

Serie Ideas y Reflexiones Nro. 1/2021 ¿Repensar la deuda pública en Bolivia?

3 de mayo de 2021

Leonardo Pablo Mirabal Cano

Asistente de investigación del IISEC-UCB, becado de la fundación Hanns Seidel

Lucia Fernanda Garcia Encinas

Asistente de investigación del IISEC-UCB, becada de la fundación Hanns Seidel

“Algunas de las medidas que se están tomando para contrarrestar la pandemia afectarán nuestras vidas en el futuro de manera no trivial” (PNUD, 2020, p.5)

Este último año, a consecuencia de la pandemia y el confinamiento, el mundo se ha visto obligado a enfrentar diferentes crisis económicas, sociales, políticas y ambientales. Para poder sobrellevar esta situación, muchos países han incrementado su gasto público y recurrido al endeudamiento para fortalecer sus sistemas sanitarios y brindar apoyo a la población en general. Ante este hecho la directora gerente del Fondo Monetario Internacional (FMI), Kristalina Georgieva, indicó que la deuda pública global se ha incrementado hasta alcanzar el 100% del Producto Interno Bruto (PIB) mundial (Georgieva y Mohamed, 2021).

En la actualidad, organismos internacionales como el FMI están dispuestos a desplegar toda su capacidad prestable -alrededor de 1 billón de dólares- a los países que lo requieran con la única condición de ser transparentes con los datos sobre el destino del préstamo y su gestión (FMI, 2021); es decir, se está flexibilizando la condicionalidad de los préstamos y se recomienda incurrir en los mismos (FMI, 2020; PNUD, 2020; CEPAL, 2021a). Esto debido a que se han magnificado las brechas estructurales y las necesidades financieras para afrontar la emergencia sanitaria.

Preocupa especialmente el posible efecto sobre la pobreza extrema del sobreendeudamiento de los países con ingresos bajos e ingresos medios bajos. Ante este riesgo, el Banco Mundial (BM) junto al FMI y los G20, impulsaron la iniciativa de suspensión temporal del servicio de la deuda a 28 países del grupo de Fideicomiso de Contención y Alivio de Catástrofes (CCRT), ampliando el alivio hasta diciembre de

2021 (BM, 2021)¹. Sin duda es un paliativo para países en desarrollo que ya tenían índices de sobreendeudamiento y niveles de pobreza elevados incluso antes de la crisis sanitaria. Angel Gurría, secretario de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), expresó que *"América Latina ya tenía mucha deuda antes de la crisis"* (PNUD, 2020, p.7).

Evidencia de la cuantiosa deuda latinoamericana previa a la crisis, son las ratios deuda PIB que se presentaron en 2019. Argentina fue el país con mayor nivel de endeudamiento público bruto de la región, con una deuda que equivalía al 88.5% del PIB, seguido por el Brasil que alcanzó el 78.7% del PIB. En el otro extremo se encuentra el Paraguay con el menor nivel de endeudamiento público bruto de la región cuya deuda equiparaba el 18.4% del PIB (CEPAL, 2019).

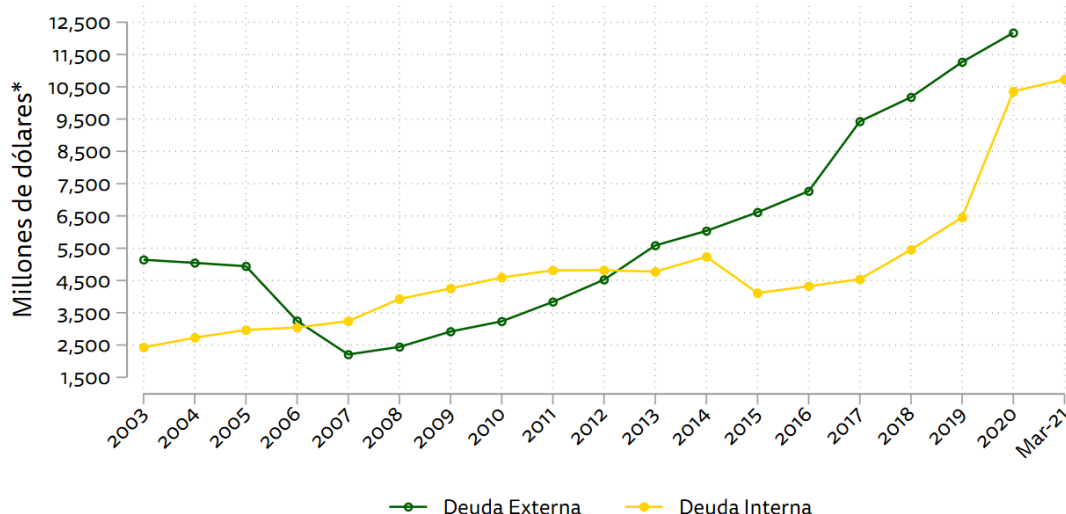
Desde marzo del presente año, América Latina es considerada como la región más endeudada en promedio con una deuda del 79% del PIB (CEPAL, 2021; CEPAL, 2021a). Este aumento de la deuda pública se traducirá en una presión sobre las cuentas públicas poniendo en riesgo la recuperación económica. A pesar de esto, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) reconoce la importancia de la expansión del gasto focalizado al empleo, especialmente para mujeres, promoviendo la transformación productiva y el fortalecimiento y universalización de los sistemas de protección social (CEPAL, 2021).

Estos antecedentes nos llevan a cuestionamientos propios como: ¿Bolivia está en condiciones para seguir endeudándose? En primer lugar, menester resulta mencionar que el artículo 322 de la Constitución Política del Estado (CPE) establece que la Asamblea Legislativa Plurinacional "autorizará la contratación de deuda pública cuando se demuestre la **capacidad de generar ingresos** para cubrir el capital y los intereses, y se **justifiquen técnicamente** las condiciones más ventajosas en las tasas, los plazos, los montos y otras circunstancias" (CPE, 2009). La evolución de la deuda en niveles y como proporción del PIB a lo largo del tiempo nos darán luces para aclarar esta situación.

El comportamiento de la deuda interna del Tesoro General de la Nación (TGN) o el volumen de deuda pública en mano de nacionales, nos señala un comportamiento creciente pero no pronunciado pasando de 2,428 millones de dólares en 2003 a 5,455 millones de dólares en 2018. Sin embargo, desde esta gestión hasta marzo de 2021, la deuda tuvo un incremento considerable llegando a 10,731 millones de dólares lo cual representa un crecimiento del 96.7% en menos de dos años y medio (Figura 1). Esto debido a que el déficit fiscal se profundizó antes de la pandemia y el 2020 la deuda interna se disparó a través de créditos de emergencia otorgados por parte del Banco Central de Bolivia (BCB) para cubrir los gastos (Fundación Jubileo, 2020).

¹ La noticia completa puede ser visualizada en: <https://www.bancomundial.org/es/topic/debt/brief/covid-19-debt-service-suspension-initiative>

Figura 1: Evolución deuda externa y deuda interna del TGN
2003 - Marzo 2021



Notas: (*) La deuda interna del TGN fue convertida a dólares con el tipo de cambio de oficial de compra de fin de periodo según lo establecido en los Instructivos para el Cierre Presupuestario, Contable y de Tesorería de la gestión fiscal 2020 realizado por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.
Fuente: elaboración propia con base en datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas.

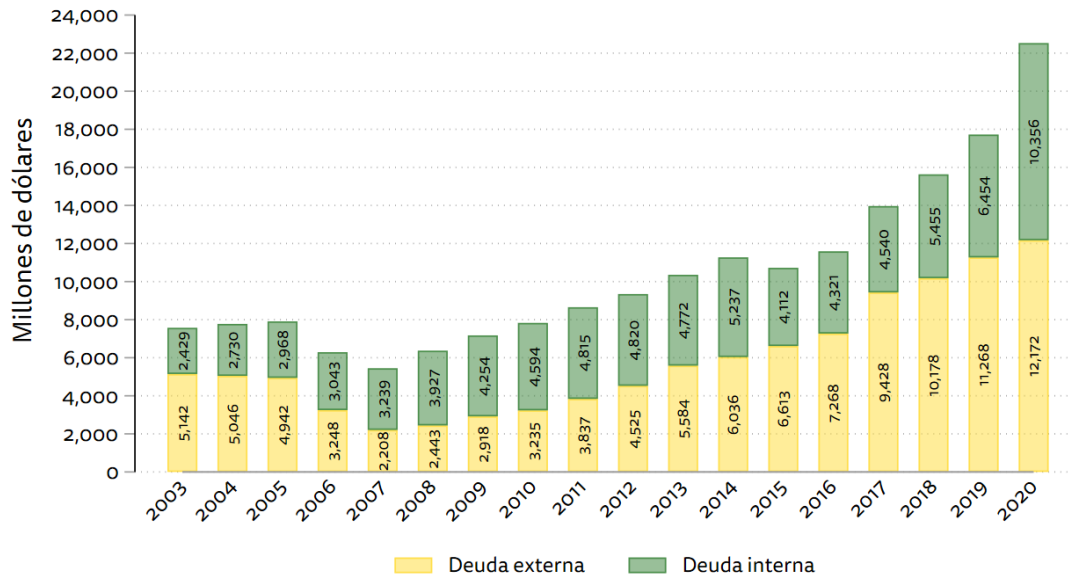
Por otro lado, el monto mínimo de deuda externa incurrida por el país en el siglo XXI fue, en 2007, de 2,207 millones de dólares (Figura 1). Los programas de alivio de deuda como el High Indebted Poor Countries (HIPC), HIPC-II, la iniciativa “Más allá del HIPC” y el Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI) fueron determinantes en este suceso. Al mismo tiempo, el boom del precio de materias primas que comenzó aproximadamente en 2004 llevó a una época de bonanza económica excepcional al país (Stiftung, 2017). Sin embargo, Bolivia incrementó su deuda externa a partir de 2007 (Figura 1).

Pasando los años, el precio del petróleo² tuvo una contracción irreversible en 2014, dando fin a un periodo de superávits fiscales alcanzados en el periodo 2006-2014 (Stiftung, 2017a), ocasionando un periodo de desaceleración. Posteriormente y dadas sus necesidades de financiamiento, Bolivia incrementó su deuda externa alcanzando un monto de 12,171 millones de dólares en 2020.

La deuda pública total, compuesta por la deuda externa e interna, muestra todos los compromisos que tiene el país. Por lo tanto, es una variable relevante que nos lleva a preguntarnos. ¿Cuál ha sido el comportamiento que ha tenido la deuda pública total en Bolivia?

² Los contratos de exportación de gas natural con Argentina y Brasil se encuentran indexados al precio del petróleo a nivel mundial.

Figura 2. Comportamiento de la deuda pública total
2003 - 2020



Fuente: elaboración propia con base en datos del Banco Central y el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

En 2007, la deuda total presentó su monto más bajo con 5,447 millones de dólares. No obstante, a partir del mismo año la deuda se incrementó. En el lapso de 13 años, la deuda pública alcanzó en 2020 la suma de 22,527 millones de dólares (Figura 2). Resulta curioso notar que, a partir de 2008, el gobierno mostró una mayor preferencia a incurrir en deuda externa. Pasando de una participación del 38% a 64% en 2019. El año siguiente, la deuda externa disminuyó su participación llegando a un 54%. Por lo tanto, la deuda interna fue más requerida en 2020 a comparación de 2019. Estos cambios son posiblemente debidos a los efectos que tienen estos dos tipos de endeudamiento.

Alfonso & Ibraimo (2019) indican que el pago de deuda externa y el servicio de deuda externa³ están estrechamente relacionados con el tipo de cambio, promoviendo su depreciación. La cual debería ser ocasionada por una fuga de divisas por el pago de deuda externa, trayendo consigo presiones al alza del tipo de cambio. Asimismo, la deuda interna y su servicio correspondiente afectan las tasas de interés de los bonos del gobierno y la tasa de interés activa “debido a la competencia por recursos financieros entre el gobierno y los agentes privados” (Afonso & Ibraimo, 2019, p.4).

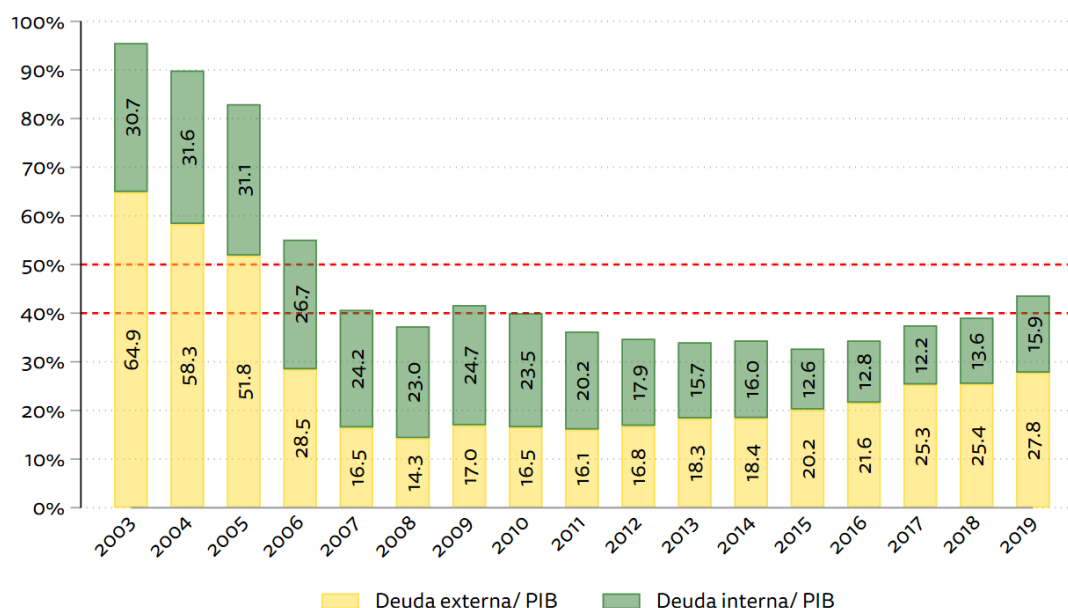
Para el caso de la deuda pública total, existe un costo social y económico elevado de incurrir en la misma a causa de financiar el gasto público. El hecho de pagar la deuda externa o interna ejerce presiones sobre los recursos disponibles, ocasionando que no se puedan realizar políticas sociales y económicas de mayor impacto (Afonso & Ibraimo, 2019). Claramente, mientras mayor es el

³ Representan el pago de intereses, comisiones y amortización de la deuda externa.

endeudamiento público, mayor son las distorsiones que causa. Es por esto que surge la siguiente pregunta: ¿La evolución de la deuda pública y deuda externa respecto al PIB es sostenible en Bolivia?

Los límites referenciales de sostenibilidad de la deuda pública total sugerida por la Comunidad Andina de Naciones (CAN) es de 50% del PIB (CAN, 2012). Mientras que el BM-FMI sugiere un tope de 40% en deuda pública externa. En caso de sobrepasar estos niveles, la deuda pública se vuelve insostenible. En otras palabras, el país no tiene la capacidad de pago para cubrir la deuda y si este hecho es persistente, el país enfrentará un default⁴.

Figura 3. Evolución indicador deuda externa, interna y total respecto al PIB



Fuente: elaboración propia con base en datos del Banco Central de Bolivia y el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Durante el 2003 la deuda pública total alcanzó un 95.6% del PIB, niveles superiores a las recomendaciones para países en desarrollo. Los años siguientes se denota un descenso, situándose aún por encima de los umbrales aconsejables. En el año 2007, el país alcanza un 41% de deuda pública total, pasando a tener una deuda sostenible hasta 2019 (Figura 3).

La situación boliviana en cuanto a deuda externa está dentro de los umbrales recomendados por el BM y el FMI. Se debe enfatizar que desde el año 2011 el índice para la deuda externa se ha incrementado, partiendo con una participación del 16% del PIB en 2007, hasta registrar un 28% del PIB el año 2019 (Figura 3). Según los parámetros, la deuda fue insostenible durante los años 2003, 2004 y 2005 y desde el 2006 hasta 2019, esta es catalogada como deuda sostenible.

⁴ Significa que no se podrá pagar la deuda pública vencida y se dejará de pagar interés de la deuda vigente.

A pesar de esto, en 2019, Bolivia se encontraba a 6% de entrar en insostenibilidad con su deuda total y a un 12% como mínimo con su deuda externa. La falta de datos oficiales del PIB hasta diciembre de la gestión pasada, nos impide calcular este indicador para 2020⁵. Año crucial ya que toma los efectos del confinamiento. Cabe mencionar que, a modo de aproximar capacidad de pago el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MEFP) y el BCB proyectaron una caída del PIB del 8.4% para Bolivia en 2020 (MEFP y BCB, 2020) y dado que los precios del gas se encaminaron a la baja en el segundo trimestre de 2020 a causa de la COVID-19, representaron un “45% menos de ingresos por concepto de la renta petrolera” (La Razón, 2021).

En los últimos meses, el gobierno boliviano canceló un crédito externo con valor de 327 millones de dólares, devolviendo además 27 millones de dólares en intereses al FMI. Asimismo, el presidente Luis Arce Catacora pidió ante las Naciones Unidas y el Mercosur (ANF, 2020) que la cooperación internacional actúe con solidaridad y busque mecanismos para financiar y condonar la deuda externa del país (Opinión, 2020).

Las medidas tomadas por los líderes mundiales para contrarrestar la pandemia afectarán nuestras vidas en el presente, pero también en el futuro de manera trascendental. Existen argumentos a favor que afirman que el endeudamiento permitirá paliar los efectos del confinamiento (Morales & Wanderley, 2020), promover la reactivación económica a través de la inversión pública y el gasto. Ambos como instrumentos para fomentar el crecimiento inclusivo y sostenible ambientalmente (FMI, 2021). Sin embargo, la historia económica de nuestro país no favorece al endeudamiento: la deuda se convirtió en un problema para las finanzas públicas del estado afectando las posibilidades de desarrollo, incrementando la dependencia con el exterior y comprometiendo oportunidades para generaciones futuras (Fundación Jubileo, 2020).

Este análisis puede llevarnos a reflexionar y/o generar evidencia causal en futuras investigaciones que respondan a ¿Bolivia debe y tiene la capacidad de continuar endeudándose a causa de la COVID-19?

Referencias

[1] (3 de diciembre de 2020) Arce apela a la solidaridad internacional y plantea condonación de la deuda. *Opinión*. <https://www.opinion.com.bo/articulo/pais/arce-onu-plantea-condonacion-deuda-externa-esperamos-encontrar-compresion-solidaridad/20201203160400798375.html>

[2] (16 de diciembre de 2020). Arce plantea al Mercosur unir fuerzas en un corto plazo para buscar “medidas de alivio a la deuda”. *Agencia de Noticias Fides*. <https://www.noticiasfides.com/nacional/politica/arce-plantea-al-mercosur-unir-fuerzas-en-un-corto-plazo-y-buscar-34medidas-de-alivio-a-la-deuda-34-407477>

⁵ Última revisión de la página del Instituto Nacional de Estadística (INE) el 3 de mayo de 2021.

- [3] Afonso, A., & Ibraimo, Y. (2019). The macroeconomic effects of public debt: an empirical analysis of Mozambique. *Applied Economics*, 52(2), 212-226. <https://doi.org/10.1080/00036846.2019.1644445>
- [4] (20 noviembre de 2020) Cómo el covid-19 generará la mayor deuda pública mundial de la historia (y por qué no necesariamente es algo malo). *BBC News*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-54981305>
- [5] Banco Mundial (9 de abril 2021) Reuniones de Primavera 2021 del Banco Mundial y el FMI : Comunicado del Comité para el Desarrollo. *Banco Mundial*. <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2021/04/09/world-bank-imf-spring-meetings-2021-development-committee-communique>
- [6] Comunidad Andina de Naciones (2012) Convergencia Macroeconómica Andina 2011. <http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/20121022182055macroeconomia2011.pdf>
- [7] Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2019), Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2019. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44674/221/S1900414_es.pdf
- [8] Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2021). Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2020. *CEPAL*. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46501-balance-preliminar-economias-america-latina-caribe-2020>
- [9] Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2021a). Financiamiento para el desarrollo en la era de la pandemia de COVID-19 y después. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46710-financiamiento-desarrollo-la-era-la-pandemia-covid-19-despues>
- [10] Comisión Económica para América Latina y el Caribe (21 abril 2021). Para impulsar la reactivación económica y mitigar los efectos negativos de la pandemia, es esencial que la región mantenga una política fiscal expansiva. *CEPAL*. <https://www.cepal.org/es/comunicados/impulsar-la-reactivacion-economica-mitigar-efectos-negativos-la-pandemia-es-esencial-que>
- [11] Constitución Política del Estado [CPE]. Art 322. 7 de Febrero de 2009. (Bolivia).
- [12] Fondo Monetario Internacional (2020). Un año sin igual: informe anual del FMI de 2020. *FMI*. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2020/eng/downloads/imf-annual-report-2020-es.pdf>
- [13] Fondo Monetario Internacional (26 de febrero 2021) La Directora Gerente del FMI, Kristalina Georgieva, insta al G-20 a tomar medidas contundentes para contrarrestar una «peligrosa divergencia». *FMI*. <https://www.imf.org/es/News/Articles/2021/02/26/pr2147-g20-imf-md-kristalina-georgieva-calls-strong-g20-policies-counter-dangerous-divergence>

- [14] Fundación Jubileo. (2018). Pasado y Presente: Deuda Pública de Bolivia 1970 - 2017. Serie Debate Público N°68.
<https://jubileobolivia.com/download.php?k=490#:~:text=BOLIVIA%201970%20%2D%202017-,PASADO%20Y%20PRESENTE,la%20estructura%20econ%C3%B3mica%20del%20pa%C3%ADs.>
- [15] Fundación Jubileo (2020). La deuda pública en constante incremento. Serie Debate Público N° 83.
<https://jubileobolivia.org.bo/Publicaciones/Revistas-Especializadas/La-Deuda-Publica-en-constante-incremento>
- [16] Georgieva, K. & Mohamed, E. (6 de Abril 2021). IMF Seminar: Averting a COVID-19 Debt Trap. En K. Georgieva (Presidencia). Spring Meetings 2021. Seminario llevado a cabo de forma virtual. *FMI*.
- [17] Haro, J.L. (11 de febrero de 2021) La deuda pública de EEUU superará este año el tamaño de la economía, según CBO. *El Economista*.
<https://www.eleconomista.es/economia/noticias/11045864/02/21/La-deuda-publica-de-EEUU-superara-este-ano-el-tamano-de-la-economia-segun-la-CBO.html>
- [18] Lazcano, M. (1 de Junio de 2020) Los precios del gas natural se encaminan a la baja desde el segundo trimestre de 2020. *La Razón*. <https://www.la-razon.com/economia/2020/06/01/los-precios-del-gas-natural-se-encaminan-a-la-baja-desde-el-segundo-trimestre-de-2020/>
- [19] Ministerio de Economía y Finanzas Pública (25 de abril de 2021) El Ministerio de Economía y Finanzas Públicas informa que la deuda pública externa está en el marco de sostenibilidad.
<https://www.economiayfinanzas.gob.bo/el-ministerio-de-economia-y-finanzas-publicas-informa-que-la-deuda-publica-externa-esta-en-el-marco-de-la-sostenibilidad.html>
- [20] Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y Banco Central de Bolivia (2020) Programa Financiero Revisado 2020, diciembre.
- [21] Morales, J. y Wanderley F. (2020). Reactivación económica. Bolivia Debate.
https://www.google.com/url?q=http://www.iisec.ucb.edu.bo/assets_iisec/publicacion/Separata_Bolivia_Debate_compressed_1.pdf&sa=D&source=editors&ust=1619843569796000&usg=AOvVaw1Bffvjm4y74Jrr4Cm5Pdu8
- [22] Molina, F. (2021) Bolivia devuelve al FMI un crédito de 327 millones de dólares otorgado al Gobierno transitorio. *El País*. <https://elpais.com/internacional/2021-02-19/bolivia-devuelve-al-fmi-un-credito-de-327-millones-de-dolares-otorgado-al-gobierno-transitorio.html>
- [23] Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2020). ¿Necesitamos repensar la política de deuda en Latinoamérica? #COVID19 | SERIE DE DOCUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA. *PNUD*.

https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/crisis_prevention_and_recovery/-necesitamos-repensar-la-politica-de-deuda-en-latinoamerica-.html

[24] Stiftung, K. A. (2017). Un siglo de economía en Bolivia 1900-2015.

https://www.kas.de/documents/252038/253252/7_dokument_dok_pdf_53258_4.pdf/058d73f5-630f-091a-fa20-c590b49ce6fd?version=1.0&t=1539647108328

[25] Stiftung, K. A. (2017a). Un siglo de economía en Bolivia 1900-2015. Tomo II.

https://www.kas.de/documents/252038/253252/7_dokument_dok_pdf_53258_4.pdf/058d73f5-630f-091a-fa20-c590b49ce6fd?version=1.0&t=1539647108328