

Bolivia: actualización sobre temas de deuda

Gail Hurley, de la Secretaría de Eurodad, ha estado en Bolivia durante las últimas tres semanas trabajando con la Fundación Jubileo sobre temas de deuda.

Los temas de deuda están muy presentes en la agenda del nuevo Gobierno Boliviano – y en más de una manera. A pesar de que la oficina del Banco Mundial en Bolivia insiste en que el nuevo gobierno no tiene un plan real sobre como abordar y manejar la cuestión de la deuda, los funcionarios del gobierno entrevistados fueron todos absolutamente conscientes de algunas de las serias dificultades de la deuda que continua atormentando al país, y están desarrollando algunos mecanismos convencionales y otros innovadores para tratar de manejar este problema. Es muy pronto para el nuevo gobierno y sólo el tiempo dirá si algunas de estas iniciativas tendrán el éxito que se espera. A continuación Eurodad da más detalles sobre los problemas actuales y los planes en relación a la deuda en Bolivia. Estas reflexiones están basadas en un serie de entrevistas y reuniones llevadas a cabo en Bolivia.

Bolivia: saldo de la deuda pública (2005) (millones de US\$)

Saldo y servicio	2005
Saldo de la deuda externa	4.941,6
Saldo de la deuda interna	2.210,1
Servicio de la deuda externa	367,6
Servicio de la deuda interna	668,3
Saldo total de la deuda	7.151,7
Servicio total de la deuda	1.035,9
Valor Actual Neto de la deuda externa	2.372,8

Fuente: Banco Central de Bolivia

Resumen

Bolivia es un País Pobre Muy Endeudado (HIPC, por sus siglas en inglés) de acuerdo con la clasificación del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional. Bolivia ha seguido fielmente el programa de la Iniciativa HIPC y por lo tanto se ha beneficiado con una condonación parcial de la deuda tanto de acuerdo con la Iniciativa HIPC como más recientemente con la MDRI (Iniciativa Multilateral de Alivio de la Deuda), que habrá de otorgar una suma adicional de US\$43 millones por año durante los próximos 35 años, según el Banco Mundial, lo cual asciende a un total de US\$1.700 millones (solo por concepto de cancelación de deuda del Banco Mundial y del FMI).

Esto ha reducido los niveles de endeudamiento de Bolivia a aproximadamente un 20% del PBI (Producto Bruto Interno) y tanto el Banco Mundial como el FMI consideran que la carga de la deuda externa boliviana es actualmente manejable y no debe ser objeto de grave preocupación en un horizonte de cinco a seis años. Sin embargo, tal como lo sugiere esta actualización, Bolivia indudablemente no se halla “fuera de peligro”. En efecto, de acuerdo con los cálculos realizados por Eurodad, en el año 2005 Bolivia pagó 3,5 veces más por concepto de servicio de la deuda externa de lo que podía en realidad costear sin comprometer inversiones esenciales para el desarrollo de su población y de su economía (*ver subtítulo: sostenibilidad de la deuda para una mayor elaboración*).

Según Katy Murrillo de la Fundación Jubileo, “a pesar de las repetidas cancelaciones de deuda, la carga de la deuda externa boliviana se ha mantenido constante en aproximadamente US\$7.500 millones. Pero lo que nos preocupa seriamente son los crecientes niveles de endeudamiento interno sumados a un endeudamiento cada vez mayor con la Corporación Andina de Fomento (CAF). Estos créditos son caros y le cuestan a Bolivia mucho dinero. Tampoco ha sido cancelada la deuda con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) al cual Bolivia le debe aproximadamente una tercera parte de la carga de su deuda externa”.

La deuda boliviana ha sido gradualmente “bolivianizada” en los últimos años, es decir, la deuda interna ha crecido exponencialmente y en el 2005 llegó a representar dos terceras partes del servicio total de la deuda (ver la tabla presentada arriba). Solo el 37% de la deuda boliviana se mantiene en US\$. Al mismo tiempo, los sucesivos gobiernos han recurrido cada vez con mayor frecuencia a los préstamos de la CAF simplemente debido a que estos créditos se desembolsan rápidamente y están sujetos a una escasa condicionalidad.

Las condicionalidades impuestas por el Banco Mundial y el FMI (asociadas con la Iniciativa HIPC y los programas apoyados por el FMI) han constituido espinas en el camino de Bolivia y han provocado graves disturbios civiles en el transcurso de los últimos años. De acuerdo con Jorge Jiménez de la Fundación Jubileo, entre las condicionalidades asociadas con la Iniciativa HIPC se encontraban: la privatización del gas, la electricidad, el agua, las telecomunicaciones y una aerolínea. Jiménez describe los resultados muy candorosamente de la siguiente forma: “la privatización del gas derivó en un robo total al país que el actual gobierno se encuentra ahora tratando de revertir. La de la electricidad y el agua derivó en un aumento de tarifas y en el caso del agua en el descontento popular. La privatización del Lloyd Aéreo Boliviano terminó con la aerolínea casi totalmente desmantelada y apenas funcionando en la actualidad. El único éxito relativo ha sido en materia de telecomunicaciones, donde el acceso es generalmente bueno en Bolivia, si bien es costoso y de propiedad extranjera (principalmente italiana)”. Entonces, tanto en términos sociales como económicos, Bolivia ha tenido que pagar un precio muy alto por su fidelidad a la Iniciativa HIPC y a los programas apoyados por el FMI. Estas dificultades, sumadas a niveles persistentemente altos de pobreza contribuyen a explicar el surgimiento del Movimiento al Socialismo (MAS) y el ascenso espectacular de Evo Morales al poder el año pasado.

Índices de Pobreza en Bolivia

Porcentaje de la población clasificada oficialmente como pobre

1999	2003
62,64	67,30

Porcentaje de la población clasificada oficialmente como extremadamente pobre

1999	2003
36,78	39,66

Incidencia de la pobreza en áreas rurales

1999	2003
81,58	79,51

Fuente: Fundación Jubileo, Bolivia

Entonces, teniendo en cuenta los recientes cambios a nivel político y cierta reducción de la deuda de acuerdo con la Iniciativa HIPC y MDRI, ¿qué se viene ahora en materia de deuda para Bolivia?

Sostenibilidad de la deuda

El tema de la sostenibilidad de la deuda está en boca de todos en Bolivia e indudablemente se convirtió en la razón predominante de la visita de Eurodad. El porqué este tema se ha convertido en un tópico tan “candente” e inusualmente excitante en Bolivia se debe, en mi opinión, a varios motivos.

Bolivia goza de una relativa “sostenibilidad de deuda” (según las definiciones oficiales, en todo caso), siguiendo las recientes rondas de alivio de la deuda multilateral de acuerdo con la Iniciativa HIPC y MDRI. Sin embargo, el nuevo gobierno del país, de tendencia izquierdista, cuenta con planes ambiciosos para duplicar el gasto entre el año 2007 y 2011. Para muchos actores oficiales y de la sociedad civil, no queda totalmente claro de dónde es que el gobierno pretende sacar el dinero para financiar sus audaces planes y algunos temen nuevas rondas de préstamos (insostenibles). En efecto, los crecientes niveles de endeudamiento tanto a nivel interno como con la Corporación Andina de Fomento (CAF) ya son motivo de honda preocupación. Quizás otra razón por la cual el tema se ha convertido en un asunto candente es que los bolivianos generalmente no consideran que cuentan con acusaciones graves en materia de deuda odiosa e ilegítima.

Una visión alternativa de la sostenibilidad

La Fundación Jubileo, con la participación del Gobierno Boliviano y el apoyo financiero del Gobierno Alemán, se encuentra emprendiendo un proyecto de investigación excepcional con el propósito de realizar un “análisis alternativo de la sostenibilidad de deuda” del país. Este Análisis de Sostenibilidad de la Deuda (ASD) pretende rivalizar con los tradicionales ASD llevados a cabo por economistas del Banco Mundial y el FMI que solo se basan en indicadores financieros tales como una evaluación de las perspectivas de crecimiento macroeconómico del país, crecimiento de las exportaciones, disponibilidad de recursos financieros y vulnerabilidad ante *shocks* externos. Sin embargo, el ASD alternativo será de un alcance mucho más amplio.

El mismo cubrirá la evolución histórica de la carga de deuda boliviana (saldo y servicio), las actuales limitaciones presupuestarias, indicadores sociales clave y las últimas tendencias en la lucha contra la pobreza, una evaluación de las inversiones necesarias para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), una evaluación de la deuda interna, un análisis de opciones vinculadas a nuevos tipos de financiamiento (la combinación más apropiada) con un enfoque en las inversiones a favor de los pobres, una evaluación de las reformas fiscales, fundamentales para generar mayores recursos a nivel interno, y techos potenciales sobre la deuda del gobierno central. Debido a su amplia naturaleza y a que el estudio ha sido llevado a cabo de forma participativa en Bolivia, se espera que los resultados de este ASD alternativo sean más precisos, útiles y legítimos que una evaluación tradicional “sólo de riesgos” realizada por las IFIs con sede en Washington.

Eurodad fue invitado varias veces tanto al Ministerio de Hacienda como al Ministerio de Planificación de Desarrollo para apoyar este proceso y presentar la crítica de la organización acerca del nuevo marco de sostenibilidad de la deuda del Banco/Fondo así como nuestro propio enfoque frente al tema de la sostenibilidad de la deuda, que

ha puesto de cabeza el concepto de las IFIs a este respecto. Eurodad sostiene que el concepto “oficial” de sostenibilidad de la deuda considera meramente la capacidad de un país para repagar su deuda teniendo en cuenta (in)ciertas proyecciones económicas de crecimiento y vulnerabilidad. Este concepto no dice nada acerca de cuáles son los impactos potenciales que estos repagos pueden llegar a tener sobre el desarrollo económico y humano de un país. Por el contrario, Eurodad afirma que en primer lugar un país debe evaluar cuánto precisa destinar al gasto en necesidades esenciales tales como salud, educación, agua, policía, servicio civil, infraestructura básica y varias otras áreas esenciales. Solo una vez que se haya realizado esta evaluación se podrá llegar a considerar qué servicio de la deuda externa se podrá pagar con los recursos que puedan haber quedado disponibles. De esta forma, el enfoque de Eurodad, coloca con firmeza a la dignidad humana en el centro de la cuestión.

¿Qué es lo que Bolivia puede permitirse pagar?

Utilizando las cifras para el presupuesto central de Bolivia en el 2006, Eurodad y la Fundación Jubileo aplicaron la metodología de Eurodad a Bolivia. Los resultados son únicamente indicativos pero sugieren que en el año 2006, Bolivia puede permitirse pagar solo US\$98 millones por concepto de servicio de la deuda externa. En contraste, en el 2005 pagó la suma de US\$368 millones, es decir, 3,5 veces más.

El análisis presentado a continuación toma como punto de partida al presupuesto central. De este monto (US\$2.600 millones para el caso de Bolivia), deducimos la cantidad total de recursos necesarios para inversiones básicas y gastos esenciales de funcionamiento del país. En el caso de Bolivia, esta suma ascendió a un mínimo de US\$2.300 millones. Esto significó que solo se dispondría teóricamente de US\$293 millones para el servicio de la deuda externa. Sin embargo, Eurodad considera que solamente se debería destinar una tercera parte de este monto al servicio de la deuda externa. ¿Por qué? Porque un país debe costear muchas otras inversiones esenciales y gastos de funcionamiento tales como vivienda, inversiones a nivel industrial y productivo, defensa, electricidad, protección del medio ambiente y patrimonio cultural, etc. etc. Nuestro análisis no tomó en cuenta estos otros gastos vitales y por lo tanto solo pueden considerarse como indicativos.

No obstante, el Gobierno Boliviano se mostró entusiasmado con estos resultados indicativos y parece dispuesto a incluir indicadores sociales en futuras evaluaciones de la sostenibilidad de la carga de deuda del país. El Ministerio de Hacienda se mostró bastante abierto con respecto al hecho de que el personal se encuentra generalmente habituado a llevar a cabo los ASD más tradicionales y en este contexto recibió con agrado la presentación de un enfoque alternativo. En particular, parecen estar interesados en qué tanto están sacrificando los países en materia de inversiones internas esenciales para pagar el servicio de la deuda, y lo que es muy positivo, el gobierno no parece temerle a los resultados potenciales del “ASD alternativo”, tal como habrá de llevarse a cabo.

Por último, también tuve el gusto de conversar con el Gobierno Boliviano acerca de cuestiones de apropiación y liderazgo, es decir, la importancia de romper con el actual monopolio que las IFIs mantienen en torno a los ASD y la escasa participación que tienen las autoridades de los países deudores en su elaboración, así como las lecciones potenciales que podrían presentarse ante otros países como resultado de la experiencia boliviana al emprender un ASD alternativo. Una vez más, el gobierno reaccionó de forma muy positiva y no parece tener ningún temor de asumir este riesgo.

Lamentablemente, este no fue el caso en las conversaciones mantenidas con funcionarios de organismos oficiales como el Banco Mundial. Sin embargo, el FMI se mostró en efecto más abierto a este respecto. El representante de la institución en el país opinó que dichos ASD alternativos son “perfectamente complementarios” a los análisis financieros tradicionales en materia de sostenibilidad de la carga de deuda de un país. Los funcionarios de la oficina del Banco Mundial en el país se mostraron reacios a considerar que sea completamente realista incluir indicadores sociales en los análisis de sostenibilidad de la deuda. Esto debido a que los sectores sociales están “plagados de corrupción e ineficiencia” y “¿ustedes miden la cantidad o la calidad de la inversión? Los ASD deben ser simples”.

Reflexiones finales

Bolivia se encuentra en un punto decisivo de su historia moderna. Cuenta con un gobierno que es auténticamente representativo de su pueblo y que tiene planes ambiciosos para mejorar el bienestar de la población. Solo el tiempo dirá si esto habrá de transformarse en una realidad y si el gobierno podrá efectivamente rechazar la presión ejercida por los países ricos y gestionar sus recursos de forma competente y transparente.

Con respecto a la carga de deuda de Bolivia, las sucesivas rondas de alivio de acuerdo con la Iniciativa HIPC y ahora la MDRI han reducido los niveles de endeudamiento de Bolivia a aproximadamente un 20% del PBI. Tanto el Banco Mundial como el FMI consideran que la carga de la deuda externa boliviana es actualmente manejable y no debe ser objeto de grave preocupación. Sin embargo, Bolivia indudablemente no se halla “fuera de peligro”. Sus crecientes niveles de endeudamiento interno y deudas contraídas con la CAF y el Banco Interamericano de Desarrollo (las cuales no han sido canceladas) son efectivamente motivo de seria preocupación. Además, es probable que Bolivia llegue a “graduarse” de la AIF (Asociación Internacional de Fomento – IDA, por sus siglas en inglés) en el transcurso de un par de años y ya califica esencialmente como un país de financiamiento combinado (“blend country”). Esto significa que Bolivia ya no contará con acceso al financiamiento altamente concesionario de la AIF sino a los préstamos con tasas de interés de mercado que otorga el BIRF (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento – IBRD, por sus siglas en inglés). Pero aún antes de que esto llegue a suceder, a partir del año próximo Bolivia podría sufrir una reducción drástica de las sumas adjudicadas por la AIF. Esto se debe a que las decisiones en materia de actividad crediticia de la AIF se basan en la calificación obtenida en la Evaluación Institucional y de Políticas de un País (CPIA, por sus siglas en inglés), de la cual la “apertura al sector privado” es un componente fundamental. Teniendo en cuenta las recientes acciones para renegociar y hasta nacionalizar el sector minero y del gas en Bolivia, es probable que el país obtenga una calificación baja (y aún negativa) a este respecto. Por lo tanto, parece que la lógica de “dar con una mano y sacar con la otra” continúa prevaleciendo en lo que refiere al caso boliviano.