G8 está formado por los siete países más industrializados, ricos e influyentes del planeta: Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Canadá, Alemania y el Reino Unido (Inglaterra), además de Rusia que, aunque no está entre los más ricos, es considerado influyente.

Este grupo reúne a sus Jefes de Estado o de Gobierno, una vez por año, para discutir temas económicos, políticos y sociales del mundo. Hace algún tiempo, incluyó en sus debates el tema de la condonación a países pobres y altamente endeudados.

Los países del G8 tienen el 60% de la riqueza mundial y el 10% de la población del planeta.





## Los programas de alivio

Desde 1990, Bolivia obtuvo reprogramaciones, incluyendo algunos montos de reducción o condonación del saldo.

### Deuda privada

Entre 1988 y 1993, la deuda privada se redujo considerablemente cuando instituciones privadas y organismos internacionales participaron en las recompras de deuda, pagando entre 11 y 16 dólares por cada 100 que el país debía a prestamistas comerciales.



### HIPC I

En 1998, Bolivia accedió al programa denominado Iniciativa para Países Pobres Muy Endeudados (HIPC, por su sigla en inglés), que permitió el alivio de la deuda externa por 790 millones de dólares, monto que se va reduciendo del total adeudado hasta el año 2045.

La condición para esta condonación fue que esos recursos que el país dejó de pagar a los acreedores externos deberían ser destinados, cada año, principalmente a inversión, pero no se llegó a asignar recursos para su ejecución y no existe información precisa acerca del uso de esos recursos liberados que debían ayudar a reducir la pobreza.

### HIPC II

El HIPC I no fue suficiente para que el país mejore su situación de endeudamiento, por este motivo, los organismos internacionales implementaron un programa “más amplio y más rápido”. Así, el 2000, se aprobó la Iniciativa Reforzada para los Países Pobres Muy Endeudados, más conocida como HIPC II.



Algunas de las condicionalidades que pusieron los acreedores fueron que el país elabore una Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza, con participación de la sociedad civil.

Aunque se creó un mecanismo de participación de los ciudadanos, a través del Diálogo Nacional, esta estrategia terminó reflejando los programas y proyectos de la cooperación internacional, sin recoger las propuestas de la ciudadanía.

El HIPC II aliviará la deuda del país por un monto aproximado de 1.700 millones de dólares hasta el año 2045. Esto significa un promedio de 70 millones de dólares anuales que, en vez de pagar a los acreedores, el Estado invierte en el país a través de los gobiernos municipales, de acuerdo al índice de pobreza. Otra parte financia ítems de salud y educación.

Ese gasto municipal debe estar destinado con prioridad a la lucha contra la pobreza (educación, salud e infraestructura productiva), pero la ejecución de esos recursos ha sido baja y no muy eficiente. Esta condonación tampoco tuvo un impacto importante en la reducción de la pobreza.

### Más allá del HIPC

El 2002, los principales prestamistas bilaterales también decidieron condonar la deuda de Bolivia. El monto, hasta el año 2017, llegará a casi 650 millones de dólares.

Inicialmente, ese dinero que se dejó de pagar se distribuía a los municipios, igual que el HIPC II; pero el 2003 esos recursos pasaron al Tesoro General de la Nación, para ayudar a cubrir el déficit fiscal.

*Por efecto de todas esas formas de alivio de deuda externa, el país dejó de pagar, entre 1998 y 2006, más de 1.000 millones de dólares.*

## La condonación del G8

En julio de 2005, los países más ricos del mundo, reunidos en el G8, se comprometieron a condonar el 100% de la deuda multilateral de los países más pobres. En el caso de Bolivia, el alivio no será por la totalidad, como se había anunciado, porque otros organismos que prestan recursos a Bolivia no se sumaron a esta iniciativa.

La condonación del G8 significa para Bolivia una reducción de algo más de 1.700 millones de dólares, por los créditos contraídos con el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

También se condonó una parte de la deuda con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), por un monto aproximado de 740 millones de dólares.

En cambio, la Corporación Andina de Fomento (CAF), una de las prestamistas más caras, descartó cualquier alivio a favor de los países pobres, argumentando que una condonación reduciría su capital de préstamo.

A pesar de estos nuevos programas de reducción de deuda, el alivio no es muy significativo para el país porque se condona, principalmente, la deuda concesional (barata) y no la comercial (cara).

### VER ANEXO: LA DEUDA DE BOLIVIA EN CIFRAS Y GRÁFICOS DEUDA EXTERNA

Gráfico 3: Saldo de la deuda externa

Gráfico 4: ¿Cuánto nos prestaron y cuánto pagamos  
en los últimos 10 años?

Gráfico 5: ¿Cuánto debíamos a cada acreedor?

Gráfico 6: ¿Cuánto pagamos a cada acreedor?

## CAPÍTULO 3:

## LA DEUDA INTERNA

### 3.1. ¿Qué es deuda interna?

La deuda interna son los recursos que el gobierno se presta de instituciones (Banco Central de Bolivia) o del sector privado nacional (empresas o AFP), para cumplir sus obligaciones y funciones.

### 3.2. Causas del endeudamiento interno de Bolivia

En 1996 se eliminó el sistema de reparto, denominado sistema solidario, que consistía en que generaciones de trabajadores activos financiaban con sus aportes las rentas de los jubilados. Posteriormente, debido a que los aportes de los trabajadores activos comenzaron a ser insuficientes para el pago de las rentas, se aplicó una reforma.

La Ley de Pensiones de 1996 dio inicio al sistema de capitalización individual en el que cada trabajador ahorra para su propia jubilación, en una cuenta particular, en las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP).

Este cambio llevó a que el Estado asumiera la carga financiera de los pagos a los jubilados del anterior sistema solidario.

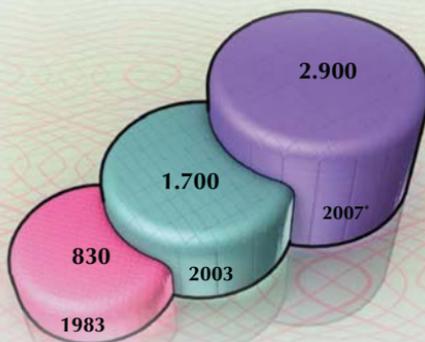
Según los cálculos gubernamentales y de organismos internacionales, el Estado necesitaba 180 millones de dólares anuales para cubrir este costo. Sin embargo, por decisiones políticas y estimaciones equivocadas se gastó, en los primeros 10 años de aplicación de la reforma, cerca de 400 millones de dólares, más del doble de lo que se había calculado.

Para llenar este hueco financiero, la Ley 1732 obligó a las AFP a prestar dinero al gobierno. El dinero que éstas administran proviene principalmente de los aportes de los trabajadores activos.

Esa ha sido la razón principal del déficit fiscal de estos últimos años, déficit que ha sido cubierto con deuda interna.

Con estos antecedentes, el saldo de la deuda interna creció de forma preocupante en los últimos años.

Crecimiento de la deuda interna entre 1983 y 2007  
(en millones de dólares)



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

\* Dato a marzo de 2007.



### 3.3. Los tipos de deuda interna

Existen tres tipos de deuda interna:

#### 3.3.1. Títulos valor del Tesoro General de la Nación (TGN)

Los títulos valor pueden ser letras o bonos, éstos se diferencian por el plazo en el cual el préstamo debe ser pagado.

- i. Letras del Tesoro: Son de corto plazo, iguales o menores a un año.
- ii. Bonos del Tesoro: Tienen plazos iguales o mayores a un año.

*Por la Ley de Pensiones, el Tesoro General de la Nación (TGN) se presta de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) a través de bonos, con un plazo de 15 años y a una tasa de interés de 8% en dólares, la que a partir de 2003 bajó a 5% en UFV (moneda nacional cuyo valor varía de acuerdo con la inflación).*

Las empresas que dan dinero al gobierno a cambio de bonos reciben intereses y, en un plazo establecido, pueden cobrar el capital prestado.

El acceso a préstamos de la deuda interna se caracteriza por:

- a) El gobierno cuenta con el dinero en poco tiempo, porque los desembolsos son muy rápidos.
- b) No hay condicionalidades para obtener estos préstamos.



Las desventajas de la deuda interna son:

- Los plazos para pagar son más cortos que los préstamos de la deuda externa
- Las tasas de interés son más altas
- Es difícil reprogramar

También se considera que el gobierno resta recursos del ahorro interno que podrían impulsar la inversión privada productiva.

### 3.3.2. Créditos del Banco Central otorgados al TGN



El Tesoro General de la Nación también puede solicitar créditos al Banco Central de Bolivia, aunque la Ley 1670 establece sólo dos situaciones especiales:

- Crédito de emergencia: Por conmoción interna o externa, justificada y respaldada por un Decreto Supremo.
- Crédito de liquidez: Por necesidades transitorias para disponer de dinero de inmediato. Los plazos son muy cortos y las tasas son altas, habiendo llegado, en años anteriores, hasta 12%.



También puede recurrir a deuda privada, pero los montos no son significativos.

### 3.3.3. La deuda flotante

Es la deuda pendiente que tiene el Estado por sueldos y salarios o compra de bienes y servicios de gestiones pasadas. El monto actual no es elevado.

### 3.4. Los principales acreedores de la deuda interna

A inicios de 2007, la deuda interna del país se aproximaba a 2.900 millones de dólares.

Los principales prestamistas son:

- Las Administradoras de los Fondos de Pensiones
- El resto del sector privado que compra letras y bonos
- El Banco Central de Bolivia que también presta al Tesoro General de la Nación

La mitad de la deuda interna total corresponde a los créditos de las AFP, las que están obligadas a prestar recursos al Tesoro General de la Nación para cubrir el déficit fiscal.

Poco después de que se puso en vigencia la Reforma de Pensiones, en 1997, el Estado se prestó de las AFP 70 millones de dólares, pero, para el 2007, el saldo de esta deuda subió a más de 1.400 millones.

*En 10 años, la deuda interna con las AFP se multiplicó 20 veces.*

### 3.5. ¿Es posible que se condone la deuda interna con las AFP?

El dinero que las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) prestan al Tesoro General de la Nación es, básicamente, el aporte de los trabajadores para su jubilación.

A diferencia de la deuda externa, la deuda interna no puede ser condonada, porque los afectados serían los trabajadores que quedarían sin el pago de su jubilación futura.

Más allá de esta deuda, que es principalmente del Tesoro General de la Nación (TGN), existe otra deuda interna que tienen las prefecturas y municipios, por ejemplo con el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR).

#### VER ANEXO: LA DEUDA DE BOLIVIA EN CIFRAS Y GRÁFICOS DEUDA INTERNA

Gráfico 7: ¿Cuánto creció la deuda interna?

Gráfico 8: Bonos del TGN colocados a las AFP

Gráfico 9: Porcentaje de la deuda interna con las AFP respecto a otros acreedores

Gráfico 10: ¿Cuánto pagamos por el servicio de deuda interna?



## CONSECUENCIAS DE LA DEUDA

### 4.1. Deuda y pobreza

Cualquier incremento de la deuda lleva al país a pagar más recursos por los intereses y cuotas de capital.

De los ingresos que tiene el Estado, una parte se separa para pagar las obligaciones de la deuda, otra parte se distribuye en otros gastos, quedando poco para invertir en los sectores más pobres de la población.

Con esa política, se genera otro tipo de deuda: LA DEUDA SOCIAL

*6 de cada 10 bolivianos son pobres en Bolivia.  
De esos seis, cuatro son extremadamente pobres.*

Este hecho posterga las posibilidades de resolver problemas de desempleo, desnutrición, mortalidad materno-infantil, acceso a agua potable, saneamiento, energía eléctrica, educación, vivienda digna y otras necesidades de la población.

Hay una relación directa entre deuda y pobreza en los países en desarrollo.

Además, si esta deuda contratada es mal usada, por la ineficiencia o la corrupción, estos créditos no contribuyen ni al desarrollo ni a atender las necesidades prioritarias para luchar contra la pobreza.

## 4.2. El costo social de la deuda

La deuda tiene un alto costo social, porque resta recursos que podrían ser gastados en mejorar la calidad de vida de los bolivianos.

La carga financiera de la deuda es muy alta, sobre todo si se la compara con la inversión pública.

Se ha gastado más en pagar el servicio de la deuda pública (interna y externa) que en salud o educación.

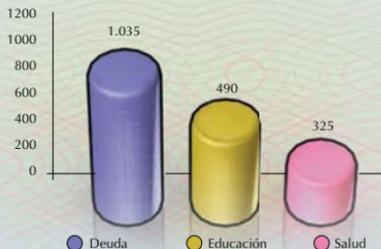
### Comparación entre el servicio de la deuda y el gasto en salud y educación Gestión 2005

Ítem	Monto
Deuda (interna y externa)	\$us 1.035 millones
Educación*	\$us 490 millones
Salud	\$us 325 millones

Fuente: Elaboración propia con datos de la Unidad de Programación Fiscal (UPF).

\*Sin subsidio a universidades

**Gráfico 1: Pago de deuda en comparación al gasto en educación y salud**  
(en millones de dólares)





## ¿CÓMO ROMPER LA CADENA DEL ENDEUDAMIENTO?

### 5.1. La necesidad de generar más ingresos

El país no podrá liberarse de la dependencia de la deuda si sus gastos son más altos que sus ingresos, lo que provoca el denominado déficit fiscal.

Incluso, Bolivia ha tenido que prestarse para cubrir parte de su gasto social y hasta para pagar los intereses de la deuda externa. Sin crecimiento, sin desarrollo y sin generar mayores ingresos económicos para que el Estado cubra sus gastos, el endeudamiento seguirá siendo un círculo vicioso.

En el país se realizan cambios en áreas importantes de la economía, particularmente en el sector de hidrocarburos, en busca de mayores beneficios por la explotación del gas, pero no serán recursos suficientes ni duraderos en el largo plazo, por lo que es necesario generar más ingresos propios para reducir la dependencia.



### 5.2. Propuestas para romper la cadena de la deuda

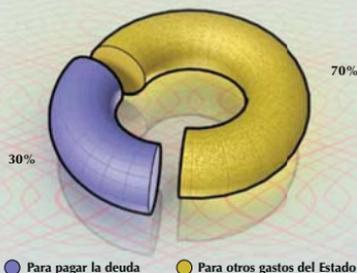
En relación con la deuda externa:

- **La condonación total de la deuda** debe liberar recursos suficientes para contribuir a una lucha efectiva contra la pobreza y lograr metas de desarrollo humano hasta el año 2015, tal como se comprometieron los presidentes de países reunidos en la Organización de las Naciones Unidas (Objetivos de Desarrollo del Milenio).
- **Seguimiento al nuevo endeudamiento:** Por ahora, Bolivia debe continuar accediendo a donaciones y préstamos baratos, como los del Banco Mundial y del BID, y debe evitar contratar créditos caros, como los de la CAF. Además, el gobierno debería lograr más recursos externos concesionales, para reemplazar la deuda interna que es muy cara.

- Con relación a los nuevos préstamos, estos recursos deben ser utilizados en obras y proyectos productivos de verdadera necesidad de la población, evitando el gasto en burocracia y eliminando la corrupción.
- **Poner en vigencia conceptos que antepongan la vida antes que los cálculos financieros:** La definición sobre la capacidad de pago del servicio de la deuda externa debe tener un enfoque de desarrollo humano, de manera que se separen los recursos suficientes para asegurar un nivel mínimo de atención a las necesidades de la población. Esto debe permitir anular los conceptos de los organismos internacionales que se basan sólo en cálculos financieros.
- **Implementación de un Tribunal Internacional de Arbitraje de la Deuda:** Este Tribunal debe tener independencia respecto a los acreedores y deudores, a fin de que pueda analizar, sin ningún tipo de presiones, en qué medida el servicio de la deuda pone en riesgo la lucha contra la pobreza, el logro del desarrollo humano e incluso la supervivencia de la población.

### Gráfico 2: Distribución de los ingresos fiscales

(Promedio de los últimos años)



En relación con la deuda interna:

- La Reforma de Pensiones y el déficit causado por esa medida hacen necesario que se adopten medidas contundentes para **aliviar al Estado de la pesada carga de los gastos en pensiones**. Se debe continuar eliminando del registro de jubilados a los que obtuvieron pensiones con documentos fraudulentos.
- **Las instituciones financieras internacionales**, que empujaron al Gobierno boliviano a una Reforma de Pensiones con cálculos equivocados, deberían asumir su responsabilidad por la actual situación, financiando una parte del costo con donaciones y préstamos altamente concesionales.
- Puesto que el Estado no recauda lo suficiente para ejecutar programas y proyectos de reducción de la pobreza y que el sistema tributario no es justo, se debe **lograr un sistema tributario** que asegure mayores ingresos para el país, donde los que más tienen paguen de acuerdo a sus posibilidades.
- Podría, por ejemplo, introducirse un impuesto progresivo a los ingresos de las personas y hacer ajustes para lograr mayores contribuciones de las empresas.
- **El gasto en personal y subsidios a las universidades**, que han crecido mucho en los últimos 10 años, deberían ser cubiertos de acuerdo al crecimiento económico del país o al crecimiento poblacional.

Otras propuestas para el análisis:

- Existe un desequilibrio en la distribución de recursos y competencias entre el Gobierno Central y las prefecturas y municipalidades, lo que genera déficit para el Gobierno Central, derivando en mayor endeudamiento, mientras las prefecturas y municipalidades no logran ejecutar todo su presupuesto; por lo tanto, esta situación debe ser corregida con una redistribución de recursos y competencias.



- Actualmente, están vigentes varias subvenciones. Las subvenciones son costos que asume el Estado para aliviar la economía de la población, como por ejemplo la subvención a las garrapas de gas o al consumo de diésel, pero el beneficio mayor no es para los más pobres. Por el contrario, restan recursos para programas y proyectos de reducción de la pobreza. Por estas razones, esas subvenciones se deberían reemplazar por otras medidas que lleguen de forma más directa a los que menos tienen.
- En un mediano plazo, es importante diversificar la producción nacional y apuntar a producir y exportar bienes con mayor valor agregado, puesto que, en el largo plazo, los precios de las materias primas podrían caer.
- Las relaciones injustas del comercio internacional deben cambiar porque hay unas reglas para beneficiar a los países desarrollados y otras que perjudican a los países subdesarrollados.

Los países ricos, por ejemplo, dan subsidios y protegen su producción agrícola, lo que resta posibilidades de comercialización de los productos de los países pobres que no llegan a mercados internacionales.

### PREGUNTAS PARA TRABAJO EN GRUPO

1. *¿Por qué nos prestamos dinero?*
2. *¿A quiénes les debemos más?*
3. *¿Quién paga la deuda y a qué costo?*
4. *¿Es posible pagar la deuda pública del país?*
5. *¿Cómo podemos salir del callejón de la deuda?*
6. *¿Cuál debe ser el rol de los ciudadanos?*



## BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

**Cuestión de Justicia. Desigualdad y pobreza en Bolivia**, serie Debate Público N° 4: Fundación Jubileo. La Paz, 2006

**¿Es sostenible la deuda externa de Bolivia?, análisis y propuestas**, Revista N°4: Comisión Episcopal de Pastoral Social Cáritas, Programa de Promoción de la Participación y del Control Social (Propacs). La Paz, 2005

**¿Fin de la deuda o deuda sin fin?**, un análisis de la iniciativa HIPC y la EBRP en Bolivia: Programa de Promoción de la Participación y del Control Social (Propacs - Cepas Cáritas), Fundación Jubileo, Comisión de Hermandad. La Paz, 2003

**La deuda interna de Bolivia, ¿un agujero negro?**, Revista N° 3: Comisión Episcopal de Pastoral Social Cáritas, Programa de Promoción de la Participación y del Control Social (Propacs). La Paz, 2005

**Revista Jubileo N° 3:** Fundación Jubileo. La Paz, 2006

**Revista Jubileo N° 6:** Fundación Jubileo. La Paz, 2007

**Revista Jubileo N° 7:** Fundación Jubileo. La Paz, 2007

**Romper la cadena. La deuda pública de Bolivia**, serie Debate Público N° 2: Fundación Jubileo. La Paz, 2005

## PÁGINAS WEB CONSULTADAS

### NACIONALES:

Banco Central de Bolivia	<a href="http://www.bcb.gov.bo">www.bcb.gov.bo</a>
Ministerio de Hacienda	<a href="http://www.hacienda.gov.bo">www.hacienda.gov.bo</a>
Fundación Jubileo	<a href="http://www.jubileobolivia.org">www.jubileobolivia.org</a>

### INTERNACIONALES

Red Latinoamericana sobre Deuda, Desarrollo y Derechos	<a href="http://www.latindadd.org">www.latindadd.org</a>
Foro Internacional Democracia y Cooperación	<a href="http://www.eurosur.org">www.eurosur.org</a>
Banco Interamericano de Desarrollo	<a href="http://www.iadb.org">www.iadb.org</a>
Banco Mundial	<a href="http://www.worldbank.org">www.worldbank.org</a>
Corporación Andina de Fomento	<a href="http://www.caf.com">www.caf.com</a>
Club de París	<a href="http://www.clubdeparis.org">www.clubdeparis.org</a>
Fondo Monetario Internacional	<a href="http://www.imf.org">www.imf.org</a>
Grupo de los 8	<a href="http://www.g8.gc.ca">www.g8.gc.ca</a>

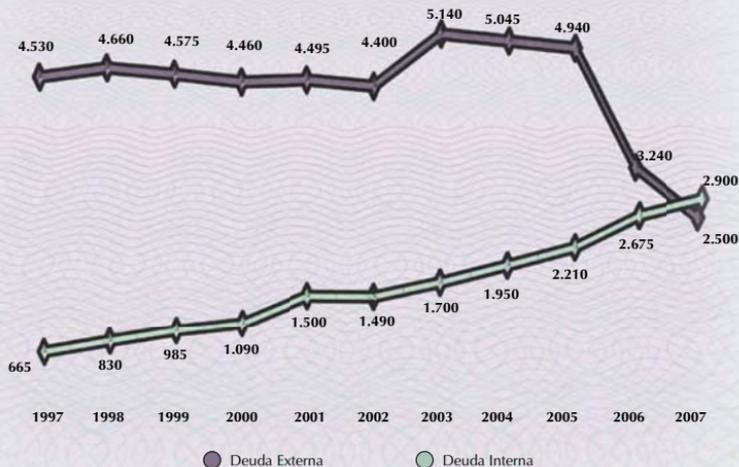
## SIGLAS

AFP	Administradora de Fondo de Pensiones
BCB	Banco Central de Bolivia
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAF	Corporación Andina de Fomento
FMI	Fondo Monetario Internacional
G8	Grupo de los Ocho
IFI	Instituciones Financieras Internacionales
TGN	Tesoro General de la Nación



## DEUDA PÚBLICA

Gráfico 1  
Saldos de la deuda externa e interna: 1997 - 2007  
(en millones de dólares)



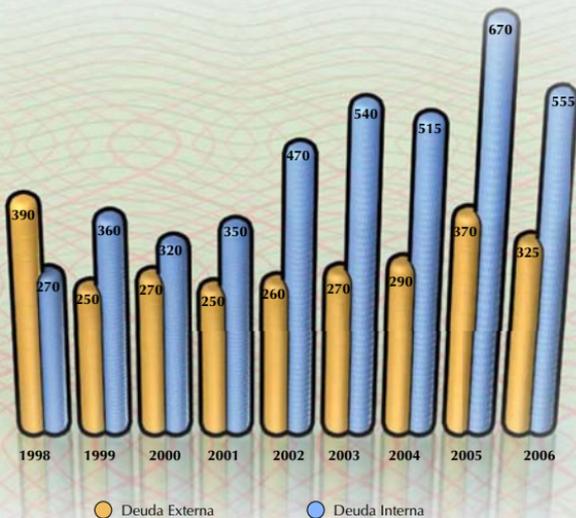
Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central de Bolivia y del Banco Interamericano de Desarrollo.

<sup>1</sup> Estimación considerando la condonación de la deuda con el BID.

La tendencia es que la deuda interna sea mayor a la deuda externa.



Gráfico 2  
¿Cuánto pagamos por el servicio de la deuda externa  
y deuda interna por año entre 1998 y 2006?  
(en millones de dólares)



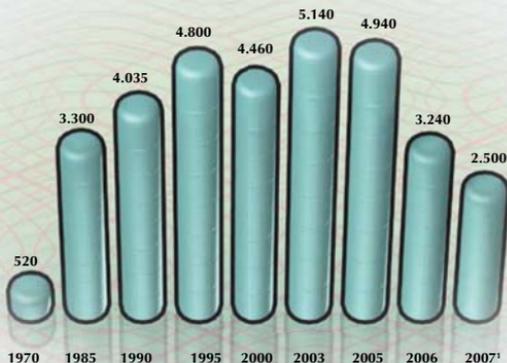
Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central de Bolivia.

La deuda interna es mucho más cara que la deuda externa.



## DEUDA EXTERNA

Gráfico 3  
Saldo de la deuda externa: 1970 - 2007  
(en millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central de Bolivia y del Banco Interamericano de Desarrollo.

<sup>1</sup> Estimación considerando la condonación de la deuda con el BID.

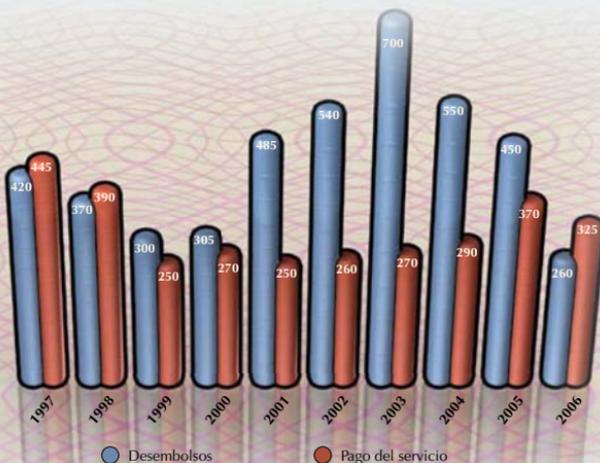
Entre 1970 y 2003, la deuda externa de Bolivia se multiplicó casi por 10 veces, habiendo llegado al pico más alto de la historia.



# LA DEUDA DE BOLIVIA EN CIFRAS Y GRÁFICOS

ANEXO

Gráfico 4  
¿Cuánto nos prestaron y cuánto pagamos en los últimos 10 años?  
(en millones de dólares)



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

Sumados los desembolsos de los últimos 10 años, el país recibió cerca de **4.400 millones** de dólares en préstamos.

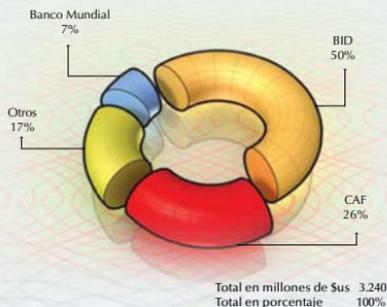
- Durante la última década, el país recibió, **cada día, más de un millón doscientos mil dólares** por préstamos del exterior.
- El 2003, año en el que hubo una convulsión social y política en el país, los desembolsos del exterior llegaron a casi **2 millones de dólares por día**.

En 10 años, el país pagó por el servicio de la deuda más de **3.100 millones** de dólares, casi el mismo monto del total adeudado a diciembre de 2006.



**Gráfico 5**

¿Cuánto debíamos a cada acreedor el 2006?  
(en porcentaje)

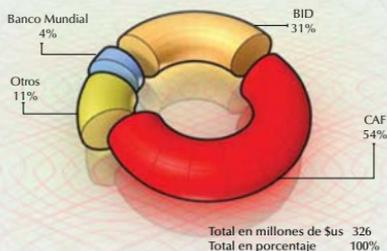


Deuda externa por acreedor  
(en millones de dólares)

Acreedor	Saldo de deuda a diciembre 2006	Monto pagado el 2006
Banco Mundial	235	12
BID	1.620	100
CAF	845	176
Otros	540	38
<b>TOTAL</b>	<b>3.240</b>	<b>326</b>

**Gráfico 6**

¿Cuánto pagamos a cada acreedor el 2006?  
(en porcentaje)



- De cada 100 dólares que el país debía por deuda externa el 2006, 26 correspondían a la Corporación Andina de Fomento (CAF). Pero de cada 100 dólares que se pagó ese año por servicio, la CAF se llevó casi la mitad de la torta.
- La CAF otorga los préstamos más caros. Sus intereses alcanzan a un promedio de 7 por ciento por año. Otras instituciones financieras –como por ejemplo el BID– cobran un interés cercano al 2%.

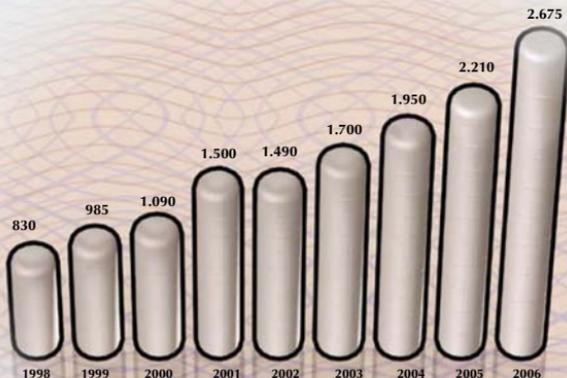
Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central de Bolivia.

Ese año, la deuda con el Fondo Monetario Internacional fue de \$us 14,5 millones (0,4%) y se pagó como servicio \$us 2 millones.



## DEUDA INTERNA

Gráfico 7  
¿Cuánto creció la deuda interna entre 1998 y 2006?  
(en millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central de Bolivia

\* No incluye la denominada deuda histórica del Tesoro General de la Nación con el Banco Central de Bolivia, que asciende a más de 700 millones de dólares.

El acelerado crecimiento de la deuda interna tiene, entre una de sus principales causas, la Reforma de Pensiones, vigente desde 1996.

En 10 años, la deuda interna creció casi cuatro veces.



Gráfico 8

Bonos del TGN colocados a las AFP, 1996 - 2006  
(en millones de dólares)



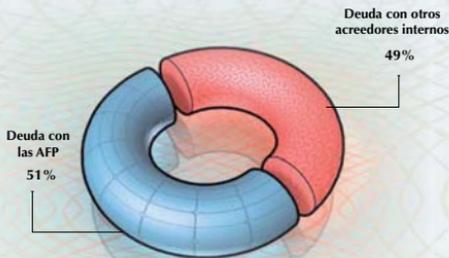
Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central de Bolivia.

Al cumplirse el primer año de aplicación de la Reforma de Pensiones (1997), el Gobierno se prestó poco más de 70 millones de dólares de las AFP.

Hasta el 2006, esa cifra se multiplicó por casi 20 veces.

Gráfico 9

Porcentaje de la deuda interna con las AFP respecto a otros acreedores



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

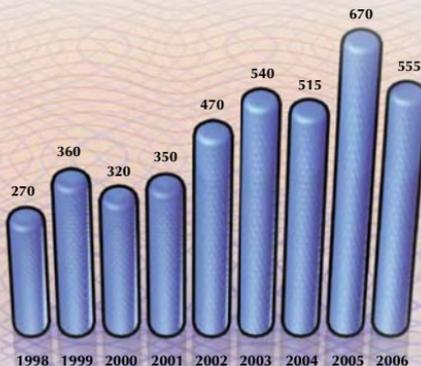
La deuda interna con las AFP es de aproximadamente la mitad respecto al total adeudado.



# LA DEUDA DE BOLIVIA EN CIFRAS Y GRÁFICOS

ANEXO

Gráfico 10  
¿Cuánto pagamos por el servicio de deuda interna entre 1998 y 2006?  
(en millones de dólares)



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

En los últimos nueve años, el país pagó más de 4.000 millones de dólares por el servicio de la deuda interna.

FUNDACIÓN JUBILEO

Dirección: Ed. Esperanza, Av. Mariscal Santa Cruz N° 2150, piso 2

(591-2) 2125177 - 2311074 • jubileobolivia@yahoo.com • www.jubileobolivia.org