

X CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL MANEJO DE LA DEUDA

Primero, quiero agradecer al Dr. Mukhisa Kituyi, Secretario General de la UNCTAD y a todo sus colaboradores por su gentil invitación para participar en esta *Décima Conferencia Internacional del Manejo de la Deuda*. También agradecer a la UNCTAD por todo el trabajo que viene realizando desde hace varios años y por fortalecer el debate intergubernamental en temas relacionados al manejo macroeconómico, el sistema de comercio mundial, y en esta ocasión sobre el manejo de la deuda.

Esta décima conferencia explorará temas de actualidad en finanzas públicas y de la gestión de la deuda, se presentará el Informe de Comercio y Desarrollo 2015 de la UNCTAD relacionado a la deuda, también se abordaran aspectos de la deuda y sus objetivos de desarrollo sostenible, la gestión de riesgo y competencias en la gerencia de la deuda.

En esta oportunidad, me es grato dirigirme a ustedes para compartir la experiencia de Bolivia en temas relacionados a la administración de la deuda pública y como ésta ya es utilizada para mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos en mi país. Debo mencionar, que esto no ha sido una tarea fácil, ya que necesitó un cambio completo de paradigma, para encaminarnos hacia una senda de crecimiento y desarrollo, y obviamente, todavía queda mucho trabajo por hacer.

Para comenzar, es necesario recordar que en los últimos años, las crisis de deuda en varios países desarrollados han sido parte de los principales titulares de la prensa mundial, acaparando la atención de los hacedores de política económica y académicos sobre todo en Europa y Estados Unidos. Por ejemplo, académicos como Carmen Reinhart y Kenneth Rogoff en su paper "Growth in a time of debt (2010)" se unieron a la causa de satanizar las deudas, estableciendo que a partir de cierto umbral la deuda era mala para el crecimiento; sin embargo, sus resultados, que ya eran difíciles de creer, fueron rebatidos por Herndon (2013) en su paper "Does high public debt consistently stifle economic growth?. A critique of Reinhart and Rogoff".

Las crisis de deuda en los países desarrollados han traído a la palestra la discusión sobre el papel de la deuda pública en las economías y su aporte para el logro de los objetivos de desarrollo y crecimiento. La deuda puede ser un mecanismo importante para alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible, siempre y cuando los recursos sean destinados a inversiones que permitan dinamizar la actividad económica a través del desarrollo de infraestructura, cobertura de salud y educación, energía y servicios básicos, aspectos que a su vez coadyuvan en la erradicación de la pobreza e inequidades de nuestras sociedades.

Evidentemente, la deuda no es la panacea y la capacidad de los países para adquirir la misma no garantiza que avancemos hacia el cumplimiento de los objetivos que nos hemos planteado como sociedades. Las experiencias de América Latina en los ochentas y de Asia en los noventas, nos muestran que deudas excesivas pueden hacernos perder décadas enteras. Es por esto, que la sostenibilidad de la deuda pública y el destino de los recursos, es algo que debe ser monitoreado constantemente.

De todas maneras, es necesario aclarar que medidas fiscales y de deuda excesivamente conservadoras o ambiciosas, tanto de parte de los organismos financiadores como de los propios países, pueden generar efectos contrarios a los esperados, como por ejemplo deteriorar la actividad económica lo que al final tiene un impacto negativo aún mayor en la población de nuestros países. Es por esto, que debe haber un equilibrio entre la cautela y las necesidades de los países para cerrar las brechas de capital físico y humano.

Asimismo, es importante cuestionar el papel de los organismos financieros internacionales que lamentablemente cumplen un papel pro cíclico, y por cuyas actitudes hacia los países que requieren financiamiento en tiempos de "vacas flacas" profundizan los problemas económicos en dichos países. Por lo que se hace necesario la revisión de la arquitectura financiera internacional.

A continuación, les mostraré los avances que hemos realizado en Bolivia en la gestión de la deuda pública y los resultados que hemos alcanzado.

En el caso boliviano y al igual que en el resto de los países de América Latina, la década de los ochenta fue una década perdida por la excesiva acumulación de deuda y los riesgos asociados a la misma, por lo que se tuvo que reprogramar,

renegociar o sencillamente condonar la deuda externa, en su mayoría contratada con bancos privados y organismos multilaterales.

Esta situación se extendió hasta finales de la década de los noventa y durante los primeros años de este siglo, nuestro país era elegible para acceder a los procesos de condonación de deuda en el marco de los programas de alivio de deuda para países pobres altamente endeudados. (High Indebted Poor Countries - HIPC).

La deuda pública boliviana llegó a tener un alto grado de vulnerabilidad reflejado principalmente en altos ratios de endeudamiento respecto al producto, el cual alcanzó su nivel máximo en 2003 con un 94,5%, del cual el 64% correspondía a deuda externa y el 36% a deuda interna.

Los altos niveles de endeudamiento que presentó Bolivia antes del 2005, están explicados por la equivocada política económica basada en el mercado y la mala utilización de los recursos contratados, ya que los mismos eran destinados a cubrir los continuos desequilibrios fiscales originados principalmente por el excesivo gasto corriente en el que incurría el sector público en Bolivia.

Otra característica del endeudamiento del período anterior a 2005 era el condicionamiento del financiamiento externo, es decir que la contratación de la nueva deuda era condicionada a la implementación de políticas neoliberales denominadas reformas estructurales, las cuales no tuvieron resultados positivos en Bolivia y en muchos países de la región y el mundo, provocando bajos niveles de crecimiento económico, mayor pobreza y el incremento de las desigualdades sociales.

En el caso de la deuda interna, la misma se caracterizaba por un alto grado de vulnerabilidad y ponía en riesgo la sostenibilidad fiscal ya que en su composición predominaba ampliamente la deuda en moneda extranjera, con plazos cortos de vencimiento y elevadas tasas de interés.

Ante esta difícil situación fiscal y de deuda pública, que profundizaba el estancamiento económico, la pobreza, el desempleo y la desigualdad social en Bolivia, desde el 2006 hemos implementado el Modelo Económico Social Comunitario Productivo, que da un giro de 180 grados en la administración de la

economía, otorgando al Estado un rol protagónico, orientando su accionar a la redistribución del excedente económico producido por los sectores estratégicos hacia los sectores generadores de ingreso y empleo, creando de esta manera una sinergia capaz de generar crecimiento económico sostenido en los últimos casi 10 años junto con avances importantes en la reducción de la pobreza. Un modelo económico basado en la apropiación del excedente económico y su redistribución para beneficio de las y los bolivianos.

Así, en el ámbito del gasto público se priorizó la inversión pública, principalmente en lo que se refiere a proyectos productivos y de infraestructura capaces de generar efectos multiplicadores en la economía. Por otro lado, en lo que se refiere a los ingresos, se inicia una fuerte política de incremento basada en la recuperación de la administración de los sectores estratégicos y la ampliación de la base de contribuyentes.

Asimismo, dentro del rol protagónico del Estado en la economía nacional, se implementa una nueva política de endeudamiento, orientada a destinar los recursos obtenidos mediante deuda hacia la inversión pública, con el fin de coadyuvar al proceso de crecimiento sostenido, reducción de los niveles de pobreza y mejorar las condiciones de vida de nuestra población.

En el ámbito de la institucionalización de la gestión de la deuda pública, es importante resaltar que en la gestión 2007, fue creado el Consejo Interministerial de Deuda Pública (COIDEP) que tiene como principal función definir la política de endeudamiento del Estado, para contribuir al desarrollo económico y social del país.

En este marco, en la gestión 2010, el COIDEP aprobó los Lineamientos de Estrategias de Endeudamiento Público, estableciendo de esta manera las directrices para la gestión de endeudamiento público, que están orientados a que la deuda interna sea contratada procurando plazos iguales o superiores a 10 años, en moneda nacional, a bajas tasas de interés y buscando democratizar el acceso a los títulos de deuda emitidos por el Tesoro General de Estado. Por otro lado, en lo que respecta a la deuda externa, se busca diversificar las fuentes de financiamiento, incursionando en mercados internacionales, negociando con soberanía y logrando condiciones financieras ventajosas para el país.

Adicionalmente, en el marco de la estrategia de endeudamiento se viene aprovechando las condiciones financieras concesionales de algunos Organismos Internacionales para destinar dichos recursos a proyectos sociales que se traducen en inversiones de capital humano, que impactan directamente en la reducción de la pobreza y el crecimiento económico de largo plazo. En cambio, los créditos obtenidos en condiciones comerciales, son canalizados a proyectos de infraestructura e industrialización, que generan altas rentabilidades y permiten incrementar la capacidad generadora de ingresos para el país y, por tanto una mayor margen de endeudamiento

La aplicación de esta nueva política de endeudamiento ha permitido que Bolivia pase de ser un país altamente endeudado a obtener uno de los niveles de endeudamiento externo más bajos de la región con tan solo el 17% respecto al producto, demostrando la sostenibilidad de la deuda y la responsabilidad del Estado en el manejo del endeudamiento público.

El ratio deuda externa respecto al Producto Interno Bruto pasó de 52% en el 2005 a 17% en el 2015, mejorando de esta manera la capacidad de endeudamiento, generando un amplio margen para acceder a nuevos créditos destinados a fortalecer la inversión pública, en caso de que así se requiera.

Del mismo modo, se ha logrado abrir nuevas fuentes y formas de financiamiento a las que ahora accede nuestro país, por ejemplo los créditos con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y los créditos otorgados bajo la modalidad de apoyo presupuestario, aspectos que se enmarcan en la política de gobierno respecto a la soberanía económica y transparencia.

Otra fuente de financiamiento que logramos obtener, fue a través de la incursión con éxito en el mercado financiero internacional después de casi 100 años de ausencia. En efecto, en 2012 y 2013, el Estado Boliviano colocó bonos soberanos por 500 millones de dólares a 10 años plazo, superando ampliamente las expectativas y sobrescribiendo el libro de órdenes en más de ocho veces la oferta que realizamos, permitiéndonos tener un cupón de 4,875% y 5,95%, respectivamente.

El retorno de Bolivia al mercado financiero internacional consolidó la imagen del país ante los inversionistas internacionales, posicionando al Estado Plurinacional

de Bolivia como una economía exitosa, apto para la recepción de inversión extranjera y al mismo tiempo abriendo camino para que empresas tanto privadas como públicas puedan acceder al mercado internacional para financiar sus proyectos de inversión en mejores condiciones.

En la actualidad, y ante un escenario internacional adverso, los bonos bolivianos han presentado uno de los comportamientos más estables en el mercado internacional y son altamente cotizados ya que los inversionistas están dispuestos a pagar 106 dólares por cada 100 dólares de deuda boliviana.

Todos estos avances estuvieron acompañados por una mejora sustancial en nuestros indicadores de endeudamiento. Por ejemplo, después de décadas de ser un país deudor neto, Bolivia pasó a ser acreedor neto a nivel internacional, las reservas internacionales netas representan más del 250% de la deuda externa y al mismo tiempo entre los años 2006 y 2015 el servicio de la deuda externa representó en promedio solamente el 4% de las exportaciones. Estos datos muestran con contundencia el éxito de nuestra gestión de deuda y la sostenibilidad de la misma.

En lo que respecta a la deuda interna, además de la reducción sustancial del ratio respecto al PIB es necesario resaltar el cambio en la composición de la cartera de deuda interna del Tesoro, en términos de moneda, plazos y tasas de interés, minimizando las vulnerabilidades y los riesgos de refinanciamiento y cambiario, permitiendo al Tesoro gozar de una posición sólida, estable, con mayor capacidad para asumir obligaciones.

De una deuda caracterizada por su dolarización y la presencia de un alto riesgo cambiario se logró bolivianizar la deuda alcanzando para 2015 el 70% de deuda denominada en moneda nacional y solamente un 0,002% en moneda extranjera.

En términos de plazos, en el 2015, el 99,9% de la deuda pública interna tiene una madurez mayor a cinco años, mientras que en 2005 más del 33,2% del saldo adeudado estaba concentrado en plazos menores a cinco años, situación que exponía al Tesoro al riesgo de refinanciamiento en el corto plazo. Asimismo el plazo promedio paso de 7 a 41 años entre 2005 y 2015.

Este alargamiento del plazo promedio es el resultado de que Bolivia ha ingresado al selecto grupo de países que emiten Bonos con madurez de 50 y 100 años,

demostrando la confianza de los inversionistas locales en la solvencia del sector público y en la política fiscal.

La aplicación de nuestras estrategias nos ha permitido disminuir el costo de financiamiento del Estado puesto que la tasa de interés promedio ha disminuido de 5% en 2005 a 3,4% en 2015.

Concluyendo con los logros de deuda interna, hemos logrado democratizar el acceso a títulos públicos a través de la implementación de un mecanismo de emisión de Bonos del Tesoro destinado a pequeños ahorristas denominado "Tesoro Directo" el mismo que ha permitido establecer un nivel de referencia para los depósitos a plazo del sistema financiero y redistribuir el ingreso nacional.

Todos los resultados obtenidos a través de la implementación de nuestro Modelo Económico Social Comunitario Productivo y la prudente gestión de deuda pública, han contribuido a la generación de una distribución más equitativa del ingreso, donde el índice de Gini disminuyó de manera significativa de 0,60 en 2005 a 0,47 en 2012.

También hemos combatido ampliamente a la pobreza. Este aspecto se demuestra en la disminución de la pobreza moderada de 60,6% en 2005 a 38,7% en 2014 y la reducción de la pobreza extrema de 38,2% en 2005 a 17,8% en 2014. Esto quiere decir que más de dos millones de personas han dejado la pobreza extrema.

En cuanto a temas de salud, la cantidad de consultas a menores de 5 años ha aumentado a un promedio del 3% entre el 2005 y el 2015, asimismo la atención prenatal ha aumentado a un ritmo de 1,2% en el mismo período y en cuanto a educación la tasa de abandono escolar ha disminuido en más de 50% entre dichas gestiones.

En contraposición a la lógica que plantea que existe una disyuntiva entre equidad y eficiencia, estos avances sociales estuvieron acompañados de un alto nivel de crecimiento económico, con un promedio en los últimos 10 años de 5,1%; lo que implicó que el PIB per cápita crezca en más de tres veces respecto al 2005, alcanzando a aproximadamente tres mil dólares por habitante.

Para terminar, es importante comentar las perspectivas que tiene el Estado Plurinacional de Bolivia para los próximos años. Como Estado hemos formulado un instrumento de planificación de mediano plazo, denominado "Plan de Desarrollo Económico y Social" –PDES, que tiene como los pilares más importantes a:

1) la erradicación de la pobreza extrema; 2) La Socialización y universalización de los servicios básicos; 3) Mejoras en salud y educación; 4) Industrialización y comercialización en armonía y equilibrio con la Madre Tierra; 5) Soberanía alimentaria, entre otros.

El Plan apunta a consolidar las condiciones para que el país se constituya en el centro de integración energética regional y se consolide como el centro de integración vial de la región. También está orientado a dar un salto importante y definitivo en la diversificación económica del país, en la industrialización y en la generación de mayores ingresos duraderos y estables por concepto de energía, hidrocarburos, agropecuaria, minería y turismo. Además, el Plan pretende profundizar los avances en las políticas sociales y en la erradicación de la extrema pobreza, incluyendo un mayor y mejor acceso a la educación y salud, haciendo efectivo el derecho humano a los servicios básicos.

Asimismo, en el marco del Plan se pretende lograr una compatibilidad entre la industrialización de los recursos naturales con el cuidado de la Madre Tierra, promoviendo el fortalecimiento de los sistemas de vida en todo el territorio y reduciendo la contaminación ambiental.

Entre los principales proyectos que vamos a desarrollar tenemos al complejo petroquímico Gran Chaco, con una inversión de 1.800 millones de dólares, la planta petroquímica de etileno y polietileno, que demandará una inversión de 4,000 millones de dólares; la construcción de plantas hidroeléctricas como la planta de El Bala con una capacidad para generar 1.600 MW, Cachuela Esperanza 990 MW y Rositas con 600 MW.

Es evidente que las inversiones son grandes y que el Estado necesita conseguir financiamiento para llevar a cabo este ambicioso plan. Pero estoy seguro de que somos capaces de llevar a cabo estos proyectos a buen término, cumpliendo las metas planteadas, algo que ya hemos demostrado que podemos hacer. Como he mostrado, Bolivia tiene la capacidad para poder adquirir nuevos créditos, y la

institucionalización de la gestión de la deuda pública es un mecanismo con el que contamos para asegurar que el camino que estamos emprendiendo es el indicado.