



El socialismo del siglo XXI tras el boom de los commodities



El socialismo del siglo XXI

*tras el boom
de los commodities*

Responsable Edición: David Gregosz
Director Programa Políticas Sociales en América Latina (SOPLA)
Konrad Adenauer Stiftung

Edición y coordinación: José Hidalgo Pallares y Felipe Hurtado Pérez
Corporación de Estudios para el Desarrollo CORDES

Producción editorial: Paradiso Editores, Quito, Ecuador

Diseño de portada: Diana Argüello
Impresión: Gráfica FUNNY S.A., Santiago de Chile, Chile

La Fundación Konrad Adenauer respeta y abraza la diversidad, por lo que las opiniones emitidas en este libro son de exclusiva responsabilidad de cada uno de sus autores.

Konrad Adenauer Stiftung e.V.
Programa Regional Políticas Sociales en América Latina (SOPLA)
Enrique Nercasseaux 2381, Providencia Santiago de Chile, Chile
Teléfono: +5622 2342089
E-mail: sopla@kas.de

Número de ISBN: 978-9978-23-094-7

www.kas.de/sopla



El socialismo del siglo XXI

*tras el boom de los
commodities*



SOPLA

**INTRODUCCIÓN:
AUGE Y DETERIORO DE UN MODELO
ESTADISTA Y DERROCHADOR**

El reciente *boom* de los *commodities* a nivel mundial no significó para América Latina sólo un inédito período de bonanza económica gracias al incremento en los precios de las principales materias primas que exporta la región, sino también el contexto propicio para que el “socialismo del siglo XXI” se consolidara en varios países. Esta tendencia, que tuvo al fallecido Presidente de Venezuela Hugo Chávez como su principal referente, supo aprovechar el incremento de los ingresos fiscales –ya sea porque el Estado controla los principales productos de exportación o por las mayores recaudaciones tributarias– para llevar adelante su modelo económico basado en un mayor intervencionismo en el sector productivo y un importante aumento del gasto público, que se constituyó en el principal impulsor del crecimiento de la economía. Este creciente gasto del gobierno en programas sociales, en sueldos del sector público y en proyectos de infraestructura –gasto que, pese a los extraordinarios ingresos fiscales también se financió en buena parte

con nueva deuda pública– generó un mayor dinamismo en el nivel de actividad y un sentimiento de bienestar en la población, lo que permitió a los presidentes del socialismo del siglo XXI conseguir altos niveles de aprobación y –en la mayoría de los casos después de impulsar reformas constitucionales– prolongar su permanencia en el poder.

Sin embargo, a partir de la segunda mitad de 2014, como consecuencia de una desaceleración en la demanda mundial de *commodities* y una oferta que permaneció estable, los precios de estos productos empezaron a caer de manera acelerada, removiendo los cimientos en los que se basaba el aparente éxito del socialismo del siglo XXI. A esto se sumó el hecho de que, con la excepción que confirma la regla (Bolivia), los gobiernos de esa tendencia no generaron ahorros o reservas durante los años de bonanza, aumentando la vulnerabilidad de sus economías, ahora más dependientes del gasto público, hacia *shocks* externos. Con este nuevo contexto internacional menos favorable, los gobiernos del socialismo del siglo XXI se vieron obligados a recortar fuertemente el gasto con el consecuente impacto sobre el nivel de actividad (lo que ocurrió en Ecuador) o a financiar el gasto público con mayor emisión monetaria, lo que elevó las tasas de inflación (como en Venezuela y Argentina). En cualquiera de los dos casos las medidas derivaron en un deterioro del bienestar de la población, que en los últimos años había incrementado sus niveles de consumo.

Este deterioro económico –y acaso el hartazgo hacia el autoritarismo, que es otra faceta común de los

gobiernos también denominados “bolivarianos”– ha empezado a pasarles factura en términos políticos. En las elecciones legislativas de Venezuela celebradas el pasado 6 de diciembre, en medio de una grave escasez y una inflación de tres dígitos, el oficialismo sufrió una aplastante derrota y la oposición consiguió, por primera vez en 17 años, el control de la Asamblea. Pocos días antes el liberal Mauricio Macri fue elegido presidente de Argentina –país que, además de una elevada inflación, sufre desde hace varios años de un estancamiento económico–, tras vencer al candidato oficialista, Daniel Scioli. En Ecuador la popularidad y la credibilidad del Presidente Rafael Correa, quien ha dicho que no se postulará para las elecciones de 2017, han mostrado una importante caída en medio de una crisis económica que amenaza con acentuarse en 2016. Y en Bolivia, pese a ser el país, entre los cuatro analizados, que mejor ha sobrellevado la caída en el precio de los *commodities* gracias a sus abultadas reservas, las últimas encuestas disponibles al momento de redactar esta introducción (enero de 2016) no presagiaban una victoria fácil para Evo Morales en la consulta en la que se aprobaría o rechazaría la opción de que el Presidente pueda ser reelegido nuevamente.

Parece poco probable que en el corto plazo los precios de las materias primas vuelvan a alcanzar los niveles que mostraron hasta inicios de 2014. También es poco probable, por tanto, que los gobiernos del socialismo del siglo XXI puedan reestablecer el modelo económico que les permitió dinamizar la economía, mejorar las condiciones de vida de una parte de la población

y consolidar su popularidad. En este libro se analiza, justamente, el auge y el posterior deterioro del modelo económico del socialismo del siglo XXI, tendencia que, como queda reflejado en las siguientes páginas, basó su aparente éxito en un contexto internacional extraordinario. No se abordarán cuestiones políticas (injerencia en otros poderes del Estado, atropellos a la libertad de expresión, entre otros), que pueden ser analizados en un estudio complementario.

Las secciones del libro seguirán un orden alfabético: Argentina, Bolivia, Ecuador y Venezuela. Si bien la vinculación de los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner con el socialismo del siglo XXI no fue tan manifiesta como en los casos de Bolivia (Evo Morales), Ecuador (Rafael Correa) y Venezuela (Hugo Chávez y Nicolás Maduro), su afinidad con los presidentes de esa tendencia y, sobre todo, su manejo económico y político permiten calificarlos como parte de ese movimiento, que también se instauró en otros países (como la Nicaragua de Daniel Ortega) que, por restricciones de espacio, no hemos podido incorporar en este libro.

Agradecemos la participación de los prestigiosos analistas de Ecolatina (Argentina), Lorenzo Sigaut Gravina y Juan Pablo Paladino; de Fundación Milenio (Bolivia), Napoleón Pacheco; y de Ecoanalítica (Venezuela), Asdrúbal Oliveros y Carlos Miguel Álvarez. Y agradecemos, sobre todo, el apoyo del Programa Regional Políticas Sociales en América Latina (SOPLA) de la Fundación Konrad Adenauer, cuyo financiamiento permitió llevar adelante este proyecto que pone de manifiesto la necesidad de que

los países, para alcanzar un crecimiento sostenible en el tiempo, manejen de manera ordenada sus cuentas fiscales y, sin descuidar el rol regulador del Estado, promuevan al sector privado como principal impulsor de la economía.

José Hidalgo Pallares y Felipe Hurtado Pérez
Coordinadores / Editores

ARGENTINA

Lorenzo Sigaut Gravina

Juan Pablo Paladino

Lorenzo Sigaut Gravina es Economista Jefe de la firma argentina de consultoría en economía y finanzas Ecolatina, donde tiene a su cargo la definición de las líneas editoriales y de investigación de todas las publicaciones y trabajos que elabora la consultora. Es licenciado en Economía por la Universidad Torcuato Di Tella y magíster en Economía por la misma Universidad. Participa como orador en conferencias y presentaciones económicas y trabajó como investigador para "The Economist Intelligence Unit" y "Oxford-Analytica".

Juan Pablo Paladino es Jefe de Investigaciones de Ecolatina. Es licenciado en Economía por la Universidad Torcuato Di Tella, finalizó sus estudios de posgrado en Economía en la misma universidad y, posteriormente, se especializó en temas de programación fiscal y monetaria en la Asociación Argentina de Presupuesto (ASAP). Actualmente cursa la Maestría en Diseño y Gestión de Programas Sociales en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Previamente se desempeñó como analista para el Centro de Estudios Económicos de Orlando J. Ferreres & Asociados, especializándose en cuestiones fiscales, financieras y de comercio exterior.

1. Introducción: el legado del siglo XX

El régimen de bienestar argentino se basó históricamente en dos pilares bien determinados. En primer lugar, por la presencia de un pilar contributivo extendido y fuerte, donde la administración de los riesgos por enfermedad, vejez, muerte, etc. estaba profundamente ligada al mercado laboral. Así, el sistema de protección social acompañaba a las personas a lo largo de su ciclo vital siempre y cuando en el hogar hubiese integrantes que participasen del mercado laboral formal, imprimiéndole al régimen argentino marcadas características *bismarckianas*.

En segundo lugar, un extendido pilar basado en la ciudadanía, con eje en la salud y educación, que se fundamenta en el compromiso del Estado de que todo argentino, sólo por el hecho serlo, puede acceder a servicios educativos y de salud públicos gratuitos. Estas líneas representaron históricamente el grueso del gasto público social.

A su vez, el mercado laboral argentino –eje del pilar contributivo del régimen de bienestar– se caracterizaba

por exhibir altos niveles de inclusión y acotada desigualdad: la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) de 1974, mostró un índice Gini del ingreso de la ocupación principal muy sesgado a la igualdad (0,33), gracias a los bajos niveles de informalidad del mercado laboral (inferiores al 20% de los asalariados) y a una fuerte proporción de empleo industrial (37% en 1974), caracterizado por la homogeneidad salarial y mayores niveles de sindicalización que otras actividades preponderantes, como la construcción o los servicios (Neffa, Salas, & Giner, 2004).

En un contexto de ocupación cercana al pleno empleo, y con acotados niveles de informalidad y desigualdad, el foco de las políticas relativas al sistema de protección social no estaba puesto en la inclusión sino en la armonización de los múltiples sistemas contributivos existentes, dado que desde la creación de la primera Caja de empleados estatales en 1904 se fueron conformando diversos regímenes –heterogéneos– alrededor de las distintas actividades económicas (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2003).

Pero en el último cuarto del siglo XX el mercado laboral comenzó a ser más disfuncional y exclusivo, debilitando el acceso al bienestar para la población argentina y generando heterogeneidades que se volvieron cada vez más persistentes.

El principal factor para que esto ocurriera fue el débil y volátil desempeño macroeconómico, a raíz de los cambiantes procesos de apertura y cierre de la economía, y los sucesivos episodios críticos: en el último cuarto del siglo XX la economía argentina creció a una tasa módica

de 1,4% anual (menos de la mitad de la exhibida en la primera mitad del siglo), con recurrentes crisis inflacionarias, fiscales y cambiarias.

Esta disfunción macroeconómica tuvo impactos profundos sobre el funcionamiento del mercado laboral, “corazón” del régimen contributivo. Por caso, mientras que en 1974 el desempleo no superaba el 5% y el porcentaje de asalariados sin descuento jubilatorio (informales) se ubicaba por debajo del 20%, en 2001 estos guarismos rozaron el 20% y el 40%, respectivamente (Calvi & Benza, 2005) (Ferrerres, O.J. (director), 2010).

En paralelo, la Argentina no estuvo exenta de los efectos que la transición hacia la sociedad posindustrial provocó sobre el mercado laboral a nivel global, pero la dinámica fue a todas luces más acelerada, coadyuvada por la elevada volatilidad macroeconómica y extendidos episodios de apertura indiscriminada. En este sentido, la reducción del peso del empleo industrial de 37% en 1974 a 16% en 2001 (Neffa, Salas, & Giner, 2004) es apenas uno de los indicadores que ilustran este proceso.

En otras palabras, el régimen de bienestar argentino, regido esencialmente por el vínculo de las personas con el mercado laboral formal, comenzó a excluir a una fracción cada vez más elevada de la población. Esto implicó que la cobertura de las prestaciones sociales (para individuos activos y pasivos) dejara de estar disponible para amplios segmentos de la población. Como corolario, el sistema de seguridad social inició un marcado proceso de desfinanciamiento que se consolidó a través de los años.

Este proceso de exclusión se agudizó especialmente

en la década de los 90, cuando se produjeron profundas reformas económicas, que si bien resultaban necesarias en muchos casos dada la herencia de fines de los 80 (hiperinflación, elevado déficit fiscal y estrangulamiento externo), tuvieron profundos impactos en el mercado laboral que no pudieron mitigarse. El establecimiento de una caja de conversión y la apertura de la economía jugaron un rol clave en las modificaciones estructurales del mercado de trabajo.

Durante esos años se observó un marcado incremento del desempleo y la subocupación, y un crecimiento del empleo informal y del cuentapropismo. Esta dinámica laboral, rasgo común en los países latinoamericanos (caracterizados por la presencia de una elevada economía informal y de baja productividad) impactó de lleno en los ingresos de la ocupación principal (que representan más de las tres cuartas partes del presupuesto de un hogar promedio en la Argentina), alterando los niveles de pobreza y desigualdad en el país. Obviamente, los impactos no fueron lineales, sino que los segmentos más vulnerables se vieron más perjudicados en términos relativos.

Las reformas alcanzaron también al sistema contributivo, que se volvió mixto mediante la creación de un subsistema privado de capitalización (1994). Pero la dinámica subyacente del mercado laboral atentó permanentemente contra la salud del sistema (Bertranou, Cetrángolo, Grushka, & Casanova, 2011).

Por el lado de la cobertura, los ratios eran bajos (y decrecientes) tanto para los individuos activos como para los pasivos. Por caso, según el Censo 2001, en ese

año había 22,4 millones de personas entre 15 y 64 años, pero sólo 11,1 millones estaban afiliados al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) y apenas 4,8 millones eran cotizantes (Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2015). Por otra parte, menos del 60% de los adultos mayores percibía beneficios del sistema previsional.

Pese a que los descensos de las tasas de cobertura afectaron tanto a individuos activos como a pasivos, el sistema tenía una relación aportantes/beneficiarios (tasa de dependencia) muy baja (1,45) como para dar haberes elevados sin poner en riesgo la sostenibilidad financiera (Administración Nacional de la Seguridad Social, 2003).

Por su parte, el subsistema público de reparto tenía apenas 1 millón de cotizantes pero 3 millones de pasivos, de manera que mostraba un déficit “puro” de más de 2% del PIB en 2001, rojo que se cubría con rentas generales. Además, los haberes jubilatorios eran bajos, inequitativos y sin una movilidad definida (en 2001 el haber medio jubilatorio del sistema nacional representaba apenas el 42% del salario formal promedio), de manera que la cuestión distributiva no estaba atendida óptimamente.

Asimismo, la cobertura de la política social por parte del pilar no contributivo (que atendiera a los excluidos del régimen de bienestar *bismarckiano*) era muy focalizada, por lo que la desigualdad proveniente del mercado laboral no se vio morigerada significativamente al analizar el ingreso total familiar per cápita.

De esta manera, la foto de fines del siglo XX muestra-

ba una elevada fragmentación en el acceso al bienestar en la Argentina. El desempleo superaba el 17%, la informalidad laboral rozaba el 40% (sólo el 63% de los asalariados aportaba a la seguridad social) y la tasa de cobertura de adultos mayores (inferior al 60%) había descendido casi 10 puntos porcentuales frente a 1991, con mayor incidencia en los segmentos más vulnerables. (Colina, Ronconi, & Tommasi, 2002). En paralelo, por los vínculos entre el bienestar y el mercado laboral, la pobreza por ingresos superaba el 35% de la población, con procesos de reproducción intergeneracional cada vez más consolidados.

Sobre este cuadro de situación estalla a fines de 2001 la mayor crisis de la historia argentina. El colapso del régimen de Convertibilidad (*default* y megadevaluación) llevó la situación social al límite: el desempleo trepó a 21,5% y la informalidad casi al 50%, lo que en un contexto en el cual los salarios y las jubilaciones no aumentaron (y la inflación alcanzó 40%), provocó que la pobreza y la indigencia treparan a 57,5% y 27,5% de la población respectivamente (en la medición de octubre de 2002) (Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2015).

La magnitud de la crisis también alteró profundamente el sistema político del país, en tanto la disfunción del régimen tradicional de partidos y la pérdida de legitimidad de la clase política fueron corolarios del dramático proceso. Esta implosión del sistema político fue un punto de inflexión en relación al rol del Estado en la sociedad y en la economía. A partir de entonces, y en un marco en el cual la estructura económica argen-

tina era insuficiente para absorber toda la fuerza laboral, ya no sería únicamente el mercado el encargado de asignar y distribuir el bienestar en la población sino que la sociedad comenzó a demandar una mayor participación del Estado en ese sentido.

El quiebre político, económico y social que significó la crisis de principios de siglo marcó una bisagra también para la política social, con la creación del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD), de una cobertura y magnitud inéditas en la Argentina. Dicho plan fue una respuesta a la emergencia, pero también fue la primera acción en vistas a redefinir el rol de un Estado que ya no podía seguir ausente frente a la pobreza y la exclusión.

Los años que siguieron a la gran crisis de 2001-2002 estuvieron marcados por este cambio en la concepción de la política social, donde el Estado llegó (especialmente vía transferencias) a aquellos sectores excluidos del régimen contributivo. Las profundas reformas en el sistema de protección social, que entre 2003 y 2015 extendió fuertemente su cobertura (contributiva y no contributiva) desde el enfoque de la ampliación de derechos, se financiaron gracias al inédito espacio fiscal logrado primero con el rebote post-crisis y luego con el fenomenal impulso del contexto externo.

En este sentido, el proceso de reforma de la política social en Argentina se acopló a lo que sucedió en América Latina: en un marco de bonanza externa y fuerte crecimiento económico, se amplió notablemente la cobertura de la política social (contributiva y no contributiva) en los países de la región. Ambos elementos

(crecimiento y política social) estuvieron detrás de la fuerte reducción de los niveles de pobreza e indigencia lograda en esos años que se observó en la Argentina, de casi 10 p.p. en la década (Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2015).

El espacio fiscal logrado luego de la crisis fue clave para financiar estas reformas, pero mirando a futuro la situación es distinta: no se podrá registrar el mismo proceso expansivo del gasto público que en el inicio del siglo XXI (en Argentina el gasto consolidado se duplicó en términos del PIB entre 2003 y 2015). Los desafíos que Argentina tiene por delante en materia de la política social se agrupan en dos grandes conjuntos: cómo sostener la inclusión lograda, y como avanzar en la garantía de derechos plenos para todos los habitantes.

2. La política económica y social en Argentina en el siglo XXI

2.1 Salida de la gran crisis, génesis del “modelo productivo” (2001-2002)

A fines de 2001 los elevados vencimientos de deuda pública en moneda extranjera, en un contexto de significativo atraso cambiario y desconfianza de los inversores (donde las políticas de ajuste fiscal implementadas no mejoraron las cuentas públicas pero hundieron a la economía en recesión), jaqueaban al régimen de la Convertibilidad.

En un desesperado intento por frenar la corrida cambiaria que amenazaba con dejar sin reservas al

Banco Central de la República Argentina (BCRA), el Ejecutivo anunció un férreo control de capitales para sostener la caja de conversión donde 1 peso argentino equivalía a 1 dólar estadounidense. El “Corralito” consistía en reducir al mínimo la disponibilidad (de cuentas corrientes y depósitos) de moneda local para evitar que los agentes económicos fugaran al dólar.

Los crecientes problemas sociales y económicos, las críticas a las medidas de ajuste y la incapacidad del presidente De la Rúa para encauzar el rumbo de su gobierno (debilitado por la dimisión del vicepresidente que formaba la Alianza que ganó las elecciones en 1999), llevaron a su renuncia a fines de diciembre de 2001, en medio de masivas protestas que dejaron decenas de muertos producto de la represión policial.

Tras dos semanas caóticas en las que el país tuvo cinco presidentes y se declaró la cesación de pagos de la deuda pública, el Congreso designó a principios de 2002 a Eduardo Duhalde al frente del Ejecutivo. Sin margen de maniobra ni financiamiento externo, tuvo que enfrentar lo peor de la crisis: desarmó el régimen de la Convertibilidad afectando al entramado de contratos en dólares de la economía argentina; aplicó una devaluación del 40% del tipo de cambio oficial; y pesificó de forma asimétrica los contratos en dólares (las deudas en moneda extranjera se pesificaron a 1AR\$/US\$, mientras que los depósitos en dólares a 1,4 AR\$/US\$)

Tras liberar el mercado cambiario, el peso argentino sufrió un *overshooting* rozando a mediados de 2002 los

4 AR\$/US\$. A pesar de que en la segunda mitad de dicho año el tipo de cambio oficial comenzó a descender hasta ubicarse por debajo de 3 AR\$/US\$ a mediados 2003, la cotización del dólar trepó más del 200% en 2002 generando un fogonazo inflacionario (+41%) que profundizó el deterioro económico y social. En 2002 el salario real y el PIB cayeron más de 10%, el desempleo rozó el 24%, la pobreza afectó a más de la mitad de la población y 1 de cada 4 argentinos era indigente, ya que no les alcanzaba el ingreso para adquirir una canasta básica alimentaria (CBA) (Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2015).

En medio de la emergencia, el gobierno lanzó el PJJHD (con apoyo del Banco Mundial), un extendido programa de transferencias condicionadas de ingreso (no contributivo) de una inédita cobertura (2 millones de beneficiarios) y esfuerzo fiscal (0,7% del PIB), lo que marcó un quiebre para la política social en Argentina: el Estado ya no era indiferente (o excesivamente focalizado) frente a los extendidos problemas de pobreza y exclusión (Cruces, Epele, & Guardia, 2008).

Vale destacar igualmente que el impacto de la devaluación sobre los precios fue acotado (el traslado fue inferior al 25%), lo que permitió una fenomenal ganancia de competitividad externa. De hecho, el tipo de cambio real se duplicó respecto de fines de la Convertibilidad, generando un notable incremento de la rentabilidad del sector transable que estaba al borde de la quiebra. La mejora de las condiciones a la exportación fue tan elevada que el gobierno de Duhalde

implementó retenciones a las ventas externas para apuntalar los ingresos fiscales y contener los precios internos (los derechos a la exportación fueron más elevados en productos agropecuarios sensibles con el objeto de contener la inflación en alimentos y bebidas).

El fenomenal cambio de precios relativos no sólo potenció las exportaciones sino que también encareció notablemente las importaciones, generando una rápida reversión del déficit de la Cuenta Corriente. Además, la devaluación abarató el costo del empleo en relación al capital, generando incentivos adicionales a la creación de empleo.

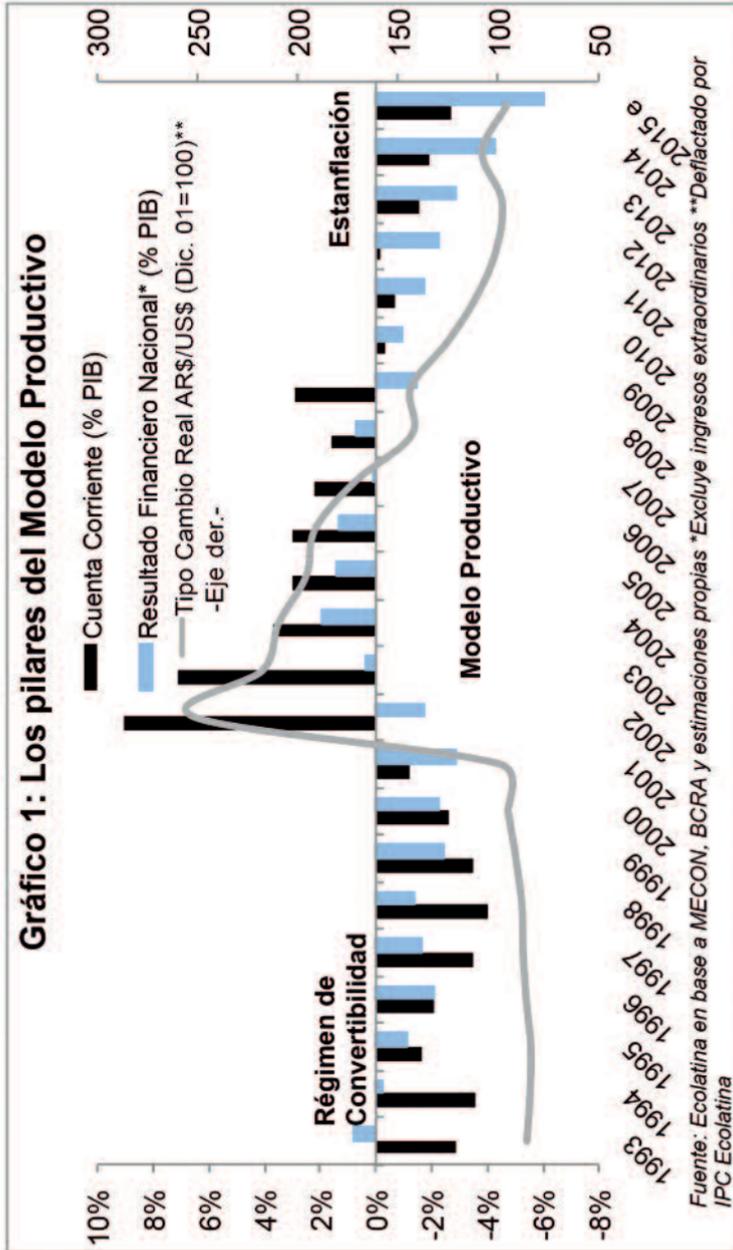
La recuperación de la rentabilidad del sector agropecuario fue clave para ponerle un piso a la crisis: el sector no sólo moviliza la actividad en el interior del país impulsando diversos sectores conexos sino que también es el principal proveedor de divisas (la agroindustria explica cerca del 25% del ingreso de dólares comerciales). En un contexto de ruptura de la cadena de pagos, la venta de la cosecha agrícola a mediados de 2002 fue clave para hacer girar nuevamente la rueda, aportando liquidez a la economía, recursos al fisco (retenciones) y divisas para estabilizar el mercado cambiario.

Para fines de 2002 la actividad había vuelto a crecer, el BCRA compraba dólares excedentes en el mercado cambiario, y la recaudación (apuntalada por las retenciones) crecía por encima de los gastos del sector público (la inflación licuó las erogaciones).

Asimismo, el *default* de la deuda pública redujo al mínimo el pago de intereses en moneda extranjera, lo

que apuntaló aún más el superávit de la cuenta corriente y mejoró el resultado financiero del Sector Público Nacional. Por último, el sistema financiero local terminó de asimilar la ruptura de contratos tras la crisis (se levantaron las restricciones que pesaban sobre el retiro de depósitos mayoristas y se limitaron los préstamos en dólares sólo a exportadores) y el BCRA rescató las cuasi monedas (bonos emitidos por las provincias para pagar salarios) emitiendo pesos, gracias a la recuperación de la demanda de dinero.

Pese a que problemas estructurales como el desempleo, la pobreza, la crisis política y la reestructuración de la deuda no habían sido superados, la economía argentina terminaba 2002 mucho mejor de lo que había comenzado. De hecho, al final de aquel año ya se habían instalado los pilares del nuevo esquema económico: i) tipo de cambio real competitivo y estable, que dinamizaba la actividad, la inversión y el empleo en el otrora castigado sector transable (Frenkel, 2008), ii) superávit de cuenta corriente (dólares) y en las cuentas públicas (pesos).



Estos pilares del “Modelo Productivo” llevaron a una fenomenal recuperación de la actividad que permitió en pocos años reincorporar los factores de producción ociosos (capital y trabajo) generados en la depresión económica de 1999-2002.

2.2 Auge del “Modelo Productivo” y ampliación de la cobertura previsional (2003-2006)

A pesar de haber encauzado el rumbo económico e implementado uno de los mayores planes de asistencia social (PJJHD), la administración de Duhalde adelantó las elecciones a abril de 2003 en un contexto de creciente debilidad política (potenciada por la muerte de dos manifestantes en una protesta social a mediados de 2002).

Tras salir segundo en las elecciones presidenciales de 2003, Néstor Kirchner fue electo presidente tras un frustrado *ballottage* (el ex presidente Carlos Menem, que había salido primero en las elecciones generales, decidió no presentarse en la segunda vuelta ante una inminente derrota). Durante su presidencia (2003-2007), la Argentina tuvo una performance económica excepcional (incluso antes del *boom* de los *commodities*) basada en un tipo de cambio real alto y superávits gemelos (fiscal y externo), que brindaron sustentabilidad al esquema macroeconómico pero también autonomía de recursos para desarrollar políticas, atendiendo el potenciado rol que se deseaba imprimir al Estado.

El crecimiento a tasas chinas (9% promedio entre 2003 y 2006) junto con la estabilidad de precios (infla-

ción de un dígito), generó un círculo virtuoso que no sólo se plasmó en fuertes mejoras sociales sino que también consolidó el proyecto político del “Kirchnerismo” que gobernó durante más de 12 años consecutivos la Argentina (el ciclo político más largo desde el siglo XIX). Hay varios puntos importantes a destacar de este período.

En primer lugar, a mediados de 2005 se llevó a cabo la reestructuración de la deuda pública soberana, proceso liderado por Roberto Lavagna, ministro de Economía desde mediados de 2002. Vale destacar que antes del *default* de Grecia, el monto en cesación de pagos (US\$ 81.800 millones) y la quita aplicada a la deuda pública del Estado argentino (65%) no tenían precedentes a nivel mundial.

El nivel de aceptación del canje (75%), la reducción del peso de los servicios, la mayor proporción en moneda local (de 3% en 2001 a 37% del total en 2005) y el alargamiento del plazo de los vencimientos de la deuda generaron un alivio estructural a la economía argentina. Cabe destacar que en la década de los 80 y a fines de los 90 la deuda pública se había convertido en una pesada carga para la economía argentina, condicionando incluso la estabilidad de los gobiernos de turno: muchas veces debieron encarar ajustes fiscales para garantizar el repago de la deuda pese al impacto social negativo de dichas políticas contractivas.

Posteriormente, en 2010 el Gobierno encaró una reapertura del canje, elevando la aceptación global de la

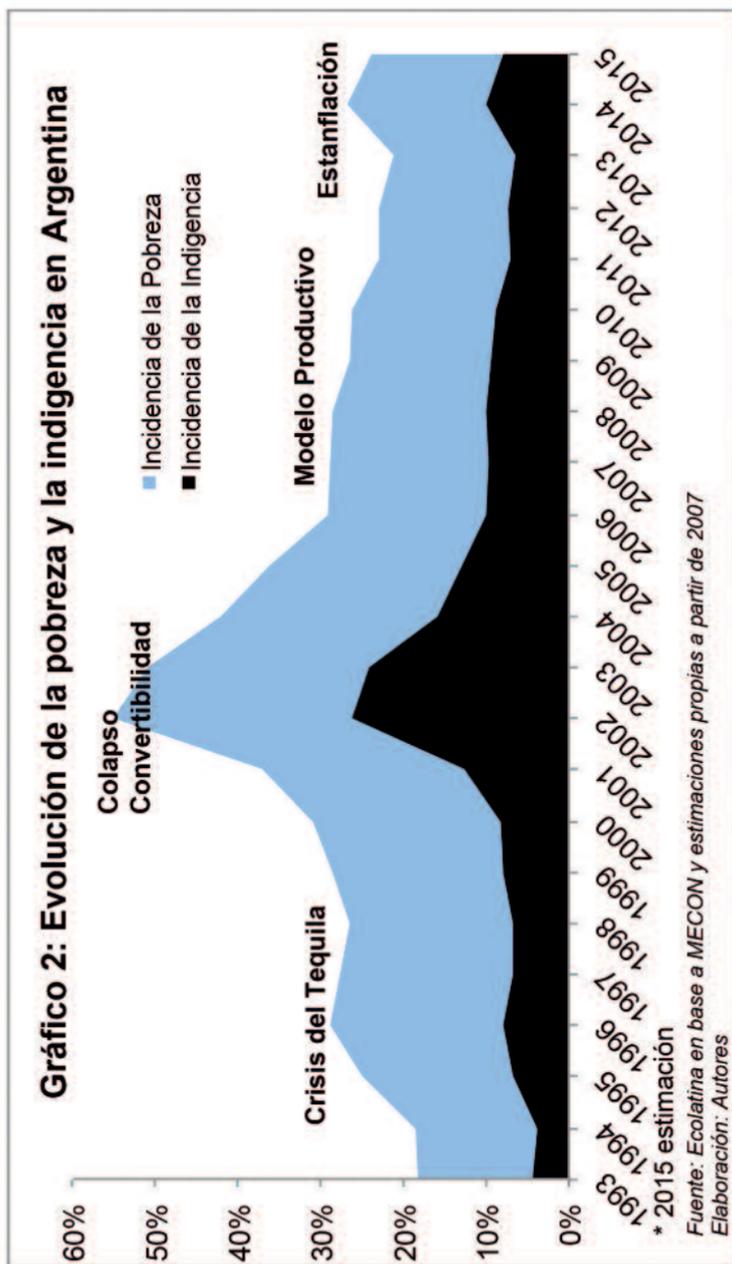
reestructuración a 93%. Pese al éxito de aceptación, los acreedores que no se adhirieron (*holdouts*) consiguieron a mediados de 2014 un fallo firme en la Justicia de Estados Unidos (avalado por omisión por la Corte Suprema de Justicia de aquel país) para pagar el 100% de la deuda contraída, que complicó el acceso al financiamiento externo en el último año y medio.

Más allá de las cuestiones pendientes, la reestructuración de 2005 fue un paso clave para normalizar el acceso al financiamiento externo y regularizar el legado de la crisis de 2001. Además permitió, junto al pago de la deuda con el FMI a principios de 2006, eliminar la injerencia de inversores/organismos internacionales en las decisiones de política económica.

En segundo lugar, pese a que la relación con los mercados financieros comenzó a encauzarse recién a mediados de 2005, la Argentina se benefició de una fuerte inversión financiada principalmente con utilidades propias. La elevada rentabilidad de la agroindustria (sólo las retenciones morigeraban la ganancia extraordinaria de sostener un tipo de cambio real muy competitivo) generó un *boom* inmobiliario y de las actividades conexas al campo (por caso, maquinaria agrícola). Asimismo, la estabilidad macroeconómica (cimentada en los pilares del modelo productivo) y las crecientes oportunidades de inversión en un contexto de fuerte crecimiento, llevaron a que muchos agentes económicos que durante la crisis habían dolarizado activos, vendan sus divisas para

invertir las ganancias de la mega-devaluación (en moneda local) en proyectos productivos. No es casualidad entonces que a fines de 2005 el PIB per cápita de la Argentina había recuperado los niveles previos a la depresión de 1999-02, y que a fines de 2006 (pese al aislamiento financiero y el pago al FMI) las reservas del BCRA se habían cuadruplicado (Banco Central de la República Argentina, 2015).

En tercer lugar vale destacar la notable recuperación del mercado laboral producto del fuerte crecimiento y una significativa mejora de los precios relativos. En 2006 el salario real superó los niveles de 2001, y el desempleo bajó a un dígito (Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2015). De hecho, diversos economistas comprobaron que el encarecimiento del capital en relación al trabajo potenció la creación de empleo generando oportunidades laborales también en posiciones de menor calificación. Esta mejora en los indicadores del mercado laboral fue, a su vez, el principal factor detrás de las notables reducciones en los niveles de pobreza, indigencia y desigualdad en la Argentina durante esos años.



El espacio fiscal logrado, el equilibrio macroeconómico y el reforzado rol del Estado crearon las condiciones para profundizar el proceso de reformas de la política social con un marcado sesgo inclusivo, bajo la óptica de ampliación de derechos. Las primeras grandes líneas de acción, y las más importantes en materia de esfuerzo presupuestario, competieron a la ampliación de la cobertura de la clase pasiva.

Cabe recordar que a principios del siglo XXI la situación del régimen previsional era crítica: por un lado, había en la Argentina más de 2 millones de adultos mayores en situación de desprotección (la tasa de cobertura del sistema previsional orillaba el 55%), principalmente debido a que la fragmentación del mercado laboral (con el marcado incremento de la informalidad) redundó en una gran cantidad de personas sin requisitos para acceder a los beneficios del sistema previsional, especialmente los 30 años de aportes obligatorios (Observatorio de la Seguridad Social, ANSES, 2011).

Por otro lado, los adultos mayores que sí estaban incluidos (3,3 millones) habían sufrido en 2002 un profundo recorte en sus haberes en términos reales: como fue mencionado, en dicho año el Índice de Precios al Consumidor superó el 40% y los haberes se mantuvieron nominalmente estables. En términos fiscales, esto implicó reducir el gasto en prestaciones previsionales (40% del gasto público nacional) en 0,5% del PIB.

Entre 2003 y 2005, la política previsional se focalizó en mejorar el poder adquisitivo de los jubilados, pero únicamente mediante incrementos en los haberes mínimos

(160% en 6 aumentos), lo que permitió recomponer significativamente el poder de compra de buena parte de la clase pasiva. Pero, por otro lado, al focalizarse únicamente en el tramo mínimo la pirámide de haberes se “acható” sustancialmente (a fines de 2005 el 60% de los jubilados y pensionados percibía el haber mínimo), generando múltiples demandas judiciales de los tramos excluidos de aquellos aumentos, pasivo contingente que persiste hasta el día de hoy. A partir de 2006, los incrementos que se otorgaron alcanzaron a la totalidad de los haberes, “congelando” la distorsión previa.

En paralelo, la economía se expandía a tasas elevadas y la presión tributaria iba en aumento: debido al efecto de la implementación del impuesto al cheque (2001), de las retenciones (2002), la falta de actualización del Impuesto a las Ganancias (a partir de 2002) y la menor evasión de IVA, la presión tributaria de impuestos nacionales se incrementó en 5% entre 2002 y 2006.

En este contexto, el sistema previsional (que percibía un tercio de la recaudación nacional total) se encontró a fines de 2005 con un inédito superávit, elemento que le permitió abordar, en sintonía con el reforzado rol del Estado, la problemática de los adultos mayores excluidos.

Es así como a fines de 2005 se lanzó el Plan de Inclusión Previsional (moratoria), que esencialmente permitió que los trabajadores que cumplían con los requisitos de edad pero no tenían completos los 30 años de aportes pudieran acceder a los beneficios del sistema jubilatorio, cancelando su deuda previsional en cuotas. Por esta medida, entre 2005 y 2006 se incor-

poraron al sistema 666.594 nuevos beneficiarios y entre 2007 y 2011 se sumaron 1,4 millones de personas adicionales (Ministerio de Trabajo, empleo y Seguridad Social, 2008).

Con estas medidas, la cobertura de adultos mayores del sistema previsional emprendería un notable camino ascendente, lo que contribuyó –al proveer de un ingreso mensual estable a sectores con una elevada propensión marginal a consumir– a fortalecer la demanda agregada y a reducir las tasas de pobreza e indigencia. Si bien hubo un elevado error de tipo II, dado que se incluyeron a beneficiarios que no necesitaban el beneficio (SEL Consultores, 2012), el Estado reparaba una deuda social histórica.

Las medidas también apuntaron a mitigar la desigualdad en la población adulta. Como los incorporados al sistema pasaron a percibir el haber mínimo (con descuentos acotados), la pirámide de haberes se acható aún más: los beneficiarios que cobraban el haber mínimo pasaron del 58% en 2005 al 67% en 2006 (Ministerio de Trabajo, empleo y Seguridad Social, 2008).

Finalmente, pese a la dinámica creación de empleos formales (que implica la incorporación de nuevos aportantes), la medida provocó la reducción del ratio cotizantes/beneficiarios (tasa de dependencia) de más de 2 en 2005 a cerca de 1,8 en 2006.

En paralelo, el Estado también tomó políticas activas en relación a los segmentos excluidos del mercado laboral formal. Tras el puntapié inicial que significó el PJJHD, el Gobierno Nacional encaró dos líneas de

acción. En primer lugar, reactivó el Consejo del Salario para definir aumentos en el Salario Mínimo, Vital y Móvil (SMVM), congelado desde 1993. Esos incrementos acumularon 300% entre 2003 y 2006 (195% en términos reales), lo que, en un contexto de expansión económica y convenios colectivos para los asalariados formales, permitió imprimir movilidad a los ingresos de los trabajadores informales.

En segundo término, el Gobierno emprendió reformas en el pilar no contributivo, concentrado desde la crisis en el PJJHD. Si bien dicho programa constituyó el más importante paliativo a los efectos del colapso económico sobre los estratos sociales más vulnerables, en los dos años que siguieron a la crisis (2003-2004) el número de beneficiarios comenzó a descender y el programa (y la política social no contributiva en su conjunto) necesitaba reformas.

La principal motivación detrás del cambio provenía de la necesidad de lograr un mejor diseño de la política social, más acorde con la problemática local: el PJJHD esencialmente era un Programa de Transferencias Condicionadas (PTC) con una contraprestación laboral (acarrea el riesgo de que los beneficiarios sean utilizados para reemplazar mano de obra), y por las rigideces sobre el diseño que impone el financiamiento externo, comenzó a perder efectividad en un contexto de recuperación.

De esta manera, la estrategia fue “migrar” los padrones del PJJHD hacia dos programas diferenciados: a fines de 2004 se lanzó el Plan Familias, destinado a grupos familiares en situación de vulnerabilidad, con

la contraprestación de escolaridad y salud para los menores, y en 2006 se puso en marcha el Seguro de Capacitación y Empleo, destinado a mejorar la empleabilidad de los jóvenes.

No obstante, pese a la creación de los nuevos programas, el número de beneficiarios de transferencias de ingreso no contributivas se mantuvo prácticamente constante en el período (en torno a 2,3 millones), debido a la dinámica del mercado laboral: en 2003-2006 se crearon 500.000 puestos de trabajo registrados en el SIJP por año durante el período (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2012).

Finalmente, a fines de 2005 se promulgó la Ley de Financiamiento Educativo, que dispuso que el gasto público (de todos los niveles de gobierno) destinado a educación, ciencia y tecnología debería aumentar progresivamente hasta alcanzar el 6% del PIB en el año 2010 (desde el 4,7% del PIB de 2005).

De esta manera, las bases para el nuevo formato de la política social quedaron asentadas, atendiendo los distintos pilares (universal, contributivo y no contributivo) desde la óptica de un Estado que cambió drásticamente su rol en la provisión de bienestar a la población, como consecuencia de la acuciante situación social y política legada por la crisis y el inédito espacio fiscal logrado tras el colapso económico.

En este período, el gasto público social se duplicó (medido en dólares), incrementándose en más de 1% del PIB. Más importante aún, el sistema de protección social inició un sustantivo incremento de su cobertura:

de menos de 9 millones de personas en 2001 a casi 11 millones en 2006, aumento explicado en su mayor parte por la moratoria previsional.

La rápida salida de la peor crisis económica, política y social de la historia argentina consolidó el poder político de Néstor Kirchner, quién de una posición de debilidad (había conseguido sólo el 22% de los votos en las elecciones presidenciales de 2003) pasó a consagrar en primera vuelta a su mujer, Cristina Fernández de Kirchner, en las elecciones presidenciales de fines de 2007.

2.3 Desmantelamiento del “modelo productivo”, boom de los commodities y profunda expansión del gasto social (2007-2011)

El mayor desafío del exitoso modelo productivo basado en un tipo de cambio real competitivo y superávit gemelos era perdurar en el tiempo. Para ello, era clave contener la inflación, que ya en 2005-2006 mostraba señales de aceleración, acercándose a los dos dígitos. En un contexto de plena utilización de los factores productivos (ya no había capacidad ociosa ni elevado desempleo) y creciente demanda (exportaciones y consumo), se requería una fuerte inversión para lograr que aumentaran las cantidades y no los precios. Además, desde el punto de vista de la política económica se necesitaba una política fiscal contractiva que compensase las políticas monetaria/cambiaría y de ingresos expansivas.

Pero, envalentonado por el rotundo triunfo en las elecciones legislativas de fines de 2005, el Presidente Kirchner realizó cambios en el equipo económico. La

llegada de Guillermo Moreno al frente de la Secretaría de Comercio y la salida del ministro de Economía Roberto Lavagna implicaron un punto de inflexión en la política económica. Lejos de implementar los últimos anuncios del ministro saliente (fondo anti-cíclico para acumular recursos en épocas de vacas gordas e incentivos fiscales para promover la inversión), el Gobierno viró hacia un mayor intervencionismo, cerrando en 2006 las exportaciones de alimentos básicos (por caso, carne vacuna) para contener los precios internos e implementando acuerdos de precios para contener la inflación en un dígito.

El éxito de la flamante estrategia fue frugal: la inflación cerró 2006 en 9,8% anual pero en enero de 2007 la tasa mensual superó el 2% (según cálculos de Ecolatina). Lejos de corregir el sesgo expansivo de la política económica y/o recomponer los incentivos a la inversión, el gobierno de Kirchner decidió intervenir el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), manipulando las cifras de inflación (con el paso del tiempo la adulteración se extendió a la mayoría de los indicadores publicados por dicho organismo).

La falta de un indicador creíble potenció los problemas al exacerbar las expectativas inflacionarias. Además, complicó el financiamiento del Estado al afectar los títulos públicos indexados al CER (es decir, al dato oficial de la inflación).

Sin una política anti-inflacionaria explícita (las cifras del INDEC no mostraban un fuerte aumento de precios), el Gobierno comenzó a utilizar el tipo de cambio

oficial y las tarifas de los servicios públicos como anclas nominales, y la distorsión resultante evaporó los pilares del modelo productivo. En cifras, la inflación (según el IPC Ecolatina) promedió el 21% anual en el lustro (más del triple de la región) cuando el tipo de cambio y las tarifas subieron sólo 7% y 8% por año, respectivamente.

La brecha entre los precios internos y el dólar (apreciación cambiaria), que hizo desaparecer el tipo de cambio real competitivo para fines de 2011, atentó permanentemente contra la *performance* exportadora, al tiempo que abarató las importaciones. Además, la percepción de un dólar cada vez más barato, la falta de alternativas rentables de inversión en moneda doméstica (la tasa de interés por un plazo fijo no compensaba la expectativa de inflación y la deuda indexada por CER se ajustaba por la subestimada inflación oficial) y factores políticos (creciente intervencionismo, conflicto con el campo por las retenciones, elecciones) potenciaron la fuga de capitales, que sumó US\$ 79.000 millones entre 2007 y 2011 (Banco Central de la República Argentina, 2015).

Sin embargo, el *boom* de precios de los *commodities* permitió posponer las correcciones: merced a los extraordinarios términos de intercambio, en el período 2007-2011 las exportaciones argentinas fueron 57% mayores que si los precios se hubiesen mantenido en los niveles de 2003-2006. Es decir, el viento de cola externo redundó en un ingreso "extra" de US\$ 120.000 millones en un lustro.

Si bien los precios internacionales también impulsa-

ron las importaciones, en 2007-2011 la Argentina registró un superávit comercial de 3% del PIB, que hubiese resultado en un virtual equilibrio valuado a los términos del intercambio de 2003-2006.

En paralelo, la creciente distorsión entre los costos internos y las tarifas de servicios públicos residenciales (especialmente en el área metropolitana de Buenos Aires) también lesionó de muerte al modelo productivo. Por un lado, propulsó el gasto en subsidios económicos (de menos de US\$ 3.000 millones en 2006 a casi US\$ 20.000 millones en 2011 (Asociación Argentina de Presupuesto, 2014), necesarios para cubrir el déficit operativo y las inversiones de las prestadoras de esos servicios. Por el otro, desincentivó la producción y fomentó el consumo energético, revirtiendo el superávit comercial en combustibles que la Argentina registraba desde 1989. En este caso, el *boom* de precios de los *commodities* jugó en contra, ya que por el alza de los precios energéticos la Argentina debió erogar, en el período 2007-2011, US\$ 12.000 millones más que si los valores se hubiesen mantenido en el promedio de 2003-2006.

Más allá del gradual desmantelamiento de los pilares del modelo productivo, la economía logró crecer a una tasa promedio de casi 5% anual entre 2007 y 2011 (en línea con el promedio de América Latina), en un contexto internacional cambiante.

En el lustro 2007-2011 la interrelación entre la economía, el contexto externo y la política local tuvo un rol fundamental, operando permanentemente detrás de las principales medidas del Gobierno (incluyendo la

política social).

En el inicio de gestión de Cristina Fernández de Kirchner, la economía registró tasas de crecimiento elevadas (6,2% anual en 2007-2008) gracias a los beneficios del modelo productivo y al aumento de los precios internacionales.

En términos de la política social, el principal aspecto que se destacó fue la incorporación al sistema jubilatorio de 1,4 millones de beneficiarios por la moratoria previsional creada en 2005; hacia fines de 2008 los nuevos jubilados ya representaban 4 de cada 10 beneficiarios del sistema (Ministerio de Trabajo, empleo y Seguridad Social, 2008). Este masivo ingreso extendió sustancialmente la cobertura (llevándola a casi 80%), aunque presionó fuertemente sobre la pirámide de haberes (el 73% de los pasivos percibía el haber mínimo) y la tasa de dependencia, que se redujo a 1,6.

Los principales frentes abiertos en materia económica a principios de 2008 eran la inflación y recuperar el espacio fiscal que, por el mayor peso de los subsidios y del pilar contributivo, se estaba erosionando aceleradamente.

Es entonces cuando, en marzo de 2008, el Estado Nacional quiso subir las retenciones (Resolución 125/2008) para captar recursos fiscales y aplacar el traslado a precios internos de la inflación internacional de los alimentos. Sin embargo, chocó con una férrea oposición de los productores agropecuarios que consideraban la medida como confiscatoria. Tras un largo conflicto (4 meses) que incluyó diversas protestas, el Vicepresidente de la Nación terminó desempatando en

la Cámara de Senadores en contra del proyecto oficial, sellando la primera gran derrota política del gobierno iniciado en 2003.

A los pocos meses de este hecho, se combinaron el estallido de la crisis financiera internacional (con la caída asociada en los precios internacionales) y la mayor sequía en 70 años. El contexto recesivo y la reversión del círculo virtuoso de recuperación del empleo jaquearon el apoyo político al Gobierno Nacional.

En función de las necesidades políticas que emanaban del nuevo contexto, el Gobierno realizó dos importantes reformas en el sistema jubilatorio: por un lado, eliminó el subsistema de capitalización (unificándose en un sistema de reparto administrado por el Estado) y, por el otro, estableció una fórmula de movilidad automática para los haberes jubilatorios.

La eliminación del régimen de capitalización en 2008, que traspasó los cotizantes y beneficiarios de las administradoras privadas (AFJP) al régimen de reparto, marcó la creación del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), vigente en la actualidad. Con esta medida, la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) pasó a percibir los aportes personales (11% del salario) de 4,4 millones de trabajadores que anteriormente se destinaban a AFJP. En paralelo, asumió el compromiso de la totalidad de los beneficios presentes y futuros del sistema nacional.

Además, la ANSES recibió los Fondos de Jubilaciones y Pensiones que gestionaban las AFJP, que

pasarían a integrarse al Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS), creado en 2007. Así, la ANSES pudo potenciar no sólo su rol de inversor institucional, sino también intervenir en otros mercados, como el cambiario, de crédito, de infraestructura y de vivienda.

El *timing* de la medida es vital para entenderla: en el corto plazo, el Estado conseguía espacio fiscal y mayores herramientas, compensando la merma en la recaudación ligada al comercio exterior (que cayó 29% en términos reales en el primer semestre de 2009). Por esta estatización, la ANSES pasó a percibir más de un 1% del PIB de recaudación adicional casi sin nuevos beneficiarios que atender. Obviamente, la ecuación debe medirse intertemporalmente, ya que también adquirió pasivos futuros, pero el saldo financiero del organismo pasó de 0,6% del PIB en 2008 a más de 1% en 2009-2011 (Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 2015).

También en 2008 se promulgó la Ley de Movilidad Jubilatoria, que estableció un mecanismo de actualización automático de los beneficios previsionales dos veces al año (marzo y septiembre). Esta medida fue de suma importancia, ya que durante la década de los 90 y principios del siglo XXI los haberes no tenían mecanismos de actualización, y en los primeros años luego de la devaluación sólo el haber mínimo tuvo ajustes otorgados discrecionalmente por el Poder Ejecutivo.

Las variables utilizadas en la fórmula de ajuste (dinámica de los salarios y los recursos previsionales) no son estrictamente reflejo de la inflación, pero están fuerte-

mente ligadas a ella. De hecho, desde su implementación los haberes previsionales aumentaron 523%, muy por encima de la dinámica de los precios al consumidor (aunque se “congeló la foto” en cuanto al achatamiento de la pirámide de haberes que se registró en 2002-2008, lo que impidió desactivar los juicios acumulados).

Pese a estas medidas, la pérdida de capital político del Gobierno continuó y se tradujo en una derrota en las elecciones legislativas (adelantadas) de junio de 2009, donde el oficialismo perdió la mayoría en la Cámara de Diputados. De esta forma, el Gobierno se encontró en una situación compleja: desde el punto de vista político, perdió casi 3 millones de votos en relación a 2007 y el control político de la Cámara de Diputados. Desde el punto de vista económico, en el segundo trimestre de 2009 la actividad caía al 6,6% interanual, la recaudación en términos reales se reducía 4% interanual y el superávit fiscal se erosionó sustancialmente.

Esta mayor debilidad política puso en jaque el liderazgo del oficialismo y el gobierno tomó definitivamente nota de que los esfuerzos del Estado en materia de cobertura para los segmentos excluidos del mercado laboral formal, pese al menor espacio fiscal, debían ser redoblados. Así, a fines de 2009 se crean simultáneamente los dos programas de transferencias condicionadas más importantes (Asignación Universal por Hijo – AUH- y Programa de Ingreso Social con Trabajo – PRIST-), que implicaron un esfuerzo fiscal conjunto de 0,5% del PIB y casi 4 millones de beneficiarios, e instalaron los pilares definitivos de la extendida política no

contributiva de los años subsiguientes.

Los dos programas apuntan a la misma problemática (vulnerabilidad e informalidad) pero con objetivos, y especialmente métodos, muy diferenciados. Por un lado, la AUH brinda un beneficio mensual a todos los hijos menores de 18 años cuyo jefe de hogar sea desempleado o trabajador informal con salario inferior al SMVM. Este programa tiene muchos rasgos de universalismo básico (no está alcanzado por el clientelismo) y tiene una cobertura inédita (3,5 millones de beneficiarios). Por otro lado, el PRIST apunta al fomento del trabajo cooperativo mediante el otorgamiento de salarios y materiales a cooperativas creadas a los fines del plan. Conceptualmente, el PRIST es un PTC con contraprestación laboral con un cupo muy limitado y con normativa difusa, lo que redundó en un uso muy clientelar del mismo (Zarazaga, 2014).

También durante estos años, el Gobierno relajó la normativa de acceso a las pensiones no contributivas (vejez, invalidez, madre de 7 o más hijos), que mostraron un crecimiento explosivo (de 500.000 beneficiarios en 2006 a 1,2 millones en 2011), erigiéndose como la línea de gasto en transferencias no contributivas más relevante.

Todo este desarrollo del pilar no contributivo no tenía, bajo la óptica de la política oficial, el objetivo de mitigar la exclusión sino de revertirla. De hecho, se afirmó que “la matriz original asociada al pleno empleo y con una amplia base contributiva sigue siendo el instrumento central del sistema de protección social, pero coexiste con las distintas políticas desple-

gadas para compensar y corregir las insuficiencias del modelo clásico. Por tal motivo, surge la necesidad de adaptar los sistemas de protección al nuevo contexto que imponen los mercados de trabajo y reorientarlos para aumentar y mejorar el empleo, así como generar políticas destinadas a incorporar al mercado laboral a personas que, por distintos motivos, no han ingresado en él" (Colombo, Rodríguez, & Zagaglia, 2015, pág. 4). Asimismo, "las transferencias monetarias que garantizan ingresos mínimos a un amplio grupo de la población, permiten una expansión del consumo que a su vez incrementa la utilización de capacidad instalada en los sectores productores de bienes" (Colombo, Rodríguez, & Zagaglia, 2015, pág. 18).

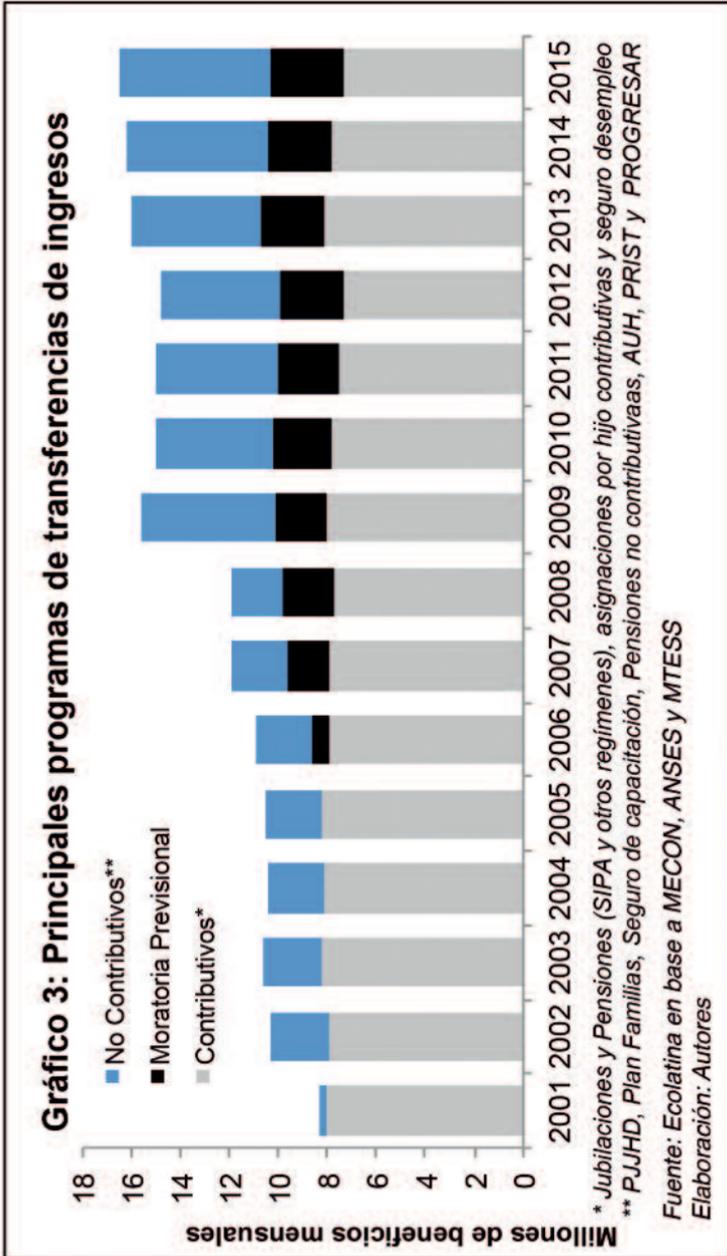
Sin embargo, esto no se cumplió. De hecho, traccionada por la salida de la crisis internacional y el salto en la producción agropecuaria luego de la sequía, la actividad económica rebotó muy fuertemente en 2010-2011 (8% anual en promedio), pero la creación de empleo formal se ralentizó.

En otras palabras, las curvas de empleo y beneficios no contributivos se invirtieron: en 2003-2006 se crearon 500.000 puestos de trabajo formales por año, con un padrón estable de beneficiarios de planes sociales, mientras que en 2007-2011 la creación de empleo registrado se redujo a la mitad y los beneficiarios de programas no contributivos se duplicaron. Como consecuencia de estos procesos, durante estos años el gasto público social mostró una formidable expansión (8% del PIB), triplicándose en dólares. Lógicamente, buena parte del

impulso provino de la ampliación de los pilares contributivo y no contributivo. De hecho, en materia de cobertura, se pasó de 11 millones de beneficiarios mensuales en 2006 a un universo de 15 millones en 2011.

También se verificó una expansión en las políticas de salud y educación, aunque con claroscuros. Si bien el esfuerzo fiscal fue muy importante, durante este período comenzó a vislumbrarse la escasa correspondencia entre las inversiones y los resultados. Por caso, en materia de educación aumentó la tasa de alfabetización y se duplicó el gasto público por alumno (en dólares), pero las tasas de repitencia y sobreedad (especialmente en secundaria) y desempeño (pruebas PISA) mostraron retrocesos.

En materia de salud, el gasto tuvo un fuerte empuje por el arrastre de la fracción de la masa salarial que se destina a los subsectores público y semipúblico, y porque –en línea con un nivel de informalidad laboral que encontró un piso– un gran segmento de la población (cerca del 35%) continuó sin estar cubierto por ningún sistema de seguro de salud.



En síntesis, el período 2007-2011 se caracterizó por la aparición de la inflación y su combate vía atraso del tipo de cambio y de las tarifas, lo que debilitó los tres pilares (TCR competitivo, superávit externo y superávit fiscal) del modelo productivo, desequilibrios que el Gobierno no tuvo apuro en revertir gracias al inédito *boom* de términos de intercambio.

Por los desequilibrios mencionados, a fines de 2011 los pilares del modelo productivo estaban evaporados: había atraso cambiario (similar a la Convertibilidad), déficit de cuenta corriente (casi 2% del PIB) y, por el alza exponencial de subsidios y de gasto social, déficit fiscal (1,8% del PIB), pese a una presión tributaria récord. Esto se tradujo finalmente en una ralentización de la inversión y de la creación de empleo formal.

De todas formas, en estos años se observó la más notable expansión de la cobertura (y del esfuerzo fiscal asociado) de la política social en los distintos pilares (universal, contributivo y no contributivo), llegando con asistencia a donde definitivamente no se había llegado en el pasado.

La conjunción entre la acentuación del rol del Estado en materia de provisión de bienestar con el debilitamiento del rol del mercado redundó en un número creciente de beneficiarios de transferencias del Estado y un número de aportantes (de contribuciones sociales e impuestos) que comenzó a estancarse. Todo, en un marco en el que el espacio fiscal comenzó a angostarse fuertemente, hasta desaparecer definitivamente en 2011.

2.4 Cepo cambiario, estanflación y freno en las mejoras sociales (2012-2015)

Hacia finales de 2011, los superávits gemelos –cuenta corriente y resultado fiscal– se convirtieron en déficits y el tipo de cambio real se acercó a los niveles de fines de la Convertibilidad. Además, por primera vez desde 2002, las reservas internacionales cayeron (casi US\$ 6.000 millones) en un contexto de fuerte dolarización de activos (Banco Central de la República Argentina, 2015).

La salida de capitales de la economía argentina se profundizó en los meses previos a las elecciones presidenciales de fines de 2011, puesto que la mayoría de los agentes económicos observaba que la estrategia de apuntalar el consumo profundizando el atraso cambiario no era sostenible. De hecho, una semana después de ser reelecta, la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner restringió la compra de divisas en el mercado formal de cambios con el objeto de posponer una corrección cambiaria.

Para mediados de 2012 el “cepo cambiario” estaba plenamente operativo: los agentes no podían comprar dólares para atesoramiento, el giro de utilidades estaba prohibido en la práctica, y las divisas para importaciones y turismo se aprobaban a cuentagotas. Estas medidas morigeraron la sangría de divisas sólo transitoriamente y generaron una brecha creciente entre el tipo de cambio oficial y el paralelo.

Además, en marzo de 2012 se reformó la Carta Orgánica del BCRA para seguir cancelando deuda pública con reservas (las de libre disponibilidad se habían agotado a fines de noviembre de 2011) y expandir el límite de asistencia del BCRA al Tesoro, para poder emitir pesos para cubrir el creciente déficit fiscal (Ley N° 26.739, 2012).

En vez de moderar el gasto reduciendo los subsidios a los sectores de mayores ingresos, se apeló al BCRA para financiar las mayores erogaciones. Y si bien se evitó el endeudamiento externo, se eligió la monetización del déficit, lo que llevó a la inflación real (no la medida por el INDEC) a promediar casi 30% anual entre 2012 y 2015.

Asimismo, con la estatización de YPF y la creación de la Comisión de Hidrocarburos, el Gobierno pasó a tener pleno control sobre el sector energético, que en la práctica demandaba cada vez más pesos (subsidios) y dólares (déficit energético). Asimismo, la ley de Autoabastecimiento brindaba al Ejecutivo una herramienta legal para intervenir en la mayoría de las firmas privadas.

En síntesis, ante la desaparición del margen de maniobra económico el Gobierno reaccionó con mayores trabas –compra de divisas, importaciones y giro de utilidades– e intervención en la economía. El problema es que el nuevo modelo ahuyentó la inversión privada. El cambio de reglas, la imprevisibilidad sobre el giro de dividendos y la mayor intervención estatal generaron

incertidumbre a la hora de hundir capital en la Argentina. Además, producto de un creciente atraso cambiario, la inversión en sectores transables dejó de ser atractiva. Por último, el cierre de importaciones generó algunas oportunidades de negocios aisladas en el mercado interno, pero muchos costos por la falta de previsibilidad respecto al ingreso de insumos importados.

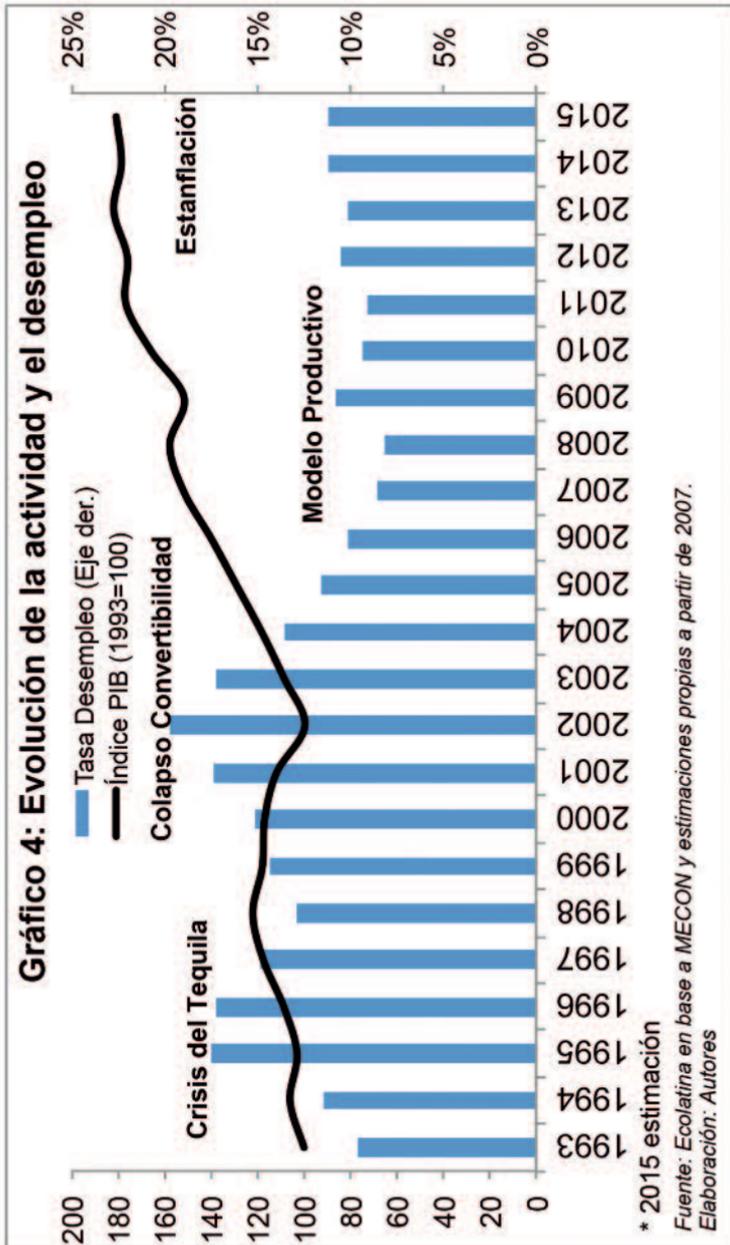
Vale destacar que la política oficial siguió priorizando el consumo, pero en un contexto de contracción de la inversión, el empleo privado y la producción se estancaron en términos per cápita (es decir crecieron en línea al crecimiento poblacional del 1%).

De hecho, la estrategia de inyectar pesos vía gasto público para reactivar la economía tuvo un impacto muy acotado: sólo logró dinamizar la actividad en los años electorales, ya que tanto en 2012 como en 2014 hubo recesión.

Por la baja propensión a invertir y la persistente monetización del déficit fiscal las presiones inflacionarias y cambiarias fueron crecientes. Además, la escasez crónica de divisas volvió a la economía argentina muy dependiente de los precios internacionales de los *commodities* agrícolas, que ya no constituían el motor del pasado. Más aún, por la apreciación mundial del dólar registrada desde fines de 2014 se profundizó la caída de los precios internacionales, forzando al Ejecutivo a volver al endeudamiento externo. Sin acceso al financiamiento en los mercados de capitales por el conflicto con los *holdouts*, Argentina apeló a créditos bilaterales

con China en condiciones poco claras (no se sabe exactamente qué condiciones se aprobaron).

El deterioro económico (estancamiento con inflación elevada) se tradujo en un deterioro del cuadro social que afectó el capital político del kirchnerismo. En las elecciones legislativas de fines de 2013, el opositor Sergio Massa derrotó al candidato oficial en la estratégica provincia de Buenos Aires (la más grande del país) y en las elecciones presidenciales de 2015, Mauricio Macri (referente de la oposición) fue electo presidente en segunda vuelta.



El marco de estanflación y freno en la creación de empleo se tradujo en una mayor demanda de asistencia social en un contexto de acotado espacio fiscal. Una primera acción para hacer frente a esta situación fue la multiplicación del empleo público. Si bien ya en el período 2007-2011 el ritmo de crecimiento de la planta estatal había sido superior a la expansión de los puestos de trabajo privados (31% vs. 22% respectivamente), sólo 1 de cada 5 puestos de trabajo creados fueron públicos. En cambio, entre 2012 y 2015 la mitad de los nuevos empleos correspondieron al Estado (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2015).

En paralelo, durante este período se lanzaron las dos acciones que terminaron de configurar el mapa actual de la política social en la Argentina. En primer lugar, y atendiendo la realidad de los jóvenes que abandonan sus estudios para trabajar en condiciones precarias y de los que no realizan ninguna actividad (hay 2 millones de jóvenes que no estudian ni trabajan en la Argentina), en 2014 el Gobierno lanzó el plan PROGRESAR, que apunta a la finalización educativa. Ese año se inscribieron 600.000 jóvenes, cifra que trepó a casi 800.000 en 2015.

En segundo término, el Gobierno amplió la moratoria previsional para aquellos adultos mayores que cumplieron el requisito de edad luego de 1994 (la anterior era hasta 1994). Por esta medida, se incorporaron al SIPA unos 400.000 nuevos beneficiarios, llevando la tasa de cobertura hasta 97% (Presidencia de la Nación, 2015).

Sumando los nuevos programas, los beneficios contributivos y no contributivos hoy significan casi 17 millones de transferencias mensuales, reflejando hasta qué punto el Estado, en su nuevo rol, ha llegado a los sectores que antes estaban excluidos. Más aún, según relevamientos de la Universidad Católica Argentina, casi el 30% de los hogares argentinos son beneficiarios de algún programa de transferencia de ingreso, porcentaje que asciende a 65% para el caso de los hogares en situación de pobreza (Universidad Católica Argentina, 2015).

Añadiendo también el incremento en las partidas de erogaciones universales, el gasto público social habría culminado 2015 por encima de 30% del PIB, duplicándose en términos del producto en relación a 2003.

3. Conclusión: el desafío de sostener y consolidar los avances sociales logrados

De la mano de los elevados precios de los *commodities*, bajas tasas de interés globales y sostenido crecimiento de China, los países sudamericanos en general, y Argentina en particular, transitaron una década de profundas transformaciones.

En materia de estabilidad macroeconómica, varios países aprovecharon la bonanza externa para acumular reservas, reducir sus niveles de deuda pública externa y acotar la volatilidad que históricamente mostró su patrón de crecimiento. El inédito espacio fiscal resultante de este proceso, a su vez, permitió a estos países

expandir significativamente la cobertura de las políticas sociales: entre 2002 y 2013 el gasto público social promedio de la región pasó de 15% a 19% del PIB, al tiempo que la proporción de la población cubierta por programas de transferencias condicionadas aumentó de 6% a 21% entre 2003 y 2011. En paralelo, la tasa de pobreza (por ingresos) cayó de más de 40% a menos de 30%, indicando que casi 60 millones de personas abandonaron dicha condición (CEPAL, 2014).

En esta expansión de derechos sociales puede explorarse también la relación entre la política social y el apoyo político. Los oficialismos sudamericanos tuvieron estabilidad durante estos años, con buenas performances electorales y -salvo contadas excepciones- sin interrupciones en los regímenes constitucionales de gobierno. Cabe recordar que entre 1950 y 1996, América Latina fue una región que tuvo 39 crisis presidenciales (Pérez Liñán, 2001).

La Argentina fue parte activa de este proceso, con la particularidad de que su punto de partida (2001-2002) fue, quizás, el más acuciante. La crisis de principios de siglo XXI, la más profunda de su historia, no sólo dejó una deuda social aguda (con más de la mitad de los argentinos en situación de pobreza) sino un sistema político implosionado y una necesidad imperiosa de rediscutir el rol de un Estado que no daba respuestas a un proceso de creciente exclusión.

Con ese punto de partida, el Estado argentino se montó sobre los nuevos patrones de crecimiento y

potenció su capacidad recaudatoria para desplegar una batería de acciones que redundaron en una ampliación inédita de la cobertura de la política social en todos sus componentes. En el caso del pilar universal (educación y salud) el esfuerzo fiscal alcanzó su nivel más elevado de la historia en términos del PIB. En el caso del pilar contributivo, la cobertura hoy alcanza prácticamente a la totalidad de los adultos mayores. Y en el caso del pilar no contributivo, hoy el Estado llega a los segmentos más vulnerables, con 6 millones de transferencias mensuales. En paralelo, diversos indicadores sociales (tasas de pobreza e indigencia, índices de desigualdad, informalidad laboral) se redujeron fuertemente desde los picos de 2002, aunque en los últimos años encontraron un piso difícil de romper.

Con precios de los *commodities* que no volverán a los niveles del pasado, tasas de interés globales en alza y un crecimiento más moderado de China, incluso la sustentabilidad de lo desplegado actualmente está en duda, máxime si el déficit público nacional supera el 6% del PIB en un marco de presión tributaria récord que debe ser reducida hacia adelante.

Sin embargo, pese a su formidable expansión, el gasto público social no ha incrementado su peso dentro de la estructura de las erogaciones totales (se mantuvo en torno del 65%), indicando la existencia de otras líneas de gasto que han crecido en igual proporción, y son también “responsables” del deterioro fiscal. Este elemento es de suma importancia porque muestra que si la política social

desplegada es prioritaria, no habría urgencias para recortarla en el nuevo contexto de espacio fiscal limitado. En el caso argentino, la racionalización de los subsidios económicos (que representan 7 veces el monto destinado a la AUH) es el primer paso a seguir.

Pero garantizar el financiamiento de “lo que ya existe” lejos está de ser el único desafío. De hecho, las heterogeneidades sociales en la Argentina, incluso con el renovado y ampliado rol del Estado de estos últimos años, parecen ser persistentes. La foto de hoy muestra dos realidades diametralmente opuestas en materia de acceso al bienestar y administración de riesgos sociales: el acceso a la vivienda y a servicios básicos, la cantidad de años (y la calidad) de la educación, el acceso a la salud y a los servicios financieros siguen estando distribuidos de una manera muy desigual y fragmentada, y las condiciones de vida de los distintos estratos sociales tienden a transmitirse de generación en generación, independientemente de acceder, o no, a los beneficios de la política social.

Esto último ya no es un problema de acceso o de cobertura, sino de la eficacia o la calidad de la política social. Los programas de transferencias condicionadas de ingreso son muy útiles y necesarios para que el Estado garantice niveles mínimos de subsistencia y estándares mínimos de educación y salud, pero parecen ser insuficientes para reinsertar a los segmentos excluidos en el mercado laboral formal y a los beneficios asociados al pilar contributivo.

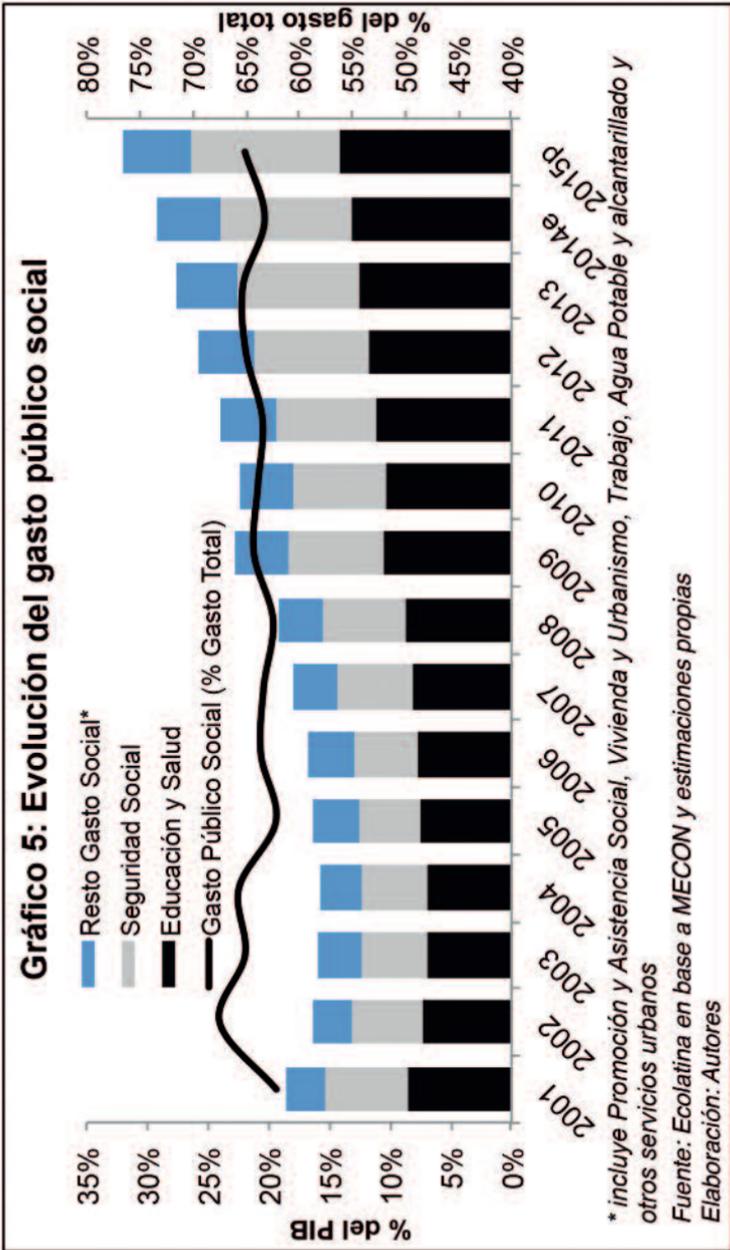
En este sentido, hacia adelante un segundo desafío será repensar el diseño de la política social: si se marcha definitivamente hacia un sistema de asistencia universal (y cómo se financiará) o si se redoblan esfuerzos para recrear las condiciones originales del histórico régimen de bienestar argentino, intensificando las acciones en pos de reducir las disfunciones del mercado laboral.

Este último punto no compete únicamente a la política social sino al conjunto de las políticas (económica, comercial, productiva), enfrentando cruciales dilemas con una visión de mediano y largo plazo. Por un lado, si el patrón de crecimiento estará definitivamente asentado sobre los sectores naturalmente competitivos (agro, energía, minería) resulta claro que la estructura productiva tendrá dificultades para absorber la totalidad de la fuerza laboral. Por otro lado, si se apunta definitivamente a la generación de puestos de trabajo de calidad, se deberá abordar profundamente las cuestiones de competitividad sistémica (institucionales, financieros, I&D, infraestructura, etc.) que permitan dotar de mayor productividad a sectores intensivos en mano de obra.

Sin embargo, así como la Argentina inició el último ciclo desde una situación compleja por factores domésticos, el panorama hacia adelante, también por factores domésticos, es alentador. De hecho, nuestras perspectivas son que tras un 2016 de crecimiento nulo (o levemente negativo) como consecuencia del desmantela-

miento de las diversas restricciones que llevaron a la economía argentina a un cuatrienio de estanflación, nuestro país tiene por delante un lustro de crecimiento aceptable (+4% anual).

En cuanto al espacio fiscal, resulta claro que el financiamiento de cualquier tipo de política (incluida la social) encontrará muchos más limitantes que en el pasado. Pero también cabe destacar una vez más que el fuerte déficit que hoy exhibe el fisco argentino no obedece únicamente al desarrollo de las políticas sociales, y que hay otras líneas para racionalizar: la principal, el gasto en servicios económicos (donde se incluyen los subsidios a servicios públicos), que hoy pesa el doble dentro del gasto público que lo que pesaba en los 90.



En síntesis, tras un proceso de creciente exclusión y deterioro de las condiciones sociales, con un pico en 2002, la Argentina (al igual que otros países de la región) transitó una primera etapa en la cual, gracias al espacio fiscal inédito, redefinió el rol del Estado y amplió sustancialmente la cobertura de la política social, en el contexto de un desempeño económico favorable que permitió, además, generar nuevas fuentes de trabajo formal. En otras palabras, durante la primera parte del siglo XXI el Estado, en su nuevo rol, transformó la política social con eje en la cobertura, garantizando hoy un piso de subsistencia a gran parte de la población que antes estaba excluida.

En una segunda etapa las distorsiones económicas comenzaron a acumularse (estanflación, atraso cambiario y tarifario, cepo, monetización del déficit), lo que redundó en un estancamiento en la creación de puestos de trabajo formales y una mayor necesidad de ampliar la cobertura de la política social no contributiva. En este sentido, el gasto social se incrementó notablemente pero con un rol esencialmente mitigador, sin un correlato en su efectividad para actuar como herramienta de transformación.

Con un futuro algo menos alentador, pero sobre una base más elevada, se ingresará en la tercera etapa, de reconfiguración de la política social, meta que no está exenta de una discusión acerca de los patrones de crecimiento y su redistribución. Sin esta tercera etapa, no sólo no se podrá avanzar en las cuentas aún pendientes sino que las mejoras logradas en los últimos años no serán sostenibles por mucho tiempo.

4. Bibliografía:

Administración Nacional de la Seguridad Social. (2003). *Informe de la Seguridad Social, Segundo trimestre de 2003*. Buenos Aires.

Asociación Argentina de Presupuesto. (2014). *Informe de Ejecución Presupuestaria de la Administración Pública Nacional*. Buenos Aires.

Banco Central de la República Argentina. (2015). *Estadísticas del Mercado Único y Libre de Cambios*. Buenos Aires.

Banco Central de la República Argentina. (2015). *Informe Monetario Semanal*. Obtenido de Sitio web del BCRA: <http://www.bcra.gov.ar/Publicaciones/pubcoy040303.asp>

Bertranou, F., Cetrángolo, O., Grushka, C., & Casanova, L. (2011). *Encrucijadas en la Seguridad Social Argentina*. Buenos Aires: CEPAL y OIT.

Calvi, G., & Benza, G. (2005). *Precariedad laboral y distribución del ingreso en el Gran Buenos Aires (1974-2003)*. Buenos Aires: Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo (ASET).

CEPAL. (2014). *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Cetrángolo, O., & Grushka, C. (2004). *Sistema previsional argentino. Crisis, reforma y crisis de la reforma*. Santiago de Chile: CEPAL.

Chahbenderian, F., & Méndez, F. (2012). *La reforma en el sistema de asignaciones familiares. Alcances y limitaciones*. Buenos Aires: Centro Interdisciplinario para el

Estudio de Políticas Públicas.

Colina, J., Ronconi, L., & Tommasi, M. (2002). *Problemas para la expansión del grado de cobertura en el sistema reformado de pensiones argentino*. Buenos Aires: Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional (CEDI).

Colombo, C., Rodríguez, K., & Zagaglia, D. (2015). *Inversión Pública en Protección Social y Políticas Productivas. La experiencia Argentina*. Buenos Aires: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Cruces, G., Epele, N., & Guardia, L. (2008). *Los programas sociales y los objetivos de desarrollo del Milenio en Argentina*. Santiago de Chile: CEPAL Naciones Unidas.

Ferreres, O.J. (director). (2010). *Dos Siglos de Economía Argentina 1810-2010*. Buenos Aires: Fundación Norte y Sur.

Frenkel, R. (2008). Tipo de cambio real competitivo, inflación y política monetaria. *Revista de la CEPAL* N° 96.

Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2015). *Bases de la EPH Puntual (1974-1994)*. Obtenido de Sitio web del INDEC:

http://www.indec.gov.ar/bases_EPH_puntual.asp

Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2015). *Censo 2001*. Obtenido de Sitio web del INDEC: http://www.indec.gov.ar/nivel4_default.asp?id_tema_1=2&id_tema_2=41&id_tema_3=134

Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2015). *Porcentaje de hogares y personas bajo las líneas de pobreza e indigencia en los aglomerados urbanos y regiones estadísticas, desde mayo 2001 en adelante*. Obtenido de Sitio web del INDEC:

<http://www.indec.gov.ar/bajarSerieHistorica.asp?idc=335C4F160958A7BD883CC2AB502308B36730529EDB613D24C239DC9285DC948A2B123A3265EF1704>

Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2015). *Series de la EPH Continua*. Obtenido de Sitio web del INDEC:

http://www.indec.gov.ar/nivel4_default.asp?id_tema_1=4&id_tema_2=27&id_tema_3=64

Ley N° 26.739. (2012). *Boletín Oficial de la República Argentina* N° 32367.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. (2003). *Libro Blanco de la Previsión Social*. Buenos Aires.

Ministerio de Trabajo, empleo y Seguridad Social. (2008). *Boletín Estadístico de la Seguridad Social*, Tercer y Cuarto Trimestre 2008. Buenos Aires.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. (2012). *Aportantes según el régimen previsional*. Obtenido de Sitio Web del MTEySS:

<http://www.trabajo.gob.ar/left/estadisticas/bel/belDisplayCuadro.asp?idCuadro=186&idSubseccion=6>

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. (2015). *Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial, Estadísticas Nacionales*. Buenos Aires.

Neffa, J., Salas, J., & Giner, V. (2004). *Actividad, empleo y desempleo según la EPH. Elementos para un análisis descriptivo del período comprendido entre las ondas de mayo 1974 y 2003*. Buenos Aires: CEIL-PIETTE (CONICET).

Observatorio de la Seguridad Social, ANSES. (2011). *Análisis de la cobertura previsional del SIPA: protección, inclusión e igualdad*. Buenos Aires.

Pérez Liñán, A. (2001). *Crisis presidenciales: gober-*

nabilidad y estabilidad democrática en América Latina, 1950-1996. *Instituciones y Desarrollo* N° 8 y 9, 281-298.

Presidencia de la Nación. (2015). *Ley de Movilidad Jubilatoria* N° 26.417. Buenos Aires.

Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. (2015). *Sitio del Ciudadano*. Obtenido de <http://sitiodelciudadano.mecon.gov.ar/sici/>

SEL Consultores. (2012). *Newsletter sobre la situación laboral y social de la Argentina*. Buenos Aires.

Universidad Católica Argentina. (2015). *Progresos sociales, pobreza estructurales y desigualdades persistentes: ilusiones y desilusiones en el desarrollo humano y la integración social al quinto año del Bicentenario*. (A. Salvia, Ed.) Buenos Aires: Observatorio de la Deuda Social.

Zarazaga, R. (2014). Política y necesidad en los Programas de Transferencias Condicionadas. En C. Acuña (Ed.), *El Estado en acción. Fortalezas y debilidades de las políticas sociales*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

BOLIVIA

Mario Napoleón Pacheco Torrico

Mario Napoleón Pacheco Torrico. Economista, Director Ejecutivo de la Fundación Milenio. Profesor del Departamento de Economía de la Universidad Mayor de San Andrés de La Paz, Bolivia. Sus áreas de investigación son crecimiento y desarrollo económicos, historia económica y el análisis de coyuntura. Ha publicado varios libros y artículos. Dirección electrónica: napoeco@yahoo.com

1. Introducción: situación económica, política y social del país previa a la llegada al poder del socialismo del siglo XXI

1.1 Situación económica

En 2005, un año antes de la ascensión al gobierno de Evo Morales, había comenzado la recuperación de la economía boliviana, aun considerando la aguda inestabilidad política entre 2003 y 2005. El país tuvo que soportar sucesivos *shocks* externos negativos en 1999 y en 2001, que implicaron fuertes desaceleraciones en el crecimiento económico, 0,4 % y 1,7 % respectivamente. Entre 2002 y 2004 el crecimiento promedio fue de 3,4% y en 2005 llegó al 4,4%. (Cuadro 1)

Cuadro 1: Principales indicadores de corto plazo 2004-2005

	2004	2005
PIB (tasa de crecimiento) (%)	4,2	4,4
Tasa de inflación acumulada (%)	4,62	4,91
Saldo de la balanza comercial (millones de dólares)	345	508
Saldo de la Balanza de pagos en cuenta corriente (millones de dólares)	325	561
Déficit del Sector Público No financiero (% del PIB)	-5,5	-2,2

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas
Elaboración: Autor

El entorno internacional benévolo debido al crecimiento principalmente de la China, que impulsó hacia arriba el precio de las materias primas, activó el crecimiento sobre la base de una capacidad productiva creada por las reformas en la década de 1990. La estabilidad macroeconómica lograda a partir de agosto de 1985, momento en que se aplicó un conjunto de medidas económicas que permitieron frenar la hiperinflación, restablecer los equilibrios macroeconómicos básicos e iniciar las reformas de mercado, marcó la orientación de la política económica que precisamente se mantuvo hasta 2005.

Entre 2004 y 2005 la inflación aumentó levemente, en 0,29 puntos porcentuales, pero se mantenía bajo control (Cuadro 1). El saldo de la balanza comercial, que desde 1991 registraba continuos déficit, fue favorable los dos años debido al aumento en el valor de las exportaciones. Este mismo hecho, junto al aumento de las remesas, explica el superávit en cuenta corriente. Los mayores problemas se encontraban en el ámbito fiscal, ya que el balance mostraba un déficit persistente, pero en 2005 éste fue solamente la mitad que el registrado en 2004, por el aumento de los ingresos fiscales.

La mejora de las exportaciones se originó en el incremento de los precios de las materias primas que exporta Bolivia, fundamentalmente en los precios de venta del gas natural al Brasil que están vinculados a una canasta de precios de tres fuel oil, que a su vez están determinados por el precio internacional del petróleo WTI. De 2004 a 2005 el precio del WTI subió de US\$ 41 a 57 por barril y, por lo tanto, el precio del gas natural

exportado al Brasil aumentó de 2,04 a 2,59 US\$/MM BTU¹, es decir en 27,0%.

La información precedente evidencia que los años críticos estaban superándose gracias a las reformas de la segunda mitad de la década de 1990, principalmente las realizadas en el sector petrolero que permitieron captar importantes flujos de inversión extranjera que se destinó a la prospección y exploración de nuevos yacimientos de gas que permitiesen cumplir con el compromiso de exportación al Brasil. Este emprendimiento permitió construir el gasoducto más extenso desde los campos productores, situados en el extremo sur de Bolivia, próximo a la frontera con Argentina, hasta el Brasil. La exportación de gas comenzó en julio de 1999.

1.2 Situación política: antecedentes

Bolivia recuperó la democracia en 1982 con el gobierno de Hernán Siles Zuazo, después de una dictadura militar que gobernó siete años, de tres elecciones y de haber llegado a la Presidencia 10 personas.

Entre 1978, último año de gobierno del General Hugo Banzer Suárez, y 1982 se sucedieron 10 presidentes en Bolivia –sin tomar en cuenta a la Junta Militar de 1981, compuesta por tres generales– que en promedio gobernaron seis meses (Cordero, 2014, pág. 121). Esta fue una de las expresiones de la aguda inestabilidad política que impidió aplicar medidas económicas para enfrentar no solamente una crisis coyuntural, expresada en las presiones inflacionarias que finalmente deri-

1 MM BTU= Millón de Unidades Térmicas Calóricas

varon en una hiperinflación, sino fundamentalmente la crisis estructural que se originó en el agotamiento del modelo de desarrollo estatista vigente desde 1952.

Siles no completó el periodo presidencial de cuatro años (debía gobernar hasta 1986) debido a la hiperinflación y a la depresión económica que provocaron un descontento en la ciudadanía, marcadas y constantes protestas de los sindicatos y una oposición tenaz en el Parlamento. En ese marco resignó un año de su mandato y convocó a elecciones adelantadas en 1985 en las que resultó elegido por el Congreso Víctor Paz Estenssoro, que implementó, en agosto de 1985, un conjunto de medidas de ajuste que permitieron parar la hiperinflación y también un conjunto de reformas de mercado denominadas por los críticos como neoliberales, modelo que estuvo vigente hasta 2005. A partir de 2006, bajo el primer gobierno de Evo Morales Ayma (2006-2009), se inició el desmontaje de ese modelo económico y su reemplazo por uno fundamentalmente estatista.

1.3 El escenario político en 2005

Entre 1985 y 2002 se realizaron cinco elecciones presidenciales (1985, 1989, 1993, 1997, 2002) que no dieron un ganador por mayoría absoluta, sino uno por mayoría relativa que debía disputar con el candidato que obtuvo el segundo lugar una segunda vuelta en el Congreso Nacional. La excepción fue Jaime Paz Zamora, quien obtuvo el tercer lugar en las elecciones de 1989 y accedió a la Presidencia por el apoyo en el Congreso del candidato Hugo Banzer, que había obtenido el segundo lugar detrás del ganador, Gonzalo Sánchez de Lozada.

Posteriormente la reforma constitucional de 1994 estableció que en caso de no lograrse el 51% de los votos válidos, solamente debían participar en la elección congresal los candidatos que lleguen al primer y segundo lugar. Debido a la fragmentación y dispersión del voto ninguno de los candidatos ganadores alcanzó el 51% y todos fueron elegidos en el Congreso.

Este sistema de una segunda vuelta en el Congreso daba lugar a la construcción de pactos y alianzas entre los partidos políticos para llegar al 51% y conformar el bloque que gobernaría. Si bien este mecanismo permitió superar el empantanamiento electoral de fines de los años 70, empezó a ser criticado por la ciudadanía, ya que dio lugar a un esquema de negociaciones políticas que determinaban la participación de los partidos en función a la distribución de cuotas de poder en el Gobierno. La elección como presidente de Jaime Paz, en 1989, habiendo sido el tercero en los resultados electorales de 1989, contribuyó al descrédito del sistema político.

Bajo este sistema fueron elegidos Víctor Paz (1985-1989), Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997), Hugo Banzer (1997-2002), que renunció en 2001 debido a una enfermedad terminal, habiendo completado el periodo el vicepresidente Jorge Quiroga Ramírez (2001-2002). Gonzalo Sánchez de Lozada (2002-2003) tampoco acabó su segundo mandato (debía gobernar hasta 2007), ya que renunció forzosamente en octubre de 2003, en un contexto de una aguda agitación social. Le sucedió el vicepresidente Carlos Mesa Gisbert (2003-2005), que renunció en junio de 2005. En este caso la Constitución Política del Estado (CPE) establecía que el

siguiente en la sucesión presidencial debía ser el presidente de la Cámara de Senadores y luego el presidente de la Cámara de Diputados, quienes fueron parte del esquema político de Sánchez de Lozada y no pudieron asumir la Presidencia por la oposición de los grupos políticos que habían forzado su renuncia. Entonces, siguiendo la normativa constitucional, asumió el presidente de la Corte Suprema de Justicia, Eduardo Rodríguez Veltzé (junio de 2005 a enero de 2006), que se comprometió a realizar elecciones presidenciales en diciembre de 2005 ya que las fuerzas políticas acordaron acortar el periodo presidencial que, reiteramos, debía terminar en 2007.

En las elecciones presidenciales de 2002 Sánchez de Lozada, del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), ganó solamente con el 22,46% de los votos (en 1993 alcanzó el 35,55%), mientras que el segundo, Evo Morales, del Movimiento Al Socialismo (MAS), alcanzó el 20,94% y estuvo solamente 721 votos por encima del tercero, Manfred Reyes Villa (Cordero, 2014, pág. 159). En este contexto el candidato ganador tuvo que trabajar en una dificultosa alianza política primero con el Movimiento de la Izquierda Revolucionaria (MIR) de Jaime Paz y luego con Reyes Villa, de Nueva Fuerza Republicana (NFR), que le permitió llegar al 59,68% de los votos válidos y una representación parlamentaria de 105 congresistas sobre un total de 157, es decir el 66,88%. Surgió así un gobierno débil y sujeto a las presiones políticas no solamente de la oposición, sino también de los mismos aliados.

En la opinión de Jorge Lazarte, en el fondo los gana-

dores de las elecciones de 2002 fueron Evo Morales, que en los inicios de la campaña ni siquiera figuraba en las encuestas, y Reyes Villa. Mientras que los perdedores fueron Acción Democrática Nacionalista, Conciencia de Patria y Unión Cívica Solidaridad, partidos que obtuvieron votaciones muy inferiores que en las elecciones de 1997 (Lazarte, 2008, págs. 60-61).

El resultado fundamental fue la conformación de un nuevo mapa político, con un actor clave, “Evo Morales [...] que de una fuerza marginal se convierte en un central en el nuevo sistema de partidos y en la llave de la gobernabilidad del país. Es decir se ...[configuró]...un nuevo mapa político centrífugo” (Lazarte, 2008, pág. 89). Las características del MAS son contrarias a las de los partidos del antiguo sistema político: se definía como contrario a la globalización y a las políticas liberales y defensor del estatismo. Esta nueva configuración ocasionará “grandes problemas en la gobernabilidad política del país” (Lazarte, 2008, pág. 91).

Desde el segundo gobierno de Hugo Banzer los grupos corporativos fueron ganando espacio y realizando huelgas y paros con demandas de diferente naturaleza, teniendo al frente a un gobierno que cedía permanentemente. El punto culminante, en el año 2000, fue la “Guerra del agua” en la ciudad de Cochabamba, que significó una movilización radical de grupos opositores que demandaron el rompimiento del contrato de provisión de agua con una empresa extranjera, con el argumento de que siendo el agua un recurso básico no podía cobrarse por ella.

En el segundo gobierno de Sánchez de Lozada, a

partir de 2002, los movimientos sociales articularon sus acciones y presiones, frente a un gobierno que intentaba responder abriendo espacios de diálogo que no tenían resultado, por las posiciones intransigentes.

La delicada situación fiscal, expresada en un déficit de 8,9% del PIB en 2002, obligó a las autoridades a proyectar una reducción del déficit al 5,5% en 2003, pero subiendo significativamente la inversión pública. Para alcanzar ambas metas se determinó un aumento en los ingresos mediante un nuevo sistema progresivo de impuestos sobre los sueldos y salarios, propuesta que la prensa calificó como “impuestazo” (Fundación Milenio, 2003, pág. 20).² Esta medida provocó la sublevación de una unidad de la Policía Nacional en La Paz y el enfrentamiento con el Ejército, además de protestas generalizadas, por lo que el Gobierno tuvo que anularla. Este hecho provocó la crisis definitiva del sistema de partidos políticos, en la medida en que en dos oportunidades se derrocarían gobiernos constitucionales.

En diciembre de 2005 se realizaron elecciones presidenciales en las que participaron nuevas organizaciones políticas. Podemos, liderada por el expresidente Jorge Quiroga, que alcanzó el segundo lugar con el 29% de los votos, Unidad Nacional, del empresario Samuel Doria Medina, con el 7,8%, y el MNR, sobreviviente del anterior sistema político, con el 6,4%. EL MAS ganó con el 53,7% (Lazarte, 2008, pág. 151). La cantidad de votos que logró Evo Morales no había sido alcanzada por ningún candi-

2 Para un examen detallado de este hecho, ver: Fundación Milenio. *Informe de Milenio sobre el acontecer político en Bolivia*. No. 6 (Agosto 2002-agosto 2003), La Paz, 2003.

dato anteriormente. Su significado fue el cambio de la élite gobernante y el control del Poder Legislativo.

Uno de los primeros objetivos del gobierno de Evo Morales fue la realización de una Asamblea Constituyente que elaborara una nueva CPE y, por esa vía, reformara el Estado. En 2005 un grupo de intelectuales de izquierda en el que se encontraba Álvaro García, que luego fue candidato a la Vicepresidencia con Morales, publicaba un conjunto de artículos no solo críticos con el sistema político sino fundamentalmente con el modelo denominado “neoliberal”, y sostenía que los movimientos sociales de izquierda con sus acciones contrarias al Estado se proponían “desmontar las estructuras de colonialidad vigentes en toda la historia republicana” (García, *La lucha por el poder en Bolivia*, 2005, pág. 25).³ Sin embargo, desde 1994 se habían diseñado e implementado un conjunto de reformas orientadas a modernizar el Estado.⁴

3 García argumenta que los movimientos sociales con sus movilizaciones interpelan al Estado demandando: “abolición de la ley de aguas, anulación de contratos de privatización, suspensión a la erradicación forzosa...[de la coca]...territorialidad indígena, asamblea constituyente, nacionalización de los hidrocarburos”. Como podrá verificarse posteriormente, estos elementos constituyeron la agenda económica del Gobierno de Evo Morales.

4 Cordero realiza un listado completo de las reformas realizadas antes de la Asamblea Constituyente: “dos reformas constitucionales, en 1994 y 2004; reformas en el sistema electoral que permitieron la reestructuración de la Corte Nacional Electoral (CNE), Ley de Descentralización, Ley de Participación Popular, y Ley de Municipalidades”. El autor también hace notar que la reforma constitucional de 2004 “representó la ruptura del monopolio de la representación política y la incorporación de los institutos de la democracia directa: Referéndum, Iniciativa Legislativa Ciudadana y Asamblea Constituyente. Estos importantes cambios jurídicos significaron la transición de una democracia representativa a una democracia cada vez más participativa” (Cordero, 2014, pág. 185).

En las elecciones de representantes a la Asamblea Constituyente celebradas en 2006 obtuvo mayoría el MAS. En 2008 se realizó el Referéndum Revocatorio de mandato presidencial y se cumplieron referéndums en cuatro departamentos y en 2009 se llevó a cabo el referéndum para aprobar la nueva CPE (Cordero, 2014, pág. 242).

Una vez que ésta fue aprobada, el Gobierno convocó a nuevas elecciones presidenciales en 2009, con el argumento de que el periodo 2006-2009, el primero de Evo Morales, no debía tomarse en cuenta ya que en esos años estuvo vigente la CPE de 2004. Otra vez se impuso Morales, que obtuvo el 63,91% de los votos para gobernar hasta 2014. La contundente victoria también le permitió controlar nuevamente la Asamblea Legislativa.

Estando permitida por una sola vez la reelección, en 2014 se convocó a elecciones generales a las que se presentó el presidente Morales, sosteniendo que el periodo 2009 a 2014 fue el primero bajo el marco de la nueva CPE y que podía optar a una reelección. En esas elecciones, realizadas en octubre, ganó nuevamente Evo Morales con el 61,04% de los votos, debiendo gobernar hasta 2019. Nuevamente el MAS, al obtener la mayoría absoluta, controlaba la Asamblea Legislativa.

Al momento de redactar esta sección se prepara un referéndum, para el 21 de febrero de 2016, en el que se preguntará a la población si se modifica el artículo pertinente de la CPE para permitir que Morales sea nuevamente candidato en las elecciones de 2019.

2. Bonanza económica y resultados sociales

2.1 Contexto económico internacional: precios del petróleo y de los minerales

Para la economía boliviana el precio del petróleo es clave, particularmente el del *West Texas Intermediate* (WTI), ya que determina el precio de exportación del gas natural al principal mercado que es el Brasil, al que se exporta el 56% de la producción⁵. El precio del petróleo experimentó aumentos notables en 2005, 2008, 2010 y 2011. Se registró una fuerte disminución en 2009 y desde 2013, aun considerando el débil aumento de ese año, la tendencia fue declinante. No obstante, sumando los aumentos y disminuciones de 2005 a 2014, se advierte que el incremento acumulado llegó a 152,8%, mientras que la suma de las caídas solamente alcanzó el 43,9%.

Los precios de los minerales siguieron la misma tendencia de la cotización del petróleo. A partir de 2005 hubo incrementos fuertes, como en 2006 y en 2010. Las disminuciones acumuladas entre 2005 y 2014 alcanzaron el 58,4%, nivel ampliamente compensado por los incrementos acumulados, que llegaron a 157,7%.

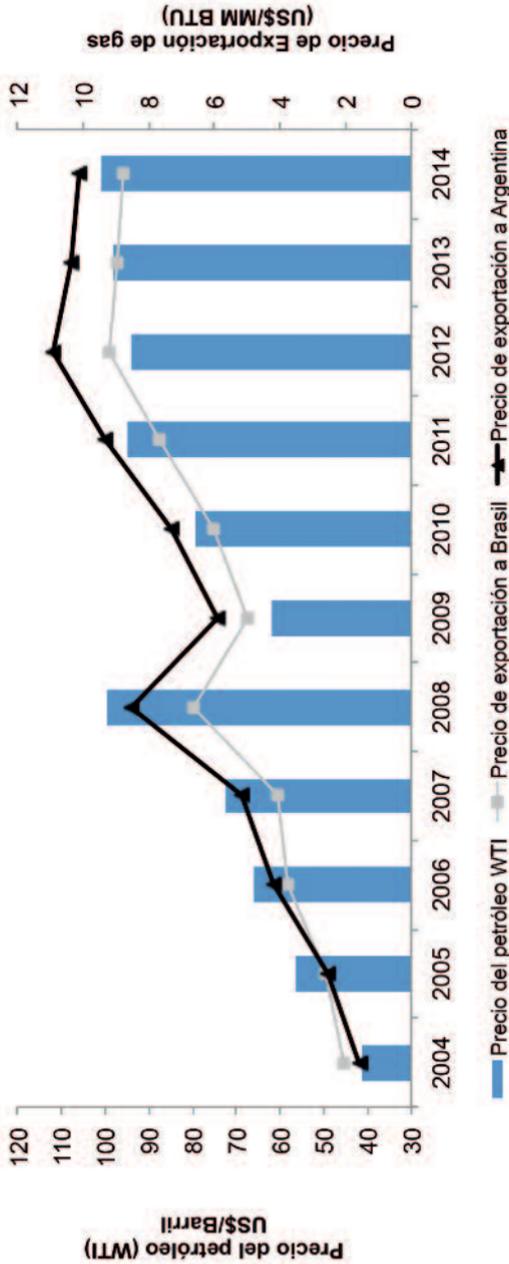
2.1.1 Precios del gas natural exportado al Brasil y a la Argentina.

Los precios del principal producto de exportación de Bolivia, el gas natural, subieron significativamente bajo el influjo del incremento del precio del petróleo.

⁵ A la Argentina se exporta el 27% de la producción y el 17% restante se destina al mercado interno.

Pese a haber bajado en algunos años, las contracciones siempre fueron compensadas por los aumentos. Entre 2004 y 2005 el precio de exportación al Brasil subió 27,0%, empero entre 2005 y 2008 el aumento fue de 156,7%. El precio bajó en 2009 pero aún fue superior a los de 2004-2005. En 2012 se alcanzó el nivel más alto que fue 3,5 veces mayor que el de 2005. Entre 2013 y 2014 bajó hasta promediar los 8,88 US\$/MM BTU, nivel superior en 242,9% al de 2005 (Gráfico 1). Las caídas acumuladas en 2009, 2013 y 2014 llegaron a 30,3%, pero los incrementos acumulados fueron de 185,9%.

Gráfico 1: Precios del petróleo (WTI) y de exportación de gas natural a Brasil y a Argentina 2004-2014



Fuente: Banco Central de Bolivia, YPFB
Elaboración: Autor

Los precios de venta a la Argentina subieron desde 2005 hasta 2012, con excepción de 2009. Entre 2005 y 2014 la contracción acumulada fue de 38,2%, pero en el mismo período los aumentos sumaron 220,2%.

2.1.2 El crecimiento de las exportaciones

Antes de examinar el comportamiento de las exportaciones es necesario aclarar que el *boom* de los precios no se hubiera aprovechado si no existía previamente capacidad productiva que permitiese responder al estímulo de los precios crecientes.

En la actividad petrolera las reformas liberales realizadas entre 1993 y 1997, la Capitalización, la nueva ley petrolera de 1996 y el acuerdo para exportar gas natural al Brasil firmado inicialmente en 1975, y que fue renovado por los gobiernos posteriores, permitió captar importantes flujos de inversión extranjera, principalmente en exploración y prospección, que tuvo resultados positivos ya que los principales yacimientos de gas natural se descubrieron entre la segunda mitad de los años noventa y principios de los 2000. En la minería el principal emprendimiento productivo, San Cristóbal, que explota complejos de plata-zinc-plomo, comenzó en la primera mitad de la década de 1990 y recién ingresó en explotación el último trimestre de 2007.

Los aumentos en el precio y en los volúmenes exportados de gas determinaron que este recurso incrementó su participación en las exportaciones totales. En 2014 el valor de las exportaciones gasíferas fue 5,5 veces mayor que en 2005, lo que permitió que el peso

del gas en las exportaciones totales aumentara de 38,9% en 2005 a 48,8% en 2014 (Cuadro 2). El desempeño de los minerales fue también positivo: en 2014, año de precios bajos, las exportaciones mineras fueron 7,2 veces más altas que en 2005 y aportaron con el 32% de las exportaciones totales.

Cuadro 2: Exportaciones de gas natural, minerales y exportaciones totales, 2004 - 2014

Año	Valor de las exportaciones de gas natural (millones de dólares)	Importancia de las exportaciones de gas natural en las exportaciones totales (En porcentaje)	Valor de las exportaciones de minerales (millones de dólares)	Importancia de las exportaciones mineras en las exportaciones totales (En porcentaje)	Valor de las exportaciones totales (millones de dólares)
2004	620	28,9	456	21,2	2.146
2005	1.086	38,9	544	19,5	2.791
2006	1.672	42,3	1.061	26,8	3.951
2007	1.971	43,8	1.385	30,7	4.504
2008	3.158	48,3	1.932	29,6	6.525
2009	1.967	39,7	1.846	37,2	4.960
2010	2.798	43,7	2.395	37,4	6.402
2011	3.885	46,5	3.429	41	8.358
2012	5.478	48,7	3.744	33,3	11.254
2013	6.113	54,3	3.069	26,3	11.657
2014	5.986	48,8	3.924	32	12.266

Fuente: Banco Central de Bolivia

Elaboración: Autor

2.1.3 Evolución de la deuda pública externa (DPE)

Históricamente los periodos de aumento intenso en el precio de las materias primas que exporta Bolivia han coincidido con procesos de alto endeudamiento externo. Es decir, el incremento en los precios externos, que impulsa las exportaciones y el ingreso de divisas, estimula la contratación de crédito externo. Este fenómeno ocurrió en las décadas de 1920 y de 1970 y a partir de 2008 (Pacheco, 2015). También es evidente que el escaso ahorro interno no permitía financiar las inversiones necesarias para el crecimiento económico, por lo que se recurrió al endeudamiento externo.

Dado que la DPE constituía una pesada carga para las finanzas públicas, desde 1996 Bolivia se benefició del Programa de Reducción de la Deuda (HIPC I y II)⁶ con el Banco Mundial y el FMI, a cambio de destinar los recursos liberados del servicio de la deuda a programas sociales e infraestructura. Sin embargo, el saldo de la deuda a comienzos de la década de los 2000 era superior al 50% del PIB y en 2005 llegó al 51,6% del PIB. En este marco, en 2005 el G8 aprobó la condonación del 100% del *stock* de deuda de los países HIPC (deudas con el FMI y el Banco Mundial, a los que se sumó el BID), con la finalidad de alcanzar los Objetivos del Desarrollo del Milenio en 2015. Este nuevo programa comenzó a aplicarse entre 2006 y 2007, condonándose a Bolivia un total de US\$ 2.734 millones, equivalentes al 55,3% del saldo de la DPE. Sin embargo, desde 2008 las autoridades nuevamente contrataron créditos y la DPE

⁶ HIPC = *Heavily Indebted Poor Countries* (Países Pobres Muy Endeudados).

aumentó especialmente en 2012 y 2013, cuando se colocaron Bonos Soberanos en el exterior por un total de US\$ 1.000 millones.⁷ Luego de la condonación, la DPE subió entre el 2007 y 2014 en 159,8% (Ver cuadro 3).

Cuadro 3: Saldo de la deuda pública externa (DPE) e indicadores de endeudamiento, 2004 - 2014

Año	Saldo de la DPE	DPE/PIB	Servicio de la DPE / exportaciones de bienes y servicios	Saldo de la DPE / exportaciones de bienes y servicios
	(millones de dólares)	(%)	(%)	(%)
2004	5.045	57,4	11,1	195,4
2005	4.942	51,6	11,1	149
2006	3.248	28,2	7,3	73,4
2007	2.208	16,7	6,6	44,1
2008	2.443	14,5	3,7	34,8
2009	2.601	14,9	4,1	47,5
2010	2.891	14,6	4,2	40,3
2011	3.492	14,5	2,5	37,8
2012	4.196	15,4	4,1	34,2
2013	5.262	17,1	2,3	41,4
2014	5.736	16,6	2,7	42,5

Fuente: Banco Central de Bolivia

Elaboración: Autor

⁷ Para el destino de los recursos provenientes de los Bonos Soberanos, ver: Aranibar. Enrique, "La deuda externa y los desembolsos, 1998-2013", en: Morales, Juan Antonio (Editor) (2004). *¿Dónde está la plata? Cuantificación de los ingresos extraordinarios que percibió Bolivia de 2006 a 2013*. La Paz, Fundación Milenio, pp. 79-81. La primera colocación de los Bonos Soberanos fue el 22 de octubre de 2012, por US\$ 500 millones, a una tasa de 4,875% y a 10 años de plazo. La segunda colocación se realizó el 15 de agosto de 2013, por US\$ 500 millones, a una tasa del 5,95% y también a 10 años de plazo.

Pese a haber subido significativamente en valores absolutos, el saldo de la DPE solamente representó el 16,6% del PIB en 2014. De la misma forma, los otros indicadores de sostenibilidad registran valores bajos (Cuadro 3). Esta situación se debe al extraordinario incremento de las exportaciones y al aumento del PIB calculado en dólares corrientes y con un tipo de cambio que fue apreciándose entre 2006 y 2009 y también en 2011 y que se congeló desde 2012.

2.1.4 *La balanza de pagos*

El saldo de la balanza de pagos global en el periodo examinado fue positivo y en 2008 alcanzó un récord debido al elevado superávit de la cuenta corriente. En 2009, por efecto de la crisis financiera internacional que deterioró los precios de los productos de exportación, el saldo global se contrajo fuertemente, pero se recuperó y alcanzó un nuevo máximo en 2011. A partir de entonces se advierte una disminución marcada.

La expansión de las exportaciones a partir de 2005 y con intensidad desde 2006 permitió revertir el recurrente déficit en cuenta corriente. También incidieron favorablemente las remesas netas de los trabajadores bolivianos en el exterior, que subieron constantemente. Este rubro inclusive fue mayor que la inversión extranjera directa (que se registra en la cuenta de capital y financiera), excepto en 2012 y 2013. En 2012 se registró el mayor superávit en la cuenta corriente (US\$ 1.970 millones). En 2014, si bien el saldo fue positivo, apenas llegó a US\$ 10 millones, cifra que refleja claramente la desaceleración de las exportaciones y el aumento significativo de las importaciones, que deterioraron el saldo de la balanza comercial. (Cuadro 4)

Cuadro 4: Síntesis de la balanza de pagos, 2004 – 2014 (saldos netos en millones de dólares)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
BALANZA DE PAGOS GLOBAL	126	504	1.515	1.952	2.374	325	923	2.160	1.712	1.122	971
Cuenta corriente	337	622	1.318	1.591	1.991	746	766	77	1.970	1.054	10
Balanza comercial:	302	457	1.036	918	1.444	415	812	431	2.676	2.319	1.731
Exportaciones (FOB)	2.146	2.791	3.951	4.504	6.525	4.960	6.402	8.358	11.254	11.657	12.266
Importaciones (CIF)	1.844	2.334	2.916	3.586	5.081	4.545	5.590	7.927	8.578	9.338	10.534
Cuenta capital y financiera (a)	416	204	303	472	378	-29	917	977	542	-177	-109
Errores y omisiones	-627	-322	-106	-111	5	-392	-760	1.106	-800	245	1.070
Financiamiento	126	-504	-1.516	-1.952	-2.374	-325	-923	-2.160	-1.712	-1.122	-971
RIN BCB	-138	-504	-1.516	-1.952	-2.374	-325	-923	-2.160	-1.712	-1.121	-971
Rubros pro memoria:											
Reservas Internacionales Netas (RIN)	1.123	1.714	3.178	5.319	7.722	8.580	9.730	12.019	13.927	14.430	15.123
Remesas netas de trabajadores	135	244	504	949	999	927	839	898	951	1.018	985
Inversión extranjera directa	63	-291	278	362	508	426	672	859	1.060	1.750	648
Tipo de cambio nominal de compra (Bs/1 US\$)	7,95	8,09	8,06	7,89	7,29	7,07	6,99	6,99	6,96	6,96	6,96
Tipo de cambio real y efectivo multilateral (TCRM) (Ago/2003=100)	112	110,6	112,5	106,9	85,8	93,7	91,5	85,6	84,5	77,3	69,9
Variación TCRM	6,7	-1,2	1,7	-4,9	-19,7	9,2	-2,3	-6,4	-1,3	-8,5	-10

(a) Incluye errores y omisiones

Fuentes: Banco Central de Bolivia, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas

Elaboración: Autor

Antes del auge de los precios externos, la cuenta de capital y financiera casi siempre mostraba superávit y financiaba el déficit de la cuenta corriente, sin embargo en algunos años también registraba déficit y el financiamiento provenía de las reservas del Banco Central. Los rubros de mayor incidencia para el saldo positivo en la cuenta de capital y financiera entre 2010 y 2011 fueron los recursos netos provenientes del endeudamiento externo del sector público. En 2012, como se explicó anteriormente, se colocaron por primera vez bonos soberanos por US\$ 500 millones. Esta colocación y el incremento de la inversión extranjera directa determinaron el superávit. En 2013 el saldo negativo se explica porque el servicio de la deuda fue mayor que los desembolsos, aun considerando que en este año se volvieron a colocar bonos soberanos por US\$ 500 millones. En 2014, pese a que el sector público registró un flujo positivo de endeudamiento y, principalmente, por el pago extraordinario proveniente “de las exportaciones de gas rico de gestiones anteriores” (Banco Central de Bolivia, 2014, pág. 34), el saldo fue negativo. Otro rubro que impactó negativamente fue la contracción de la inversión extranjera directa.

2.2 Política económica: las políticas fiscal, monetaria y cambiaria

*2.2.1 Política fiscal*⁸

En 2005 se promulgó un nuevo marco legal para el sector petrolero que incluyó un nuevo impuesto a la

8 Un examen del desenvolvimiento fiscal entre 1998 y 2013 se encuentra en:

producción, denominado Impuesto Directo a los Hidrocarburos. Con esa incorporación, el sector petrolero paga los siguientes impuestos:

- Impuesto Directo a los Hidrocarburos = 32% del valor de la producción en boca de pozo (se distribuye a las gobernaciones, municipios, universidades, Fondo de Desarrollo de Pueblos Indígenas y Originarios y Comunidades Campesinas y el Tesoro General del Estado)
- Regalías sobre la producción = 12% del valor de la producción (beneficia principalmente a los departamentos productores)
- Participación del Tesoro General del Estado = 6% de la producción.⁹

El aumento de la carga tributaria sobre la actividad petrolera y el de las exportaciones de gas natural, en volumen y valor, determinó un incremento sustancial en los ingresos gubernamentales principalmente a partir de 2006, aunque ya en 2005 la renta petrolera había crecido 95%. Entre 2005 y 2014 la renta petrolera pasó

Molina, Germán. "Cuantificación de los ingresos y gastos del Sector Público No Financiero, entre 1998 y 2013". En: Juan Antonio Morales (Editor). *¿Dónde está la plata? Cuantificación de los ingresos extraordinarios que percibió Bolivia de 2006 a 2013*. La Paz, Fundación Milenio, 2014.

⁹ El decreto 28701 (1º/Mayo/2006), denominado de nacionalización de los hidrocarburos (que no dispuso la expropiación o confiscación de los yacimientos controlados por las empresas extranjeras, sino simplemente una renegociación de contratos), determina una participación para YPF. Por otra parte, la Ley 843 establece otros impuestos que debe pagar la actividad petrolera: impuesto a las utilidades (25%), impuesto a la remisión de utilidades (12,5%), patentes, impuesto al valor agregado (13%) y el impuesto a las transacciones (3%) (Del Granado, 2010, págs. 130-134).

de US\$ 858 millones a US\$ 4.012 millones, es decir que por cada dólar recaudado en 2005 en 2014 el Estado embolsó casi cinco dólares. De este modo la renta petrolera fue aumentando su participación en los ingresos del Gobierno General¹⁰. En 2004 la renta contribuía con el 19% de los ingresos y en 2013 la participación alcanzó un máximo de 35% (que bajó al 32% al año siguiente).

Antes de 2006 las finanzas públicas enfrentaban un déficit constante causado por el débil incremento de los ingresos frente al rápido aumento de los gastos. Sin embargo, la causa principal para los desbalances fiscales fue la incapacidad del Estado para ahorrar y financiar la totalidad de la inversión pública, por lo que se recurría al endeudamiento externo (Morales, 2012, pág. 151). Entre 2006 y 2013 los ingresos crecieron, con el estímulo de la renta petrolera, más intensamente que los gastos, dando lugar al surgimiento de superávits, si bien fluctuantes, inéditos en la historia económica boliviana. La situación cambió en 2014, cuando luego de ocho años se registró un déficit importante que se explica por el aumento de los gastos fiscales en 6,4 puntos porcentuales frente a 2013, año en que el superávit apenas llegó al 0,6% del PIB porque los gastos crecieron más rápido que los ingresos. (Cuadro 5)

¹⁰ El Gobierno General comprende al: Gobierno Central, gobernaciones, municipios y la seguridad social

Cuadro 5: Ingresos, gastos y resultado del sector público no financiero, 2004 -2014
(en porcentajes del PIB)

	2004	2005	Promedio	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Promedio
Ingresos totales	28,5	31,6	30,1	39,1	43,6	45,1	44,9	43	45,5	47	49,1	51,4	45,4
Gastos totales	34,1	33,9	34	34,6	41,9	45,1	44,9	43	44,7	45,3	48,4	54,8	44,7
Resultado global	-5,5	-2,2	-3,9	4,5	1,7	3,2	0,1	1,7	0,8	1,8	0,6	-3,4	1,2

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas

Elaboración: Autor

La expansión del gasto total del Sector Público No Financiero refleja un ensanchamiento permanente del tamaño del Estado (Morales, 2012, pág. 149). En efecto, desde 2006 se han creado empresas estatales en diferentes sectores de la economía, e instituciones públicas de diferente carácter y se han reactivado otras. Por otra parte, desde el primer año de gestión del Presidente Evo Morales se han estatizado las empresas que habían pasado a la administración privada en la década de 1990. Es decir, como había acontecido en las décadas de 1960 y principalmente 1970, ha emergido nuevamente el Estado empresario que, además de competir con el sector privado, lo desplaza utilizando, entre otros instrumentos, el financiamiento de sus inversiones con las reservas internacionales del Banco Central, con el argumento de su carácter estratégico.

Entre 2006 y 2013 las empresas estatales llegaron a 190 (Molina, *Cuantificación de los ingresos y gastos del Sector Público No Financiero, entre 1998 y 2013, 2014*, pág. 113). Las principales son¹¹:

11 Ver: Iván Arias. El estado de las empresas del Estado. *Coloquios Económicos*, No. 23 (2011). Fundación Milenio; Rubén Ferruffino. "Estado empresario: nacionalización y creación de empresas estatales en Bolivia", en: Fernando Molina y Henry Oporto (Editores). *Capitalismos en Bolivia. Los dilemas del desarrollo*. La Paz, Fundación Pazos Kanki, 2011, pp. 157-158; Álvaro García. *Las empresas del Estado. Patrimonio Colectivo del pueblo boliviano*. La Paz, Vicepresidencia del Estado-Presidencia de la Asamblea Legislativa Plurinacional, 2011; Álvaro García. *El "oenegismo", enfermedad infantil del derechismo. (O cómo la "reconducción del Proceso de Cambio es la restauración neoliberal)*. La Paz, Vicepresidencia del Estado-Presidencia de la Asamblea Legislativa Plurinacional, 2011; Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. 2014. *Memoria de la economía boliviana*. La Paz, 2015.

- Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB)
- Empresa Boliviana de Industrialización de Hidrocarburos
- Corporación Minera de Bolivia (incluye: Empresa Minera Huanuni, Empresa Minera Corocoro, Planta de Fundición de Karachipampa y Empresa Eucaliptus)
- Empresa de Recursos Evaporíticos
- Empresa Metalúrgica Vinto
- Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos (EMAPA)
- Empresa Boliviana de Almendra y Derivados (EBA)
- Empresa de Papeles de Bolivia (PAPELBOL)
- Empresa de Cartones de Bolivia (CARTONBOL)
- Empresa Boliviana del Oro
- Empresa Pública Nacional Estratégica de Lácteos Bolivia
- Empresa Nacional de Electricidad (ENDE)
- Empresa Pública Productiva Cementos de Bolivia
- Boliviana de Aviación
- Empresa Nacional de Telecomunicaciones
- Depósitos Aduaneros Bolivianos
- Administración de Aeropuertos y Servicios Auxiliares a la Navegación Aérea
- Quipus
- Boliviana de Televisión
- Empresa Naviera Boliviana
- Empresa Pública Nacional Estratégica Transporte Aéreo Boliviano

- Empresa del Agua del Valle Alto Sacaba
- Empresa Estratégica de Azúcar de Bolivia
- Empresa estratégica Azucarera San Buenaventura
- Corporación de las Fuerzas Armadas para el Desarrollo Nacional

Las emisiones de bonos de deuda interna en moneda nacional por parte del Tesoro General de la Nación fueron otra característica de las finanzas públicas. El objetivo de estas operaciones, además de estimular la “bolivianización”¹², según la opinión oficial, fue la captación de recursos para financiar proyectos y programas de los planes de inversión pública anuales que se emplean para estimular el crecimiento económico (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 2015, pág. 9). Oficialmente, otro propósito es “favorecer a los pequeños ahorristas” (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 2015, pág. 168).

Pese al incremento en valores absolutos de la deuda interna del Tesoro General de la Nación, principalmente desde 2006, su peso en el PIB fue disminuyendo debido, como se afirmó anteriormente, a la apreciación cambiaria de 2006 a 2011, el congelamiento del TCN entre 2012-2014 y el crecimiento del PIB (Cuadro 6).

12 Se entiende por bolivianización principalmente el mayor empleo de la moneda nacional, el Boliviano, en los depósitos y los créditos del sistema financiero.

Cuadro 6: Deuda interna del Tesoro General de la Nación (TGN), deuda externa pública y deuda pública total, 2004 - 2014

Año	Deuda interna del TGN (millones de dólares)	Deuda interna del TGN (Porcentaje del PIB)	Deuda externa pública (Porcentaje del PIB)	Deuda pública total (Porcentaje del PIB)
2004	2.765	31,5	57,4	88,9
2005	2.935	30,8	51,6	82,4
2006	2.994	26,3	28,2	54,5
2007	3.104	23,8	16,7	40,5
2008	3.759	22,7	14,5	37,2
2009	4.187	24,3	14,9	39,2
2010	4.502	23,1	14,6	37,7
2011	4.510	19	14,5	33,5
2012	4.232	15,7	15,4	31,1
2013	4.006	13,2	17,1	30,3
2014	4.118	12,6	16,6	29,2

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas

Elaboración: Autor

Una razón para el incremento del endeudamiento interno, en una coyuntura de superávit fiscal del Sector Público No Financiero, es que el Tesoro ha continuado enfrentando problemas de iliquidez recurrentemente. Otra causa podría radicar en la gestión de la deuda, por ejemplo ha colocado bonos de largo plazo con el objetivo de financiar déficits transitorios. Lo cierto es que “llama la atención que, a pesar de los superávits del SPNF, haya seguido acumulándose deuda” (Morales, 2012, pág. 168).

2.2.2 Política monetaria

El objetivo del Banco Central de Bolivia (BCB), fue “mantener la estabilidad del poder adquisitivo interno de la moneda, para contribuir al desarrollo económico y social” (Banco Central de Bolivia, 2015, pág. 89), es decir, mantener la inflación bajo control. Con ese objetivo se utilizaron varios instrumentos como las Operaciones de Mercado Abierto (OMAS), la emisión de títulos de regulación monetaria, las tasas de encaje legal y el tipo de cambio.

Los informes de Fundación Milenio sobre la economía boliviana entre 2005 y 2014 han insistido en que en estos años se desplegó una relación básica entre exportaciones, Reservas Internacionales Netas (RIN), base monetaria, agregados monetarios, inflación y emisión de letras de regulación monetaria. El *boom* de los precios externos impulsó el valor de las exportaciones, que aumentaba el ingreso de dólares al país. Como los exportadores deben cubrir una gran parte de sus costos en moneda nacional (Bolivianos –Bs.-), entonces

demandan Bs. a cambio de dólares.

Esto obliga al BCB a proveer Bs. y comprar dólares que formarán parte de las RIN, de manera que entre las variables que aportan a la formación de las RIN, la base monetaria es la de mayor incidencia.¹³ El efecto de estas relaciones es un aumento de la liquidez de la economía, lo que puede generar presiones inflacionarias. Para absorber liquidez se emiten títulos de regulación monetaria, mediante Operaciones de Mercado Abierto (OMAS). Otra variable importante es el movimiento del Crédito Neto al Sector Público (CNSP).

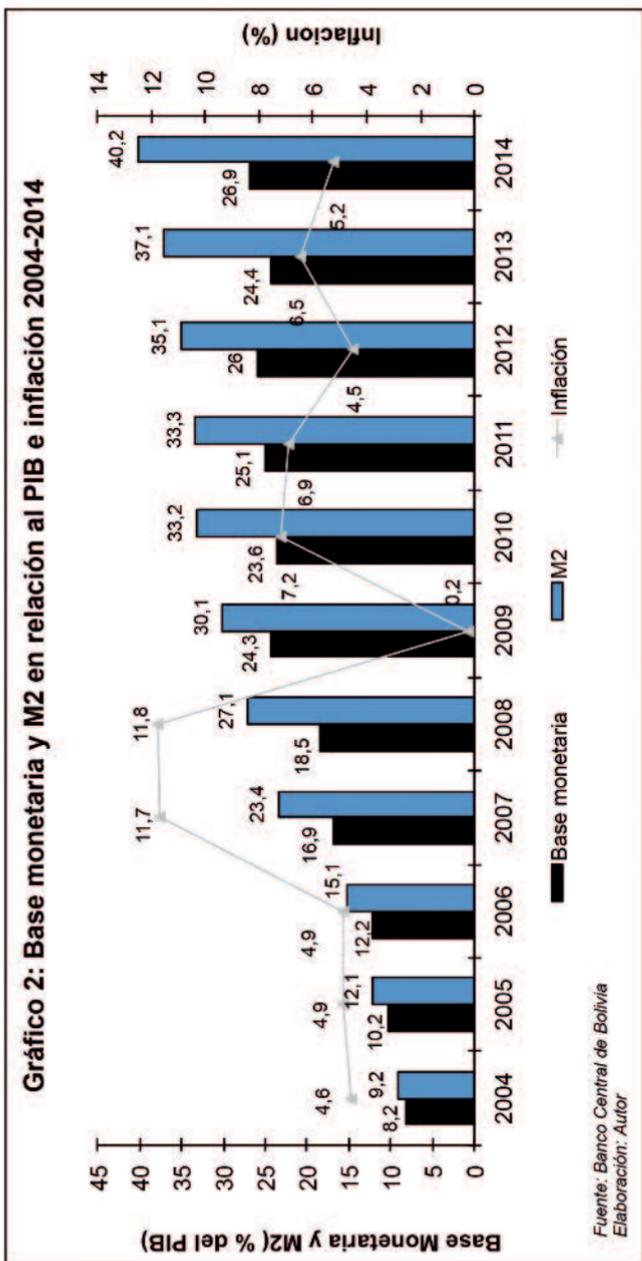
Entre 2004 y 2005 se registró un aumento de la base monetaria debido al incremento en las exportaciones que determinaron el crecimiento de las RIN, pero esta subida puede considerarse moderada en comparación con la registrada entre 2006 y 2008 y de 2010 a 2013.

En el primer periodo, 2004-2005, aumentaron la base monetaria y el conjunto de los agregados monetarios, de los cuales utilizamos M2, pero la inflación se mantuvo sin cambios, aun considerando el incremento de las exportaciones. Sin embargo, es importante hacer notar que antes de 2005 los periodos de expansión de los agregados monetarios y de la base monetaria eran seguidos por periodos de tasas de aumento moderadas. A partir de 2005 estas variables aumentarían intensamente, por lo que ese año es considerado como el del “quiebre estructural” en su comportamiento (Fundación Milenio, 2008, pág. 49).

En el segundo periodo, 2006 a 2008, las exportacio-

13 Las otras variables son: el Crédito Neto al Sector Público, OMAS, Otro Crédito Neto y el Crédito a Bancos.

nes mostraron un crecimiento importante (42% en 2006, 14% en 2007 y 45% en 2008) que, pese al incremento de las importaciones, determinó que el superávit de la balanza comercial en 2008 fuera 3,2 veces mayor que en 2005. Otro factor que impulsó la liquidez fue el aumento de las remesas, que subieron de US\$ 504 millones en 2006 a un promedio de US\$ 974 millones en 2007 y 2008. En consecuencia las RIN se expandieron en 4,5 veces en el mismo periodo. El efecto inmediato fue el incremento de la base monetaria de 10,2% del PIB en 2005 a 18,5% en 2008, subiendo también fuertemente el agregado monetario M2. El aumento de la liquidez impulsó la inflación, que llegó a los dos dígitos, 11,7% en 2007 y 11,8% en 2008. (Gráfico 2)



En ese contexto la reacción de las autoridades fue aumentar la emisión de títulos de regulación monetaria, mediante las OMAS que de US\$ 249 millones en 2006 aumentaron a US\$ 2.202 millones en 2008. Sin esta absorción de liquidez es muy posible que la inflación se hubiera acelerado más.

En 2009, por efecto de la crisis internacional, las exportaciones bajaron 24% y el saldo de la balanza comercial, si bien fue positivo, disminuyó. No obstante, las RIN subieron debido al aumento de las remesas, pero este aumento fue modesto en comparación con el registrado entre 2005 y 2008. En consecuencia, la base monetaria también continuó aumentando, lo mismo que el M2. Las autoridades del BCB colocaron más títulos de regulación monetaria y la inflación fue la más baja entre 2004 y 2013 (0,2%).

De 2010 a 2014 el ritmo de aumento de las exportaciones fue contrayéndose por la caída de los precios externos, aunque en 2014, debido principalmente al aumento de las exportaciones mineras, hubo una recuperación leve. Las remesas estuvieron por encima de los US\$ 900 millones y la inversión extranjera directa subió de manera significativa hasta 2013. Estos ingresos en divisas fueron complementados, como se mencionó anteriormente, con US\$ 1.000 millones provenientes de la colocación de bonos en 2012 y 2013. El resultado fue el incremento de las RIN en 2013, aunque a una tasa que fue la mitad de la alcanzada en 2011. La base monetaria aumentó hasta 2012 y la inflación se mantuvo relativamente alta hasta 2011, pero con tasas por debajo de las anotadas en 2007 y 2008. La respuesta

fue otra vez fue la emisión de títulos de regulación monetaria que en 2013 llegaron a US\$ 2.200 millones.

En 2014 las exportaciones subieron de forma moderada y la base monetaria, luego de haber disminuido en 2013, aumentó levemente; la tasa de inflación fue de 5,2%, menor a la registrada en 2013. Sin embargo, en un año en que subió la inversión extranjera directa y las remesas se contrajeron levemente, las OMAS aumentaron en US\$ 548 millones, es decir en 25%, en relación a 2013.

Como sostiene el informe de Fundación Milenio sobre la economía boliviana en 2014, “la inflación (por lo menos a 12 meses) no parece ser el principal motivo para mantener el nivel de colocación de títulos de regulación monetaria en estos elevados niveles. Es posible que el BCB esté utilizando las Operaciones de Mercado Abierto más bien para mantener el nivel de RIN, reduciendo la cantidad de dinero en la economía”. La intención de fondo de esta política “es impedir que se extiendan las expectativas de depreciación, factor que podría reducir las RIN y reforzar más estas expectativas” (Fundación Milenio, 2015).

Un aspecto importante es evaluar la sostenibilidad de la política cambiaria en un contexto adverso, en el que la caída en el precio de las materias primas determina un menor ingreso de divisas y, en consecuencia, debilita el nivel de las RIN, lo que refleja la vulnerabilidad de la economía boliviana. El movimiento de los precios externos evidencia, hasta el momento, que la disminución no es transitoria sino permanente. En consecuencia, habría que esperar una profundización de los problemas y un mayor endeudamiento externo.

2.2.3 *Política cambiaria*

El movimiento del tipo de cambio se puede dividir en tres períodos. En el primero, de 2004 a 2005, continuó la depreciación del tipo de cambio nominal (TCN), como había acontecido desde 1985. La modificación de la política cambiaria comenzó en 2006, cuando se apreció el TCN. En ese momento se inició el segundo período, que se extendió hasta 2011 y significó la apreciación continua del TCN debido al incremento de las exportaciones y el mayor ingreso de divisas. En este marco en 2006, por el aumento de la inflación en Brasil y Argentina, el tipo de cambio real multilateral (TCRM) se devaluó de 110,6 a 112,5.

Entre 2007 y 2008, en razón del significativo aumento de las exportaciones, las autoridades apreciaron el TCN. Sin embargo, el creciente ingreso de divisas impulsó la liquidez y la inflación subió fuertemente, generando una apreciación del TCRM que continuó hasta 2011 (en 2008 el TCRM disminuyó en 19,7%). En 2012 se modificó la política de apreciar el TCN y éste se mantuvo inalterable. La finalidad fue no generar expectativas negativas sobre el TCN que, en opinión de las autoridades económicas, podrían afectar seriamente la desdolarización. Otro efecto fue la apreciación del TCRM que fue impulsada también por las devaluaciones de los principales socios comerciales. En 2014 el índice de tipo de cambio real (ITCR) llegó al nivel más bajo del período de estudio: 69,9. La apreciación del TCRM impacta negativamente en las exportaciones, especialmente las no tradicionales, y favorece a las importaciones de bienes de consumo que desplazan a la producción interna.

2.3 Sistema financiero

Los depósitos en el sistema financiero cayeron entre 2001 y 2004, pero se recuperaron levemente en 2005, pasando de US\$ 3.442 millones en 2004 a US\$ 3.771 millones en 2005. La cartera de créditos en dólares también se redujo desde 2001 hasta 2005, en ese año llegó a US\$ 3.360 millones, pero en 2006 aumentó a US\$ 3.617 millones. Sin embargo, en relación con el PIB recién en 2012 (38,1%) pudo superar el nivel de 2004 (36,9%). La comparación entre los depósitos y los créditos evidencia que los primeros, que alcanzaron el 54,3% del PIB en 2014 (quince puntos más que en 2004), siempre fueron mayores, lo que significa que si bien el *boom* de los precios e ingresos externos permitió generar un ahorro financiero importante, acompañado por la caída de las tasas de interés activas¹⁴ debido al aumento permanente de la liquidez, no existió la suficiente demanda de créditos para canalizarlo hacia la inversión.

Por otra parte, se observa una contracción del crédito destinado a las actividades productivas entre 2006 y 2014 y un aumento de los recursos dirigidos hacia los servicios (donde se encuentra la construcción) y el comercio, actividades que tienen una rentabilidad más elevada y una rápida recuperación de la inversión. Estos sectores concentraron el 63% del crédito en el periodo 2006-2014 mientras que en periodo 2000-2005 abarcaban el 53%.

En 2013 se promulgaron la “Ley de Servicios Financieros” y medidas reglamentarias que determinaron tasas de interés activas máximas para créditos de vivienda

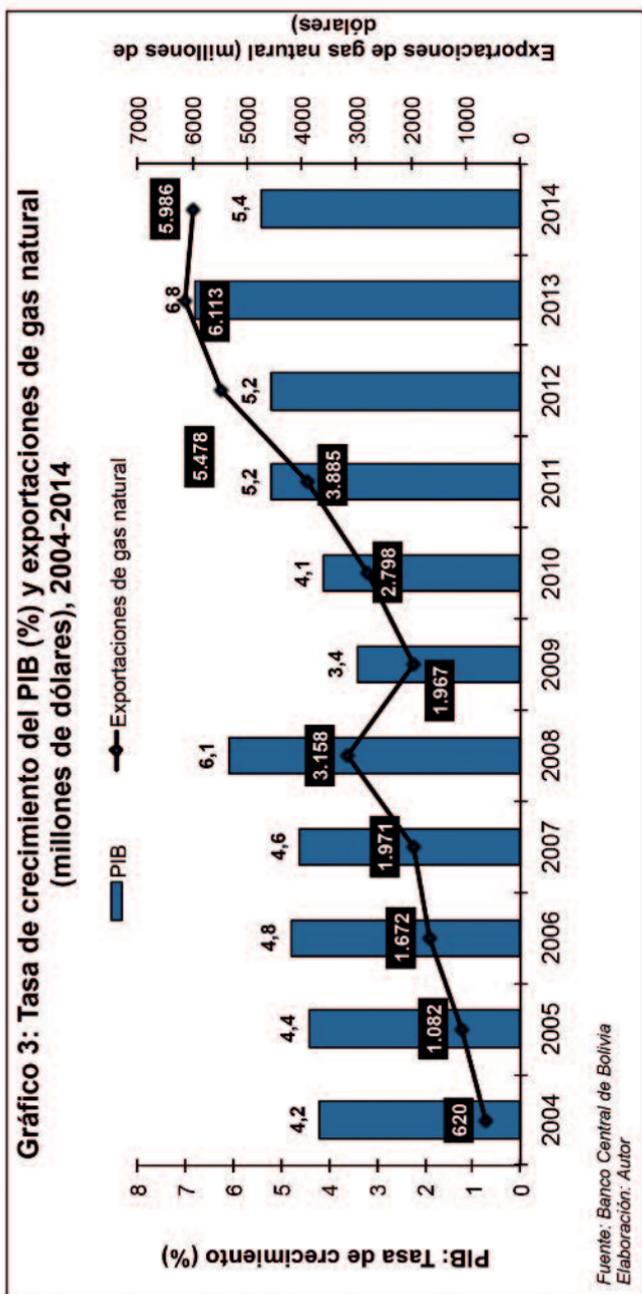
14 Entre 2005 y 2014 la tasa de interés activa promedio cayó de 14,6% a 8,5%.

de interés social y niveles mínimos para las tasas pasivas.

2.4 El crecimiento económico y el gas natural¹⁵

El desempeño de la economía boliviana no podría comprenderse si no se toma en cuenta la trayectoria del sector de hidrocarburos y, concretamente, de la producción de gas natural. En el periodo en estudio solamente en dos oportunidades, 2009 y 2014, el crecimiento se desaceleró y fueron los años en los que se contrajeron las exportaciones de este recurso (Gráfico 3).

¹⁵ El economista Mauricio Medinaceli fue el primero que hizo notar esta relación.



Entre 2006 y 2014 las exportaciones de gas natural representaron en promedio el 46% de las exportaciones totales y la renta petrolera contribuyó en promedio con el 32% de los ingresos totales del Gobierno General. Otros factores que reflejan la enorme dependencia de la economía boliviana hacia el gas natural son el extraordinario desempeño del sector externo, con las cuentas en superávit, y el aumento de las RIN.

Al analizar el desempeño económico por actividad, se observa que, con excepción de 2008 y 2009, el sector petrolero mostró un gran dinamismo en el período de estudio. La minería, por su parte, tuvo un comportamiento excepcional en 2008 por la puesta en marcha del emprendimiento más importante en los últimos 20 años, San Cristóbal, que comenzó a producir complejos de zinc, plata y plomo el último trimestre de 2007. Sin embargo, posteriormente la marcha de este sector fue fluctuante y con tendencia declinante. Destaca también el comportamiento de la construcción que constituye una expresión de la enfermedad holandesa. Asimismo, sobresale el desempeño de los establecimientos financieros y de los servicios de la administración pública (Cuadro 7).

Cuadro 7: Crecimiento del PIB por actividad económica, 2004 – 2014 (en porcentaje)

Actividad	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
PIB	4,2	4,4	4,8	4,6	6,1	3,4	4,1	5,2	5,2	6,8	5,4
Agricultura	0,2	5	4,3	-0,5	2,6	3,7	-1,2	3,1	4,1	4,7	3,8
Petróleo crudo y gas natural	24,2	14,6	4,6	5,2	2	-13,5	13,9	7,2	14,7	14	5,8
Minería	-8,4	10,6	6,7	10	56,3	9,9	-4,1	3,4	-5	2,9	6
Industria manufacturera	5,6	3	8,1	6,1	3,7	4,8	2,6	3,7	4,7	6,1	3,8
Construcción	2,2	6,4	8,2	14,3	9,2	10,8	7,5	8	8	10,6	7,8
Comercio	3,9	3,1	3,8	5,6	4,8	4,9	4	3,7	3,8	3,9	4,2
Establecimientos financieros	-1,5	0,4	5,4	6,3	4,7	4,1	5,6	5,3	9,8	6,5	6
Servicios de la administración pública	3,4	3,6	3,7	4,1	3,8	6,5	3,6	6,2	5,9	9,5	6,9

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas

Elaboración: Autor

Al analizar el crecimiento por tipo de gasto se observa que los componentes del consumo experimentaron variaciones positivas crecientes desde 2006, principalmente el consumo privado. Luego de la retracción de 2009, cuando todas las variables registraron una desaceleración o una caída por la crisis financiera internacional, se registra una recuperación en 2010 que se extendió hasta 2013, pero en 2014 hubo una nueva desaceleración. También se advierte que entre 2005 y 2014 el consumo público creció más que el privado. La formación bruta de capital fijo aumentó consistentemente hasta 2008 y entre 2010 y 2014 su crecimiento fue completamente volátil. Si bien las exportaciones de bienes y servicios tuvieron una trayectoria creciente, su ruta fue también fluctuante. La misma característica tuvieron las importaciones (Cuadro 8).

Cuadro 8: Crecimiento del PIB por tipo de gasto, 2014-2014 (en porcentaje)

Año	Consumo total	Consumo público	Consumo privado	Formación bruta de capital fijo	Exportaciones de bienes y servicios	Importaciones de bienes y servicios
2004	2,9	3,1	2,9	-1,1	16,6	5,5
2005	3,3	3,4	3,3	6,7	8,3	14,8
2006	4	3,3	4,1	9,3	11,3	5,2
2007	4,1	3,8	4,2	12,6	3,1	4,4
2008	5,3	3,9	5,5	18,7	2,2	9,4
2009	3,7	3,8	3,7	2,9	-10,8	-10,2
2010	3,9	3,1	4,0	7,5	9,9	11,0
2011	5,4	7,2	5,2	23,7	5,9	17,0
2012	4,7	4,9	4,6	1,5	11,9	4,3
2013	6,3	9,3	5,9	12,9	4,1	8,2
2014	5,6	6,7	5,4	8,8	4,0	8,5

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas

Elaboración: Autor

2.4.1 Los efectos sociales

El gasto social como porcentaje del PIB aumentó desde 2006, se estancó en 2008, subió fuertemente en 2009 y retrocedió hasta 2012 para volver a subir hasta 2014, tendencia que refleja la voluntad de las autoridades para atender el ámbito social y, fundamentalmente, la disponibilidad de recursos. La pobreza extrema ha disminuido y en 2014 fue 20,4 puntos porcentuales más baja que en 2005. El Índice de Desarrollo Humano (IDH) ha continuado mejorando, como aconteció desde la década de 1980, pero no con la intensidad deseada, tomando en cuenta los abundantes recursos externos y la necesidad de disminuir la brecha con los países vecinos (Cuadro 9).

Cuadro 9: Gasto social, pobreza extrema e Índice de Desarrollo Humano (IDH), 2005 - 2014

Año	Gasto social	Pobreza extrema	IDH
	(porcentaje del PIB)	(porcentaje)	
2005	15,0	38,2	0,636
2006	16,6	37,7	ND
2007	18,0	37,7	ND
2008	18,7	30,1	0,649
2009	21,0	26,1	ND
2010	19,6	ND	0,658
2011	19,1	20,9	0,661
2012	19,9	21,6	0,663
2013	21,9	18,8	0,667
2014	22,5	17,8	ND

ND: No Disponible

Fuentes: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, PNUD

Elaboración: Autor

Bolivia tiene un IDH más bajo que el promedio de América Latina y también inferior al de sus vecinos: Chile y Argentina se encuentran en el grupo de países de Desarrollo Humano Muy Alto y Brasil y Perú en el de Desarrollo Humano Alto. Bolivia, junto a Paraguay, está en el grupo de Desarrollo Humano Medio. (Cuadro 10)

Cuadro 10: Componentes del Índice de Desarrollo Humano (IDH) en Bolivia y los países vecinos, 2013

País	IDH	Esperanza de vida al nacer	Media de años de escolaridad	Años de escolaridad previstos	Ingreso nacional bruto per cápita
		(Años)	(Años)	(Años)	(US\$ en PPA, 2011)
Chile	0,822	80	9,8	15,1	20.804
Argentina	0,808	76	9,8	16,4	17.297
Brasil	0,744	74	7,2	15,2	14.275
Perú	0,737	75	9,0	13,1	11.290
Paraguay	0,676	72	7,7	11,9	7.580
Bolivia	0,664	67	9,2	13,2	5.552
América Latina y el Caribe	0,740	75	7,9	13,7	13.767

Nota: La escala del IDH es: IDH=0,800 o más: DH Muy Alto; IDH=0,700-0,799: DH Alto; IDH=0,550-0,699: DH Medio; IDH menor a 0,550: DH Bajo
Fuente: PNUD

Elaboración: Autor

El progreso en el IDH fue impulsado principalmente por las mejoras educativas y en el ámbito de la salud. La media boliviana de años de escolaridad está ligeramente por encima de la peruana, la paraguaya y la bra-

sileña. Los años de escolaridad previstos son superiores al indicador paraguayo. En ambos casos la distancia entre Bolivia y los punteros no es muy grande, sin embargo, no se dispone de información sobre la calidad educativa. En el componente de salud, sintetizado en la esperanza de vida, la diferencia con los países limítrofes sigue siendo significativa.

La parte económica continúa siendo el componente más débil en razón a la pequeñez de la capacidad productiva de Bolivia y por el débil dinamismo económico. El Ingreso Nacional Bruto per cápita boliviano es 3,7 veces más reducido que el chileno y 1,4 veces menor que el paraguayo.

2.4.2 Los Programas de Transferencias Condicionadas

Como en la mayoría de los países latinoamericanos, en Bolivia también se implementan los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC), como los denomina la CEPAL.

Los PTC tienen como propósito atacar la reproducción de la pobreza intergeneracional y son dirigidos a las familias en condición de pobreza o de extrema pobreza con hijos menores de 18 años. En Bolivia el antecedente de este tipo de transferencias es el “Bono Solidario”, conocido como “Bonosol”, instituido en 1996, y el Seguro Universal Materno Infantil (SUMI), establecido en 2002. Actualmente existen los bonos “Juancito Pinto”, creado en 2006, y el “Madre Niño-Niña Juana Azurduy”, establecido en 2009. El objetivo del primero es apoyar el ingreso, la continuación y el aprovechamiento escolar en escuelas y colegios estata-

les y de convenio.¹⁶ La finalidad del segundo, entregado a las madres, es disminuir la mortalidad materno-infantil y la desnutrición crónica en niños y niñas menores de dos años. Desde 2007 también se paga la “Renta Dignidad” a las personas mayores de 60 años, incluyendo el pago de los gastos funerarios.

El presupuesto de los PTC en Bolivia, en conjunto, llega al 0,5% del PIB, igualando al presupuesto del Brasil (en relación al tamaño de su economía) y superando al resto de los países limítrofes. (Cuadro 11)

16 Para una evaluación sobre el impacto de este bono, ver: Hernán Aguilar. “Evaluación de impacto del >>Bono Juancito Pinto en Bolivia<<”, en: Banco Central de Bolivia. *Revista de Análisis*. Volumen No. 21, (Julio, 2014), pp. 37-66.

Cuadro 11: Programas de transferencias condicionadas en Bolivia y en los países limítrofes

País	Programa	Año	Población cubierta		Presupuesto (% del PIB)	Área geográfica de intervención
			(% del total de la población)	(% del total de la población pobre)		
Argentina	"Asignación universal por hijo"	2009	8,3	46,4	0,2	Nacional
Argentina	"Programa de ciudadanía porteña"	2009	9,6	100	0,1	Local
Brasil	"Bolsa Familia"	2009	26,4	84,6	0,5	Nacional
Brasil	"PETI"	2008	0,5	1,6	0,0	Nacional
Chile	"Chile solidario"	2008	6,8	51,7	0,1	Nacional
Perú	"Juntos"	2009	7,6	21,2	0,1	Nacional
Paraguay	"Tekoporá"	2009	8,6	13,9	0,4	Nacional
Paraguay	"Abrazo"	2009	0,0	0,1	0,0	Nacional
Bolivia	"Bono Juancito Pinto"	2009	17,5	32,4	0,3	Nacional
Bolivia	"Bono Madre Niño-Niña Juana Azurduy"	2009	3,5	6,4	0,2	Nacional
América Latina:	promedio simple 16 países		12,9	39,8	0,3	

Fuente: CEPAL

Elaboración: Autor

Morales sostiene que durante la crisis externa de 2008 y 2009 los PTC “tuvieron un papel inesperado de estabilizador automático, que ayudó a sostener el consumo privado y la demanda agregada” (Morales, 2012, pág. 144). A partir de una perspectiva de largo plazo, los bonos permiten que la familia que recibe una cantidad de dinero periódicamente planifique sus gastos y asigne más eficientemente estos recursos en función de las necesidades familiares y sin intervención burocrática alguna. La otra cara de la moneda es que los PTC generan, en el tiempo, una actitud rentista en los beneficiarios, que asumen al Estado como el ente supremo que entrega dinero y resuelve los problemas.

Entre 2002 y 2011 se redujo la desigualdad en Bolivia, ya que el 40% más pobre de la población aumentó su participación en el ingreso (del 9,5% en el primer año al 15,6% en el segundo) y el 10% más rico captó una proporción menor (del 40,9% al 26,4%) (Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2014)

También se moderó la concentración del ingreso. El coeficiente de Gini, luego de haber aumentado entre 1999 y 2002, de 0,586 a 0,614, se redujo en los siguientes años hasta llegar a 0,472 en 2011 (Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2014).

2.5. Evaluación y problemas de la bonanza

El crecimiento económico fue superior en el gobier-

no de Evo Morales (2006-2014) que en los años anteriores a su gestión (1997-2005), además se obtuvieron superávits importantes en las cuentas fiscales y externas. Sin embargo, con un superávit fiscal significativo entre 2006 y 2013, no existe justificativo alguno para el aumento de la deuda interna y externa. (Cuadro 12)

**Cuadro 12: Comparación del desempeño económico
y social entre 1997 – 2005 y 2006 - 2014**

Indicadores económicos	1997-2005	2006-2014
PIB (tasa de crecimiento promedio, %)	3,1	5,1
Inflación anual promedio (%)	3,8	6,6
Superávit/Déficit fiscal global en relación al PIB (promedio, %)	-5,2	1,2
Saldo de la balanza de pagos en cuenta corriente: (promedio, millones de dólares)	-201	1.047
Precio de exportación del gas natural al Brasil (promedio, US\$/MM BTU)	1,79	6,68
Valor de las exportaciones de gas natural (promedio, millones de dólares)	394*	3.614
Valor de las exportaciones de gas natural (acumulado, millones de dólares)	2.756	32.528
Valor de las exportaciones totales (promedio, millones de dólares)	1.677	8.360
Valor de las exportaciones totales (acumulado, millones de dólares)	15.093	75.243
Formación Bruta de Capital Fijo respecto al PIB (promedio, %)	16,5	17,7
Inversión Extranjera Directa Neta respecto al PIB (promedio, %)	6,8	3,2
Remesas (promedio, millones de dólares)	121	1.011
Remesas (acumulado, millones de dólares)	1.088	9.101
Saldo de la deuda externa pública (promedio, millones de dólares)	4.694	3.564
Saldo de la deuda pública externa del TGN (promedio, millones de dólares)	13.940	28.322
Indicadores sociales		
Tasa de desempleo (1999-2005) (2006-2013)	8,3	5,0
Gasto social 2005 – 2014 (porcentaje del PIB)	15	22
Pobreza extrema 2005 – 2014 (%)	38,2	17,8
Índice de Desarrollo Humano 2005 – 2013	0,636	0,667
Distribución del ingreso: 40% más pobre: 2002 - 2011	9,5	15,6
Concentración del ingreso: Coeficiente de Gini: 2002 - 2011	0,614	0,472

*1999 -2005

Fuentes: Banco Central de Bolivia, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Instituto Nacional de Estadística, PNUD

Elaboración: Autor

El determinante de la bonanza que vivió Bolivia en los últimos años fue la expansión de las exportaciones de gas natural, impulsadas por los altos precios y por el aprovechamiento de la capacidad productiva generada en la segunda mitad de la década de 1990. El contexto externo ampliamente favorable generó una abundancia de recursos que presionó a los precios. Pese a la mayor disponibilidad de recursos externos, la tasa de inversión (la formación bruta de capital fijo en relación al PIB) fue sólo 1,2 puntos porcentuales mayor en el segundo periodo y la inversión extranjera directa respecto del PIB se redujo. En otras palabras, no se invirtió lo necesario como para que el crecimiento económico sea más alto y sostenido y, fundamentalmente, para impulsar un proceso de diversificación económica que modere la extrema dependencia hacia el gas natural. En el segundo periodo, además de las exportaciones, existieron otras fuentes de recursos externos como las remesas y la deuda externa, que aumentaron las disponibilidades financieras.

En el ámbito social bajó el desempleo, aumentó el gasto social y se implementaron PTC. A partir de estos instrumentos se registraron avances importantes en el combate a la pobreza, disminuyó la pobreza extrema y continuó mejorando del Índice de Desarrollo Humano (IDH) mediante avances en el componente educativo y, secundariamente, en el área de salud. No obstante, el nivel del IDH está muy por debajo de los países vecinos y del promedio latinoamericano. Asimismo, se mejoró la distribución del ingreso y se continuó moderando su concentración.

3. Fin de la bonanza

Los efectos de la caída de los precios externos se profundizaron en 2015. Entre enero y septiembre de ese año las exportaciones de gas natural cayeron en US\$ 1.622 millones (35%) en comparación con igual período de 2014, lo mismo aconteció con los minerales y los productos de soya. La caída en las exportaciones totales fue de 32% (Cuadro 13).

Cuadro 13: Exportaciones en 2014 y 2015
(entre enero y septiembre de cada año,
en millones de dólares)

Rubros	2014	2015	Variación
Gas natural	4.638	3.016	-1.622
Minerales	1.524	1.324	-200
Soya y productos de soya	2.865	1.928	-937
Total exportaciones	10.131	6.924	-3.207

Fuente: Instituto Nacional de Estadística

Elaboración: Autor

3.1 Los precios del gas natural y las proyecciones del Presupuesto General del Estado para fines del 2015 y 2016

La nueva coyuntura externa obligó a las autoridades a realizar ajustes significativos en el Presupuesto General del Estado de 2016. Para este año se ha estimado un precio del petróleo de US\$ 46 por barril hacia abajo. En consecuencia, las proyecciones de los precios del gas natural exportado al Brasil y a la Argentina

también se contraen. Según las últimas estimaciones disponibles al momento de redactar esta sección, los precios para el Brasil habrían bajado en 40,3% entre el primer y el último trimestre de 2015, mientras que para Argentina la contracción habría sido de 39,7%. En 2016 continuaría la caída, pero, según las estimaciones oficiales, con menor intensidad. De hecho, en el presupuesto se contempla un precio de exportación a Brasil de 3,7 US\$/MM BTU en el último trimestre de 2016, es decir, 14% menos que el del cuarto trimestre de 2015. En el caso del gas exportado a la Argentina se proyecta una caída del 16% en su precio (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 2015).

El crecimiento de la economía en 2015 habría sido el mismo que en 2014 (5,5%), y para 2016 se prevé una desaceleración al 5,0%, aunque la proyección, en un entorno internacional adverso, luce optimista. Para 2016 se proyecta una disminución de la inversión pública y de los gastos corrientes como consecuencia de la caída de los ingresos provenientes de los hidrocarburos y de los ingresos tributarios, pero aún con esta contracción no se podrá eludir un déficit fiscal, que en realidad aumentará en relación con el PIB (Cuadro 14).

Cuadro 14: Estimaciones del crecimiento y de variables fiscales para 2015 y 2016

Año	PIB	Inversión pública	Ingresos por hidrocarburos (regalías e IDH)	Ingresos tributarios	Gasto corriente	Déficit fiscal
	(Tasa de crecimiento)	(% del PIB)	(% del PIB)	(% del PIB)	(% del PIB)	(% del PIB)
2014	5,5	13,6	7,2	28,3	47,6	-3,4
2015	5,5	17,9	8,5	26,1	53,5	-3,6
2016	5,0	16,7	4,4	21,1	44,8	-4,5

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Proyecto Presupuesto General del Estado 2016
Elaboración: Autor

En resumen, ha pasado el auge externo y el saldo que deja para la economía boliviana es incierto. No se ha diversificado la base productiva y, más bien, se ha profundizado la dependencia hacia el gas natural que, como recurso natural no renovable, está sometido a rendimientos decrecientes y a *shocks* de precios. Esto no significa ignorar el progreso alcanzado en el área social, sin embargo, en un contexto de profundización de la crisis algunos avances podrían inclusive revertirse. La caída de las exportaciones, el deterioro de las reservas del Banco Central y el alto gasto público conforman un escenario muy complicado que demanda acomodar la política económica a las restricciones existentes ahora.

4. Bibliografía

Aguilar, H. (2014). *Evaluación del impacto del Bono Juancito Pinto en Bolivia*. Banco Central de Bolivia. Revista de Análisis, 37-66.

Araníbar, E. (2014). La deuda externa y los desembolsos, 1998-2013. En J. A. Morales, *¿Dónde está la plata? Cuantificación de los ingresos extraordinarios que percibió Bolivia de 2006 a 2013*. La Paz: Fundación Milenio.

Arias, I. (2011). *El estado de las empresas del Estado*. La Paz: Fundación Milenio.

Banco Central de Bolivia. (2014). *Administración de las Reservas Internacionales*. Gestión 2014.

Banco Central de Bolivia. (2014). *Reporte de balanza de pagos y posición de inversión internacional del Estado*

Plurinacional de Bolivia. La Paz: Banco Central de Bolivia.

Banco Central de Bolivia. (2015). *Informe de la deuda externa pública al 31 de diciembre de 2014*.

Banco Central de Bolivia. (2015). *Memoria 2014*. La Paz.

Candia, F., & Pacheco, N. (2009). *El péndulo del gas. Estudios comparativos de la política de hidrocarburos*. La Paz: Fundación Milenio.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2014). *Panorama Social de América Latina, 2014*. Santiago de Chile.

Cordero, C. (2014). *Elecciones en Bolivia: del sistema liberal representativo al sistema liberal comunitario*. La Paz: Fundación Konrad Adenauer.

Del Granado, H. (. (2010). *Generación, distribución y uso del excedente de hidrocarburos en Bolivia*. La Paz: PIEB-Embajada del Reino de los Países Bajos.

Ferrufino, R. (2011). Estado empresario: nacionalización y creación de empresas estatales en Bolivia. En F. Molina, & H. Oporto, *Capitalismos en Bolivia. Los dilemas del desarrollo* (págs. 109-166). La Paz: Fundación Pazos Kanki.

Fundación Jubileo. (2011). *Impacto del alivio de deuda en Bolivia. El destino de los recursos HIPC y de otras iniciativas de alivio*. La Paz.

Fundación Milenio. (2003). *Informe de Milenio sobre el acontecer político en Bolivia* N° 6. La Paz.

Fundación Milenio. (2003). *Informe de Milenio sobre la economía. Primer semestre 2003*. N° 15. La Paz: Fundación Milenio.

Fundación Milenio. (2008). *Informe de Milenio sobre la economía. Gestión 2007*. La Paz: Hol Ding.

Fundación Milenio. (2015). *Informe de Milenio sobre la economía. Gestión 2014*. La Paz: L.d.X. Creaciones y Multiservicios.

García, Á. (2005). La lucha por el poder en Bolivia. En Á. e. García, *Horizontes y límites del Estado y el poder*. La Paz: Muela del Diablo Editores.

García, Á. (2011). *Las empresas del Estado: patrimonio colectivo del pueblo boliviano*. La Paz: Vicepresidencia del Estado - Presidencia de la Asamblea Legislativa Plurinacional.

Laserna, R. (. (2007). *La inversión prudente. Impacto del bonosol, la equidad social y el crecimiento económico*. La Paz: Fundación Milenio.

Lazarte, J. (2008). *Derrumbe de la "res-pública": los procesos electorales en Bolivia, 2002, 2004 y 2005*. La Paz: Plural Editores.

Medinaceli, M. (2007). *La nacionalización del nuevo milenio: cuando el precio fue un aliado*. La Paz: Fundemos.

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. (2015). 2014. *Memoria de la Economía Boliviana*. La Paz.

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. (2015). *Boletín Económico N° 5*. La Paz.

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. (2015). *Proyecto de Presupuesto General del Estado 2016*. La Paz.

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. (2015). *Proyecto Presupuesto General del Estado 2016*. La Paz.

Molina, G. (2014). Cuantificación de los ingresos y gastos del Sector Público No Financiero, entre 1998 y 2013. En J. A. Morales, *¿Dónde está la plata? Cuantificación de los ingresos extraordinarios que percibió Bolivia de 2006 a 2013* (págs. 101-126). La Paz: Fundación Milenio.

Molina, G. (s.f.). *Cuantificación de los ingresos y gastos del Sector Público No Financiero, entre 1998 y 2013*.

Morales, J. A. (2012). *La política económica boliviana 1982-2010*. La Paz: Plural Editores - Universidad Católica Boliviana.

Pacheco, M. N. (2015). *Bolivia: Ciclos de expansión en las exportaciones y en el endeudamiento externo: décadas de 1920, 1970 y de 2005 a 2013* (Inédito).

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2014). *Informe de Desarrollo Humano*.

Zaratti, F. (2009). *La descapitalización: ¿cómo se hizo y cuánto costó? En Nacionalización, los costos de una ilusión*. La Paz.

ECUADOR

José Hidalgo Pallares

Felipe Hurtado Pérez

José Hidalgo Pallares es el Director General de la Corporación de Estudios para el Desarrollo CORDES, fundación sin fines de lucro fundada en 1984 y dedicada a la investigación de la realidad económica y social del Ecuador. Es economista por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE) con un máster en periodismo por la Universidad Torcuato Di Tella, de Buenos Aires. Antes de asumir la dirección de CORDES, fue investigador de la institución, Director de Análisis Macroeconómico en Multienlace y periodista en la sección Economía & Negocios del diario *La Nación*, de Buenos Aires. Brinda conferencias sobre la situación y las perspectivas de la economía ecuatoriana.

Felipe Hurtado Pérez es el Director Académico de CORDES. Economista por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE) con una maestría en Relaciones Económicas Internacionales por la Universidad de Barcelona y la Universidad de San Andrés, de Buenos Aires. Se ha desempeñado como investigador económico en CORDES y como consultor económico en Prófita. Ha publicado estudios y artículos económicos en diferentes medios especializados y ha expuesto sus investigaciones en seminarios internacionales.

1. Introducción: una economía atada al contexto internacional

Ecuador es una economía pequeña que se integró a los mercados internacionales como exportador de materias primas. Sus períodos de expansión coinciden con ciclos de auge en los precios de los *commodities* y sus períodos recesivos, con ciclos declinantes en esos precios (Ocampo, *La historia divergente de las economías grancolombianas*, 2011). Esta dependencia se acentuó con el inicio de la explotación de crudo en el Oriente ecuatoriano en 1972: las exportaciones de petróleo llegaron a representar la mitad de las ventas externas del país y un tercio de los ingresos del gobierno. La abundancia petrolera, a su vez, aseguraba el acceso a financiamiento internacional a tasas competitivas. Los dólares que ingresaban a la economía también permitían mantener estable el tipo de cambio (Banco Central del Ecuador, 2012).

Este ciclo virtuoso de altos precios de petróleo y acceso a financiamiento internacional barato fue beneficioso para el país y se refleja en un crecimiento del

PIB per cápita real del 4,0% anual entre 1972 y 1981. En el mismo período el sucre conservó su valor frente al dólar y la inflación se mantuvo controlada (Banco Central del Ecuador, 2012). Pero en 1982 estalla la crisis de la deuda, los precios del petróleo y otras materias primas caen y América Latina en general ingresa en un período de menor dinamismo. Ecuador es el vivo ejemplo de las famosas dos décadas pérdidas de la región, ya que en el año 2000 el PIB per cápita real de los ecuatorianos era exactamente el mismo que el de veinte años atrás (Ocampo, *La historia divergente de las economías grancolombianas*, 2011, pág. 219). Durante ese período la escasez de recursos se manifiesta en persistentes déficit fiscales y externos, agresivo endeudamiento, recurrentes moratorias, violentas devaluaciones y altos niveles de inflación (Ocampo, Stallings, Bustillo, Belloso, & Frenkel, 2014). Finalmente en 1999 Ecuador experimenta una grave crisis económica y financiera, cuyas consecuencias políticas y sociales llevan a la adopción del dólar americano como moneda oficial en enero del año 2000 (Banco Central del Ecuador, 2010, pág. 3).

La dolarización generó confianza entre los agentes y permitió estabilizar los agregados macroeconómicos. Las autoridades económicas, a su vez, promovieron políticas encaminadas a asegurar la sostenibilidad del sistema monetario, mediante el control del gasto y del endeudamiento público, la creación de fondos de estabilización y la apertura externa (Banco Central del Ecuador, 2001). Estas reformas estuvieron acompañadas

das por cambios positivos en el escenario internacional que permitieron un creciente ingreso de dólares al país.

El precio del petróleo, luego de haber tocado fondo en 1998, con un valor real de US\$ 17,6 por barril en dólares de 2015, empezó a aumentar y en 2006 ya cotizaba en US\$ 69,8 por barril (U.S. Energy Information Administration, 2015). Otras materias primas exportadas por el Ecuador también vieron incrementar sus precios, a lo que se sumaron las cuantiosas remesas enviadas por los miles de ecuatorianos que fueron a vivir a Estados Unidos y Europa como consecuencia de la crisis de fin de siglo. La apertura a la inversión extranjera también favoreció el ingreso de recursos frescos, especialmente en el sector petrolero, permitiendo aumentar en un 40% la producción de crudo (Banco Central del Ecuador, 2015), a lo que contribuyó la construcción del Oleoducto de Crudos Pesados (OCP), *“la inversión extranjera más voluminosa en el Ecuador desde 1970”* (Larrea, 2002, pág. 33).

Entre 2000 y 2006, el PIB per cápita real creció a una tasa promedio anual de 3,3%, la inflación pasó de 95,9% en el primer año a 3,3% en el segundo, el poder adquisitivo de la población aumentó 52% y la pobreza se redujo del 64,4% al 37,6% (SIISE, 2015). Las cuentas externas y las cuentas públicas también presentaron resultados positivos (Banco Central del Ecuador, 2010). Sin embargo, la inestabilidad política llevó a que se sucedan cuatro presidentes en un lapso de siete años (Jamil Mahuad, Gustavo Noboa, Lucio Gutiérrez,

Alfredo Palacio). En ese panorama llega a la Presidencia en 2007 Rafael Correa, un *outsider* político que se dio a conocer en su breve período como Ministro de Economía del presidente Alfredo Palacio y que, bajo el paraguas del “Socialismo del Siglo XXI”, busca promover un cambio radical en el país, mediante una activa participación del Estado en la economía, la reorganización de las instituciones republicanas y la articulación de una política exterior antiimperialista y cercana a los regímenes bolivarianos (Movimiento Alianza País, 2006). El contexto internacional contribuye a promover una agenda de esa naturaleza, con un giro en la región a gobiernos de izquierda que se beneficiaron del súper ciclo en el precio de los *commodities*, un vertiginoso crecimiento de los mercados emergentes –liderados por China– y el acceso a recursos extraordinarios gracias a la amplia disponibilidad de financiamiento (Ocampo, *La historia divergente de las economías grancolombianas*, 2011, pág. 220). A lo que se sumó la crisis financiera internacional de 2009 que, si bien provocó una caída temporal en los precios de las materias primas, llevó a una sostenida reducción de las tasas de interés en los países desarrollados para impulsar su recuperación, lo que atrajo flujos importantes de recursos a los mercados emergentes, ante la “mayor tolerancia del riesgo por parte de los inversionistas internacionales” (Eyzaguirre, Kaufman, Phillips, & Valdés, 2011, pág. 6).

Los precios del crudo ecuatoriano en valores reales promediaron los US\$ 85,5 por barril entre 2007 y 2014, hecho sin precedentes en la historia petrolera del país.

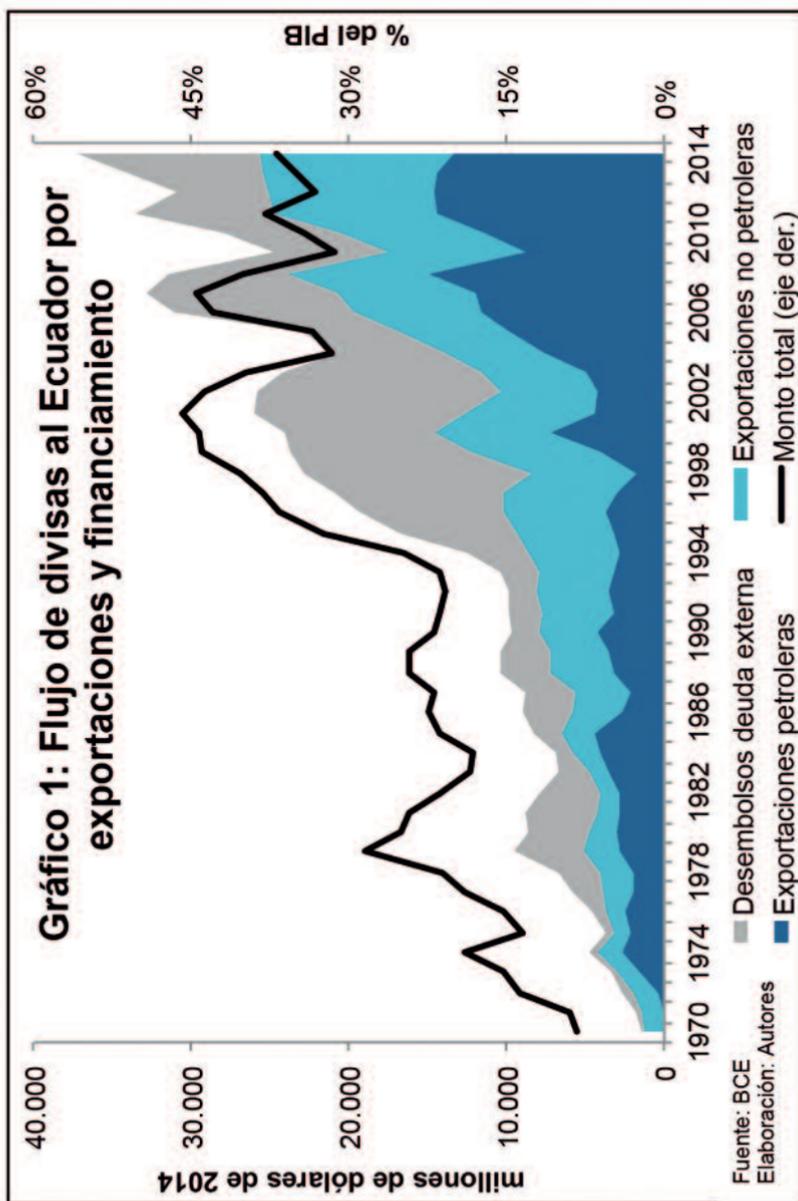
En apenas ocho años ingresaron a la economía ecuatoriana US\$ 96.629 millones (en dólares de 2015) por exportaciones petroleras, lo que representa el 47% de las ventas totales de crudo realizadas por el país desde 1972. Las exportaciones no petroleras del Ecuador también presentaron un positivo desempeño en esos años, gracias a los altos precios de las materias primas y a un tipo de cambio real estable. Así, mientras que en los años ochenta y noventa las exportaciones no petroleras crecieron a una tasa promedio anual de 5,1%, durante los primeros 15 años del siglo XXI lo hicieron al 12,2% anual. En ese período los términos de intercambio fueron muy favorables para el país, casi duplicándose entre el año 2000 (índice = 100) y 2011 (índice = 190), para estabilizarse en ese rango en los tres años posteriores (Banco Central del Ecuador, 2015). A lo que hay que agregar que, si bien Ecuador no pudo recurrir a la devaluación de su moneda para ganar competitividad, se benefició de un dólar barato en los mercados internacionales, gracias a las políticas monetarias expansivas promovidas por la Reserva Federal de Estados Unidos que se acentuaron luego de la crisis financiera internacional de 2009 (Comisión Económica para América Latina, 2010).

Otro factor favorable fue el acceso a financiamiento internacional del cual dispuso el Estado y el sector privado. Gracias a la estabilización de las cuentas fiscales luego de la dolarización de la economía y a un uso prudente del endeudamiento estatal, la deuda pública pasó de representar el 87,2% del PIB en 1999 al 29,5%

en 2006. Así, la administración del Presidente Correa inició con un amplio espacio para acceder a nuevos préstamos. El buen desempeño económico de América Latina y el fortalecimiento de los organismos regionales de crédito (BID, CAF, FLAR) permitieron que el país obtuviera desembolsos por US\$ 7.425 millones por parte de esas instituciones entre 2007 y 2014 (Ministerio de Finanzas, 2015). La consolidación del peso de China en la economía mundial y su apuesta estratégica por América Latina como proveedora de recursos naturales abrió otra fuente significativa de financiación para la región. Se estima que China desembolsó más de US\$ 118.000 millones a los países latinoamericanos desde 2005 y el Ecuador concentró el 9,1% de esos recursos, pese a representar el 1,6% del PIB de la región. Esos fondos ingresaron a la economía ecuatoriana por diversos mecanismos, incluyendo ventas anticipadas de petróleo (cuyos contratos no se hicieron públicos), financiamiento para proyectos específicos de infraestructura (ejecutados, en la mayoría de los casos, por empresas también chinas), y créditos de libre disponibilidad (The Inter-American Dialogue, 2015). El sector privado también accedió a financiamiento internacional a tasas competitivas, gracias al buen desempeño de la economía ecuatoriana, la menor percepción de riesgo del país y las bajas tasas de interés en los mercados internacionales. Los desembolsos de deuda externa pública y privada promediaron los US\$ 7.433 millones anuales entre 2007 y 2014, frente a los US\$ 5.343 millones registrados entre 2000 y 2006 y muy por encima de

los créditos de las tres décadas previas (US\$ 1.569 millones anuales) (Banco Central del Ecuador, 2012).

En conclusión, durante los primeros años de gestión del Presidente Correa, *“circunstancias internacionales excepcionales han favorecido un período de bonanza en América Latina (AL) caracterizado por el acceso fácil al financiamiento externo y términos de intercambio elevados, principalmente para los países exportadores de materias primas”* (Eyzaguirre, Kaufman, Phillips, & Valdés, 2011, pág. 3). A continuación se describirá la política económica que implementó el Gobierno en ese favorable contexto internacional.



2. Bonanza económica y resultados sociales

2.1 Política Económica durante el período de bonanza

Como se señaló previamente, las reformas económicas en las que se había avanzado durante los primeros años de dolarización tienen su punto de ruptura en 2007, como resultado de un “proceso de contrarreformas liderado por Rafael Correa” (Ocampo, *La historia divergente de las economías grancolombianas*, 2011, pág. 222), quien desde el inicio de su mandato se mostró muy crítico hacia la dolarización y hacia las políticas implementadas por sus antecesores. De hecho, en el Plan Nacional de Desarrollo presentado por el nuevo gobierno para el período 2007-2010 se cuestiona la política fiscal previamente aplicada, al considerarla que “prioriza el servicio de la deuda externa”, “limita el crecimiento del gasto primario”, y reduce “al Ministro de Economía y Finanzas a la calidad de cajero del gasto público” (Senplades, 2007, pág. 30). También se hace referencia a “la ineficacia de un sistema tributario que no permite obtener los impuestos del capital y de los contribuyentes de mayores ingresos” y “al debilitamiento de las funciones del Estado como garante de derechos, como productor de bienes públicos de calidad y como promotor eficiente de un desarrollo humano estable y soberano” (Senplades, 2007, pág. 35). Respecto a la política comercial, el documento asegura que “el proceso de apertura de la economía ecuatoriana [...] contribuyó adicionalmente al incremento de la concentración del ingreso y de la desigualdad” (Senplades, 2007, pág. 37). Finalmente se señala que

estas políticas “neoliberales” han “redundado en la continuidad de unas relaciones de poder en que las clases dominantes aparecen como las únicas beneficiarias de los escasos frutos del crecimiento económico. Su poder económico ha sido la base para su altísimo nivel de influencia política sobre las instituciones públicas” (Senplades, 2007, pág. 35).

En base a ese diagnóstico y a una visión desarrollista-cepalina, similar a la aplicada en América Latina en los años sesenta y setenta, la nueva administración buscó la “democratización” del poder político y económico, mediante la reforma del Estado y el establecimiento de un sistema económico solidario y sostenible (Senplades, 2007, págs. 41-42, 56). El punto de partida para avanzar en este proceso refundacional de la estructura política y económica del país fue la elaboración de una nueva Constitución, redactada por una Asamblea Nacional Constituyente de mayoría oficialista y ratificada por el pueblo ecuatoriano en un referéndum que se llevó a cabo en 2008. La nueva Constitución del país da un poder significativo al Ejecutivo, que incluso asume “la formulación de las políticas monetaria, crediticia, cambiaria y financiera”, mientras que el rol del Banco Central queda reducido a instrumentar dichas políticas (Asamblea Constituyente, 2008, pág. 145). La Carta Magna establece a su vez la vigencia de un sistema económico social y solidario, integrado por “las formas de organización económica pública, privada, mixta, popular y solidaria” (Asamblea Constituyente, 2008, pág. 139), y reser-

va para el Estado la administración de los sectores estratégicos (energía, telecomunicaciones, recursos naturales no renovables, transporte y refinación de hidrocarburos, biodiversidad, patrimonio genético, espectro radioeléctrico, y agua) (Asamblea Constituyente, 2008, pág. 148). El texto también dispone que “el Estado regulará, controlará e intervendrá, cuando sea necesario, en los intercambios y transacciones económicas” y “promoverá el acceso equitativo a los factores de producción” (Asamblea Constituyente, 2008, pág. 156). Se da, además, especial atención al gasto social, estableciendo que el gasto en educación detallado en el Presupuesto General del Estado de cada año se incrementará hasta alcanzar el 6% del PIB y el de salud el 4% del PIB, y se dispone la universalización de la seguridad social (Asamblea Constituyente, 2008).

Para impulsar su agenda económica y política, el Presidente Correa requería de un Estado fuerte, activo y con recursos. El manejo equilibrado de las cuentas públicas en los gobiernos previos permitía que la nueva administración iniciara su gestión con una situación fiscal favorable (superávit global de 2,9% del PIB y deuda pública equivalente al 28,8% del PIB), a lo que se sumaron los ahorros acumulados en los fondos petroleros creados en las administraciones anteriores. El Gobierno quería utilizar esos recursos y los que se generarían a futuro por los altos precios del petróleo con la finalidad de avanzar un ambicioso programa de inversiones, ya que consideraba que “el pueblo ecuatoriano [...] no percibió ningún beneficio de los ingresos

generados por el *boom* petrolero” (Senplades, 2009, pág. 71). Para eso era necesario eliminar las trabas que se impusieron justamente cuando se crearon dichos fondos, cuyos recursos se destinaban a la recompra de la deuda externa, a la inversión social y al ahorro, este último objetivo “por la necesidad de fortalecer las finanzas públicas para el momento en que la riqueza petrolera se extinga” (Astorga, 2003, pág. 180). Así, el Gobierno decidió eliminar esos fondos, incorporar los recursos acumulados al Presupuesto General del Estado y suprimir las reglas macro fiscales que establecían un límite del 3,5% en el crecimiento anual del gasto primario del Gobierno Central y la reducción del déficit no petrolero en 0,2% del PIB cada año (Congreso Nacional, 2002). Mantuvo, sin embargo, la limitación por la cual la relación deuda pública / PIB no puede superar el 40% y fijó que los gastos permanentes sólo se financiarán con ingresos permanentes (Asamblea Nacional, 2010).

Tras suprimir las limitaciones que se habían impuesto al uso de los recursos petroleros y al crecimiento del gasto público, el Gobierno avanzó en la generación de mayores ingresos fiscales. En primer término, mediante la renegociación de los contratos petroleros con empresas privadas, pasando de contratos de participación a otros de prestación de servicios. Ese cambio motivó que en la actualidad el 78% de la producción de crudo sea estatal, frente al 50% al inicio de la administración del Presidente Correa (Banco Central del Ecuador, 2015). El Gobierno también declaró la morato-

ria de los Bonos Global 2012 y 2030, tras lo cual recompró esos papeles con un importante descuento, lo que le permitió reducir el saldo de deuda externa pública en aproximadamente US\$ 2.600 millones y llevar la relación deuda pública / PIB a un mínimo del 16,3% en 2009 (Banco Central del Ecuador, 2015).

En el ámbito tributario, el Gobierno llevó adelante 10 reformas en un lapso de 8 años, no sólo para aumentar los ingresos fiscales, sino también para reducir inequidades y modificar comportamientos de los agentes económicos. La alícuota del Impuesto a la Renta de personas naturales se elevó hasta un máximo del 35%, pero con deducciones de gastos personales (salud, educación, vivienda, alimentación, y vestimenta), mientras que en el Impuesto a la Renta de sociedades se mantiene en 25%, pero se estableció un anticipo del pago del impuesto del año fiscal en curso. Respecto a los tributos sobre el consumo, el Impuesto al Valor Agregado (IVA) mantiene su tasa del 12%, pero ciertos productos considerados suntuarios (perfumes, juegos de video, membresías a clubes, televisión pagada, aviones, botes) o que generan, en opinión del Gobierno, externalidades negativas (cigarrillos, bebidas alcohólicas, gaseosas, armas de fuego y municiones, vehículos) son gravados con elevadas tasas del Impuesto a los Consumos Especiales (ICE). También se aumentó la tasa del Impuesto a la Herencia y se crearon impuestos sobre tierras rurales, para la actividad minera y para el fomento ambiental. Es importante resaltar también la introducción de impuestos cuyo objetivo es restringir

la salida de dólares de la economía ecuatoriana y su tenencia en el exterior: un impuesto del 0,25% sobre los fondos disponibles e inversiones que mantienen las instituciones financieras en el exterior y el Impuesto a la Salida de Divisas (ISD), que pasó de una tasa inicial del 0,5% en 2008 hasta alcanzar el 5% en 2011 (Castro, Aguiar, & Sáenz, 2013). Ese impuesto, que grava también a las importaciones, es actualmente el tercero que más ingresos genera al Estado, después del IVA y el Impuesto a la Renta. La seguridad social también incrementó sus ingresos, al expandirse el número de aportantes por el aumento del empleo formal y por la imposición de penas de cárcel para los representantes legales de las empresas que no afilien a sus empleados. Estas reformas, el riguroso control de la autoridad, una mayor cultura tributaria y el dinamismo propio de la economía nacional permitieron que la presión fiscal aumentara del 12% del PIB en 2006 al 19% en 2013 (Comisión Económica para América Latina, 2015).

Pero el aumento de los ingresos estatales no fue suficiente para sostener la fuerte expansión del gasto público, por lo que el Gobierno se vio en la necesidad de recurrir a mayor endeudamiento. Mientras que en 2008 los ingresos del Sector Público No Financiero representaban el 35,8% del PIB y los gastos el 35,2%, dando un superávit del 0,6%, en 2014 los ingresos llegaron al 37,8%, pero los gastos se ubicaron en el 43,9%, generando un déficit del 5,3% del PIB. Como se señaló en la sección anterior, el Gobierno recurrió a créditos con organismos multilaterales, a financiamiento de

China y a operaciones de venta anticipada de petróleo. También decidió retornar en 2014 a los mercados internacionales, donde la emisión de bonos ecuatorianos (US\$ 2.000 millones a un plazo de 10 años) generó un cupón de 7,95%, muy superior al interés que pagan papeles de países vecinos emitidos por las mismas fechas. El Gobierno también recurrió a financiamiento interno mediante la venta de títulos al Instituto de Seguridad Social (IESS) y a las instituciones financieras privadas. Así, el peso de la deuda pública respecto al PIB volvió a repuntar, hasta alcanzar el 30% en 2014, sin incluir las ventas anticipadas de crudo, que el Ministerio de Finanzas no las cataloga como deuda (Banco Central del Ecuador, 2015).

La inversión pública aumentó sostenidamente durante los primeros ocho años de la administración del Presidente Correa, llegando a representar el 15% del PIB en 2013, frente al 4% de 2006. La red vial del país mostró una positiva transformación, mediante la ampliación de carreteras y la construcción de nuevas rutas y puentes. Se avanzó en la construcción de ocho centrales hidroeléctricas y siete proyectos multipropósito, para asegurar la provisión de energía amigable con el medio ambiente y aprovechar adecuadamente los recursos hídricos del país. La infraestructura pública mejoró y se amplió en todo el territorio nacional, mediante la construcción de escuelas, centros de salud, unidades de policía, juzgados, instituciones administrativas, etc. (Senplades, 2015). Pero ese aumento de la inversión pública no estuvo acompañado por una

expansión similar de la inversión privada, que redujo su participación en el PIB de 17% en 2006 a 13% en 2013 (Banco Central del Ecuador, 2015). Así mismo, la inversión extranjera directa que ingresó al país fue marginal, representando en promedio el 0,7% del PIB entre 2007 y 2014 (Banco Central del Ecuador, 2015).

El gasto social, que en 2006 representaba el 4,2% del PIB, también se incrementó en forma sostenida hasta alcanzar el 9,2% del PIB en 2014. En relación al tamaño de la economía, el gasto en educación, salud e inclusión económica y social se duplicó en ese período, mientras que el gasto en desarrollo urbano y vivienda se cuadruplicó (SIISE, 2015). Aumentó la cobertura y el acceso a salud y educación gratuitas así como el número de beneficiarios de subsidios y se promovió la construcción de vivienda popular. Se amplió la cobertura de la seguridad social y mediante la creación del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (BIESS) en octubre de 2010, miles de afiliados accedieron a créditos hipotecarios y quirografarios por un monto total de US\$ 9.156 millones a diciembre de 2014 (BIESS, 2015). También se impulsó una fuerte inversión en talento humano, mediante programas de becas y crédito educativo, que ha permitido el acceso de más de 10.000 estudiantes a universidades alrededor del mundo (Andes, 2015).

La expansión del Estado también implicó un fuerte incremento en el número de trabajadores públicos, que aumentaron en 200.000 en un lapso de siete años. El gasto en sueldos y salarios del Sector Público No

Financiero pasó de representar el 6,8% del PIB en 2006 al 9,4% en 2014. Las compras de bienes y servicios por parte del Estado también aumentaron, hasta alcanzar el 5,3% del PIB en 2014, frente al 3,2% de 2006 (Banco Central del Ecuador, 2015). El número de proveedores registrados en el servicio de compras públicas pasó de 43.673 a 171.207 entre 2008 y 2013 (Sercop, 2015). El crecimiento del sector público favoreció al sector empresarial por dos vías: primero, porque el Estado pasó a ser un importante comprador de bienes y servicios provistos por el sector privado; y segundo, porque surgió una clase media vinculada al aparato estatal (donde el salario promedio en 2014 llegó a US\$ 900), que impulsó el consumo en el país (Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2015).

Si bien el sector privado se benefició de esa inyección de recursos públicos a la economía, también ha tenido que enfrentar una mayor intervención estatal en sus actividades, especialmente los sectores financiero y externo. El Gobierno estableció controles y límites sobre las tasas de interés, eliminó el cobro de comisiones y los pagos por el uso de algunos servicios bancarios, impuso el pago de IVA sobre servicios financieros y promovió regulaciones para direccionar los créditos a sectores priorizados. También estableció un índice de liquidez doméstica, para que el 40% de los activos líquidos de la banca privada se mantengan en el país, porcentaje que posteriormente fue incrementado al 60%. Los bancos, a su vez, deben invertir en papeles del Estado y mantener reservas depositadas en el

Banco Central del Ecuador. Se creó un fondo de liquidez para enfrentar potenciales corridas de depósitos y se estableció un seguro de depósitos limitado. Adicionalmente, se prohibió que los accionistas de una institución financiera participen en otras actividades económicas ajenas al giro del negocio (Weisbrot, Johnston, & Lefebvre, 2013). En el sector externo, el Gobierno aumentó los aranceles a bienes suntuarios hasta el techo consolidado de la Organización Mundial del Comercio (OMC), pero los redujo para bienes de capital y materias primas. En 2009 también impuso en forma temporal salvaguardias y cuotas para la importación de ciertos productos. Además, ha establecido regulaciones y normas técnicas que dificultan el ingreso de mercadería al país y ha encarecido las importaciones mediante el ISD. Si bien el Presidente Correa se ha manifestado en contra de los tratados de libre comercio, el Ecuador finalmente firmó un acuerdo con la Unión Europea, tratado que está a la espera de su ratificación (Falconí, 2013).

El Gobierno puso un énfasis especial en la política laboral, al considerar al trabajo como “la columna vertebral de la sociedad”, debiendo asegurarse “remuneraciones y retribuciones justas, así como ambientes de trabajo saludables y estabilidad laboral, a fin de lograr la modificación de las asimetrías referentes a la situación y condición de las y los trabajadores en todo el país” (Senplades, 2009, pág. 271). Con ese propósito, eliminó la tercerización laboral, estableció como delito la no afiliación a la seguridad social, endureció la nor-

mativa laboral, fijó aumentos sostenidos del salario mínimo e incorporó el concepto de salario digno (que cubre el costo de la canasta básica), y estableció techos salariales (Senplades, 2013). El salario real aumentó 5,3% cada año desde 2006, lo que permitió alcanzar ese salario digno en enero de 2014 (Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2015). Para consolidar el sistema económico social y solidario, también se propuso “controlar y sancionar las prácticas de abuso de poder de mercado”, “regular y controlar los precios relativos de la economía” y “regular y limitar los excedentes de la renta del capital” (Senplades, 2013, pág. 265).

En cuanto a su política productiva, el Gobierno ha promovido el cambio de la matriz productiva para avanzar de una economía primario exportadora a una basada en la economía del conocimiento. Así, en base a una visión desarrollista y centralmente planificada, ha definido catorce sectores prioritarios (alimentos frescos y procesados, biotecnología, confecciones y calzado, energías renovables, industria farmacéutica, metalme-cánica, petroquímica, productos forestales de madera, servicios ambientales, tecnología, vehículos y autopartes, construcción, transporte y logística, turismo) y cinco industrias estratégicas (refinería, astilleros, petroquímica, metalurgia, siderúrgica) (Mipro, 2015). Para la promoción de estas actividades ha establecido una serie de incentivos, incluyendo: reducciones, deducciones y exoneraciones de impuestos; impulso a las compras públicas; acceso a la banca pública; medidas arancelarias, no arancelarias y de defensa comercial; draw-

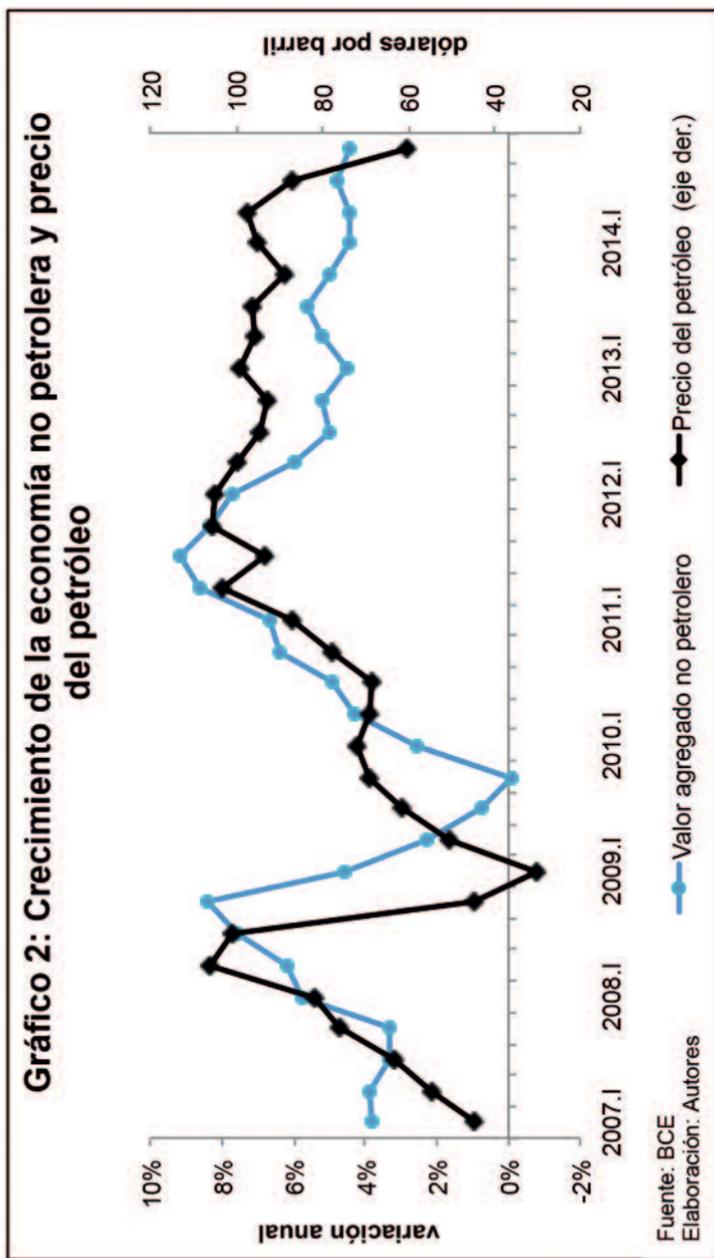
back; simplificación de trámites administrativos; y estabilidad tributaria (Asamblea Nacional, 2010). Estas políticas productivas, sin embargo, fueron recibidas sin mayor entusiasmo por el sector empresarial, que a lo largo de la administración del Presidente Correa se ha quejado por la falta de estabilidad jurídica que permita concretar inversiones para la transformación productiva del país. Los gremios estiman que cada día se emiten tres normas para regular las actividades privadas en el Ecuador (Comité Empresarial Ecuatoriano, 2015).

2.2 Resultados económicos y sociales

La bonanza económica que experimentó el país durante los últimos años, gracias a un contexto internacional muy favorable, fue exacerbada por una política fiscal procíclica. La inyección de recursos que hizo el Estado al sector real mediante una fuerte expansión de la inversión y el gasto público permitieron impulsar la demanda doméstica y el consumo privado. Esto favoreció al sector empresarial, que a pesar de enfrentar mayores regulaciones y controles, mantuvo un positivo desempeño. La infraestructura del país se desarrolló, la calidad y cobertura de los servicios públicos aumentó, las condiciones de vida de la población mejoraron y el mercado interno creció. Este círculo económico virtuoso le dio al gobierno del Presidente Correa niveles de aprobación históricamente altos, estabilidad política y paz social, que ha sido reforzada por el control que el partido oficialista mantiene en el legislativo y otros

organismos del Estado.

La economía ecuatoriana creció a una tasa promedio anual del 4,3% entre 2006 y 2014, gracias a una fuerte expansión de la demanda doméstica (5,3%), impulsada por la inversión (8,2%), el gasto público (7,9%) y el consumo privado (3,9%). La contribución del sector externo al crecimiento fue negativa porque las exportaciones (2,0%) crecieron menos que las importaciones (5,3%). Durante el período analizado el valor agregado petrolero mostró un crecimiento nulo, básicamente porque la producción de crudo se redujo en una primera etapa y se recuperó a niveles similares a los de 2006 desde 2013, mientras que la producción doméstica de derivados se mantuvo estable pero las importaciones aumentaron. El crecimiento de la economía se concentró, por lo tanto, en el sector no petrolero, que se expandió al 5,1% anual entre 2006 y 2014 (Banco Central del Ecuador, 2015). Sin embargo, es innegable que los altos precios del petróleo incidieron en ese positivo desempeño, ya que las exportaciones de crudo pasaron a ser la principal fuente de divisas para una economía dolarizada, proveyendo la liquidez necesaria para el desarrollo de las actividades productivas. Así, cuando los precios del petróleo alcanzaron valores máximos cercanos a los US\$ 100, el valor agregado no petrolero del país llegó a expandirse a tasas interanuales cercanas al 8%. Pero cuando esos precios disminuyeron, el crecimiento se ralentizó (Banco Central del Ecuador, 2015).



El viento de cola que acompañó a la economía ecuatoriana durante los primeros ocho años de gestión del Presidente Correa favoreció a diversas actividades productivas, pero sin duda aquellas vinculadas en mayor medida al aparato estatal fueron las más beneficiadas. Así, la importante inversión en infraestructura que llevó adelante el Gobierno permitió que el suministro de electricidad y agua se expandiera a una tasa promedio anual del 15,6% entre 2006 y 2014, mientras que el sector de correos y comunicaciones, donde las empresas privadas de telefonía móvil también tienen una participación importante, creció al 11,1% anual. El sector de la construcción se expandió al 7,6% anual, gracias a la obra pública que llevó adelante el Gobierno y al mayor acceso a crédito hipotecario, provisto por el BIESS y el sistema financiero privado. Las actividades financieras, justamente, crecieron al 6,2% anual, reflejando la alta liquidez de la cual dispuso la economía ecuatoriana. El sector “Administración pública, defensa, seguridad social”, en tanto, creció al 6,5% anual. La prosperidad también se tradujo en una mayor relevancia de los servicios en la estructura productiva del país: las actividades profesionales crecieron al 4,8% anual, enseñanza y salud al 4,7%, y transporte al 5,0%. Otras actividades relevantes, como comercio e industria, presentaron un crecimiento similar a la de la economía en su conjunto (4,3%). Finalmente, el sector agropecuario y pesquero creció al 3,1% (Banco Central del Ecuador, 2015).

El crecimiento de la economía también produjo cambios positivos en el mercado laboral. La tasa de desempleo a nivel nacional alcanzó un mínimo de 3,8% en diciembre de 2014, frente al 5,0% registrado en diciembre de 2007 (primer año para el que se cuenta con información comparable). La reducción se dio principalmente en la zona urbana del país, cuya tasa pasó de 6,1% a 4,5%, mientras que en la zona rural la desocupación cayó de 2,8% a 2,2%. En el sector rural, no obstante, el porcentaje de la población económicamente activa con un empleo adecuado aumentó significativamente, pasando del 23,7% en diciembre 2007 al 34,4% en igual mes de 2014. También en el sector urbano aumentó el empleo adecuado, pero en menor medida, de 52,9% a 56,4%, mientras que a nivel nacional creció de 43,2% a 49,3%. Estos incrementos fueron de la mano de la reducción en el empleo inadecuado a nivel nacional (de 50,8% a 46,7%), urbano (de 40,0% a 38,8%) y rural (de 72,5% a 63,2%). Sin embargo, la informalidad mantuvo una participación importante dentro del mercado laboral. Por ciudades, la expansión del Estado se vio reflejada en los bajos niveles de empleo inadecuado en Quito (24,8%), que concentra buena parte de la estructura gubernamental. Mientras que en Guayaquil y otras ciudades del país, esa tasa supera el 35% (Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2015).

Pese al fuerte incremento de la demanda interna, los precios se mantuvieron relativamente estables, con

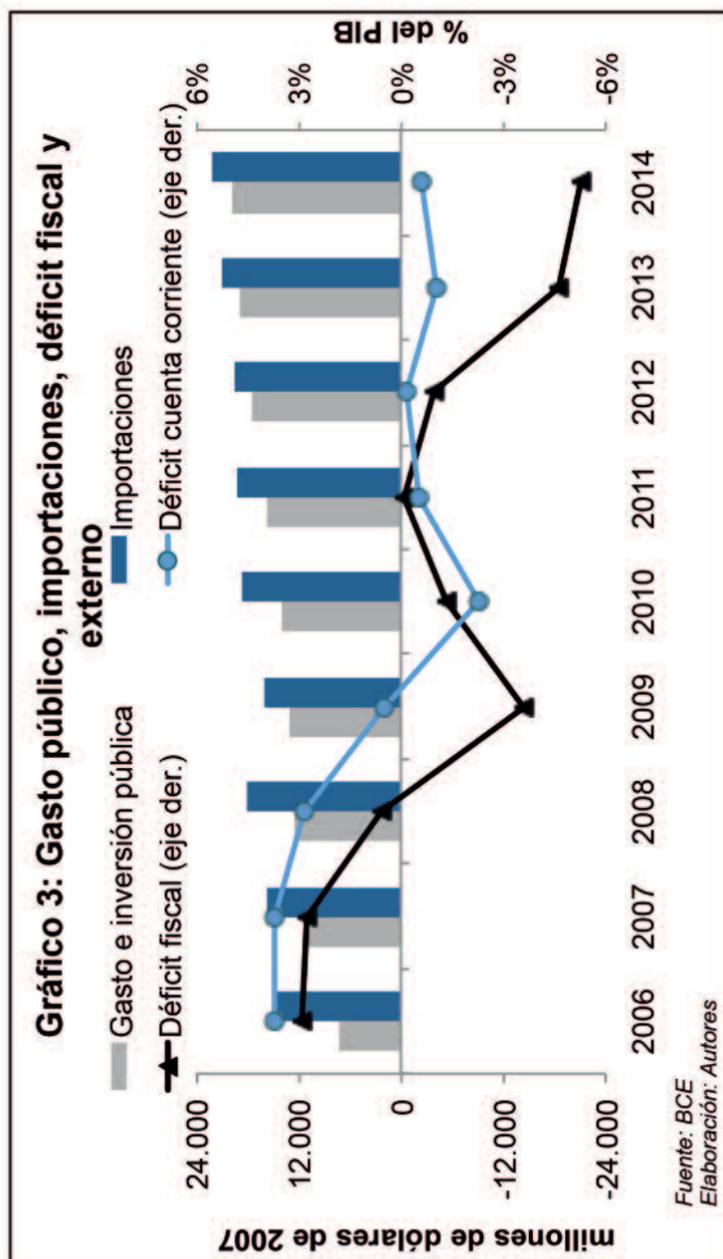
niveles de inflación promedio del 4,4% anual entre 2007 y 2014, muy por debajo de los incrementos salariales, pero por encima de la inflación promedio en Estados Unidos en el mismo período (1,9%), lo que refleja una consecuencia no deseada de la política fiscal expansiva. El crecimiento de la economía por encima del incremento de precios permitió que la riqueza per cápita real creciera 21,8% en 8 años. Este incremento estuvo acompañado por una persistente caída de la pobreza, que pasó de afectar al 37,6% de la población nacional en 2006, al 22,5% en 2014. A nivel urbano la pobreza se redujo de 25,9% a 16,4%, mientras que a nivel rural pasó de 60,6% a 35,3%. Los niveles de desigualdad también disminuyeron: el índice de Gini se redujo de 0,54 en 2006 a 0,47 en 2014. Otros indicadores sociales también presentaron una positiva evolución: el porcentaje de la población de 19 a 29 años con título bachiller pasó de 49,1% en 2006 a 60,8% en 2014; la mortalidad infantil y la incidencia de enfermedades transmisibles por vectores infecciosos se redujeron, gracias al incremento en los recursos destinados a salud, tanto en personal, como en infraestructura; aumentó el consumo calórico de la población; y, los hogares empezaron a acceder a una canasta de bienes y servicios más diversificada, incluyendo el uso de tecnologías de la información, con una penetración del 100% en telefonía móvil (SIISE, 2015).

El flujo constante de dólares a la economía permitió

un sostenido crecimiento de los depósitos en el sistema financiero ecuatoriano, que alcanzaron los US\$ 32.720 millones en diciembre 2014 (32,4% del PIB), frente a los US\$ 9.518 millones de diciembre 2006 (20,3% del PIB). La banca privada concentró el 74,5% de esos depósitos en 2014, pero su participación se redujo respecto a 2006 (79,5%), a favor de las cooperativas y la banca pública. El nivel de bancarización aumentó en el país, pasando de 3,6 millones de clientes en diciembre 2006 (25,5% de la población) a 9,1 millones en diciembre de 2014 (56,9% de la población). El aumento en las captaciones del sistema financiero privado dio lugar a un sostenido crecimiento del crédito, que pasó de US\$ 9.198 millones a finales de 2006 a US\$ 29.157 millones en diciembre 2014. En el mismo período el crédito corporativo creció al 14,8% promedio anual y el crédito de consumo lo hizo al 14,6%. El microcrédito registró un crecimiento de 12,9% y el crédito de vivienda uno de 7,0%, esta menor expansión se explica por la transferencia de una parte de la cartera hipotecaria de la banca privada al BIESS en 2011. El sistema financiero, además, incursionó en dos nuevos segmentos de crédito, educativo e inversión pública, con una cartera cercana a los US\$ 1.550 millones en diciembre de 2014. El aumento en las operaciones de la banca estuvo acompañado por positivos indicadores financieros en términos de liquidez, solvencia, rentabilidad y calidad de activos. Las tasas de interés se han mantenido estables al estar reguladas

por el BCE (Superintendencia de Bancos, 2015).

A pesar del favorable contexto internacional, las cuentas externas del Ecuador se deterioran en los últimos años, lo que está relacionado con los desequilibrios fiscales. El sostenido crecimiento del gasto público, por encima del crecimiento de los ingresos, llevó a la acumulación de déficits fiscales en seis de los ocho primeros años de gestión de Rafael Correa. En este mismo período, el país registró déficit de cuenta corriente en los últimos cinco años. La relación entre ambos déficit es que el crecimiento real del 168,3% en el gasto y la inversión pública entre 2006 y 2014, período en que la producción aumentó en 39,8%, dio lugar a un crecimiento de 51,1% en las importaciones. Esto provocó crecientes déficit comerciales, responsables directos de los saldos negativos en cuenta corriente, que han sido financiados básicamente con endeudamiento público y uso de reservas, ante la falta de inversiones privadas que ingresan al país (Banco Central del Ecuador, 2015).



3. Fin de la bonanza

3.1 El nuevo contexto internacional (precios de los commodities, tipo de cambio, acceso a financiamiento)

El favorable contexto internacional, que le permitió al Gobierno ecuatoriano impulsar un crecimiento económico basado en el aumento del gasto público, se empezó a deteriorar aceleradamente a partir de la segunda mitad de 2014. Según datos de la Administración de Información de Energía de Estados Unidos (EIA, por sus siglas en inglés), el precio del petróleo WTI, que sirve como referencia para definir el precio del crudo ecuatoriano, pasó de US\$ 105,15 por barril en junio de 2014 a US\$ 59,29 en diciembre del mismo año, lo que implica una caída de 44% en apenas seis meses (U.S. Energy Information Administration, 2015). En el caso del crudo ecuatoriano, cuyo precio paga un “castigo” respecto al del WTI por ser más pesado y tener un mayor contenido de azufre, la caída fue más pronunciada: de US\$ 98,90 por barril en junio a 45,37 en diciembre, es decir, un desplome de 54% (Banco Central del Ecuador, 2015).

El menor precio del petróleo, naturalmente, derivó en una contracción de las exportaciones de ese producto, que en el segundo semestre de 2014 sumaron US\$ 5.980 millones, 1.055 millones menos que en la primera mitad del año y 929 millones menos que en el segundo semestre de 2013 (Banco Central del Ecuador, 2015). El impacto de la caída de las exportaciones petroleras, que entre 2010 y 2014 representaron en promedio el 56% de las exportaciones totales del Ecuador, no se limitó a un

menor ingreso de divisas para una economía que depende principalmente del comercio exterior para hacerse de dólares (como se mencionó previamente, en los primeros ocho años de gestión del Presidente Correa la inversión extranjera directa que llegó al Ecuador representó, en promedio, apenas el 0,7% del PIB), sino que golpeó sensiblemente a las cuentas fiscales.

Los ingresos petroleros del sector público no financiero sumaron US\$ 5.002 millones en el segundo semestre de 2014, 15% menos que en la primera mitad del año y 14% menos que en el segundo semestre de 2013. En 2015 la situación, lejos de mejorar, siguió empeorando. Entre enero y octubre de ese año (última información disponible al momento de redactar esta sección) el precio promedio de exportación del barril de petróleo ecuatoriano fue de US\$ 44,28, lo que provocó que los ingresos petroleros del sector público en los primeros diez meses del año sumaran US\$ 6.010 millones, 36,2% menos que en el mismo período de 2014.

Esa caída de los ingresos petroleros pudo ser compensada, al menos en parte, por un crecimiento de 12,3% en los ingresos no petroleros, que se refieren principalmente a la recaudación de impuestos. No obstante, de la mano con una economía que, según el Banco Central, entró oficialmente en recesión en el segundo trimestre (cuando acumuló su segunda caída consecutiva) y de un consumo privado que ya empezó a dar señales de agotamiento, el desempeño de los ingresos tributarios también comenzó a deteriorarse, como se analizará más adelante.

En el caso ecuatoriano, el deterioro del contexto

internacional no se limitó a la caída en el precio de los *commodities* (si bien el petróleo es el principal producto de exportación del país, otros productos como el cacao y el camarón también han registrado bajas en sus valores de exportación), sino que también estuvo dado por el fortalecimiento del dólar en los mercados internacionales.

Durante gran parte de su gestión –especialmente a raíz de la crisis financiera internacional de 2008, que llevó a la Reserva Federal de Estados Unidos a implementar una política monetaria expansiva que redujo el valor del dólar a nivel internacional– el Gobierno del Presidente Correa se benefició de un dólar relativamente débil, no sólo frente al euro, sino también respecto a las monedas de la mayoría de los países latinoamericanos, con los que el Ecuador, además de mantener un flujo comercial importante, compite para exportar a terceros mercados. Sin embargo, desde la segunda mitad de 2014 el dólar se empezó a apreciar a nivel internacional, a lo que se sumó la acelerada devaluación en algunos países de la región, como Colombia y Brasil.

En los primeros cinco meses de 2014 el tipo de cambio entre euro y dólar se mantuvo alrededor de los 1,37 dólares por euro (Bloomberg, 2015). En diciembre de 2015 la cotización se redujo a 1,09 dólares por euro. Esta tendencia resta competitividad a los productos ecuatorianos para ingresar a la Unión Europea, principal destino de las exportaciones ecuatorianas no petroleras. Con los países vecinos ha sucedido algo similar: la cotización del nuevo sol peruano pasó de 2,76 soles por dólar en mayo de 2014 a 3,38 en noviembre de 2015. En Colombia

la devaluación ha sido más dramática: cada dólar, que en junio de 2014, equivalía a 1.878 pesos pasó a venderse en 3.102 pesos en noviembre de 2015, una variación de 65% (Banco Central del Ecuador, 2015).

La apreciación del dólar, además de los impactos sobre el comercio exterior, aumenta los costos laborales del Ecuador frente a los de los países vecinos, lo que le resta atractivo al país como destino de inversiones. En sus primeros años de gestión el Gobierno aprobó importantes aumentos para el salario mínimo (en torno al 10% anual). Para 2015, ya en el marco de la caída del precio del petróleo, el fortalecimiento del dólar y una marcada desaceleración en el nivel de actividad, el Gobierno dispuso un incremento salarial de 4,1% y para 2016 el aumento aprobado es de 3,4%.

El deterioro del contexto internacional y de las cuentas fiscales ha tenido otro impacto sobre la economía ecuatoriana: ha generado entre los agentes un nerviosismo cuya manifestación más clara ha sido el retiro de depósitos del sistema de bancos privados. Entre diciembre de 2014, cuando alcanzaron un nivel récord de US\$ 19.014 millones, y octubre de 2015, los depósitos a la vista en el sistema de bancos privados (principalmente cuentas corrientes y de ahorro) cayeron 17,1%, hasta llegar a US\$ 15.760 millones. Algo similar ocurrió con los depósitos a plazo, que pasaron de US\$ 7.861 millones en diciembre de 2014 a US\$ 7.532 millones en octubre de 2015 (Superintendencia de Bancos del Ecuador, 2015).

Esta caída en su principal fuente de fondeo –y la necesidad de mantener elevados niveles de liquidez

para poder enfrentar nuevos retiros— ha obligado a los bancos a restringir fuertemente la oferta de créditos. En octubre de 2015 los dos principales segmentos de crédito, comercial (para empresas) y consumo, mostraron caídas interanuales de 2,5% y 5,4%, respectivamente, en su cartera por vencer, lo que también ha tenido un impacto negativo sobre el nivel de actividad. Un comportamiento distinto mostró la cartera del segmento vivienda, que registró un aumento de 13,1% en el mismo período.

3.2 La política económica ante un escenario de estrechez

La primera reacción del Gobierno ecuatoriano ante la caída del precio del petróleo fue tomar medidas de carácter temporal, confiado en que la situación se revertiría en un plazo corto. Con el objetivo de evitar problemas en la balanza de pagos, se adoptaron dos tipos de acciones: i) limitar las importaciones y ii) aumentar el endeudamiento externo.

Para limitar las importaciones el 5 de enero se adoptó una salvaguardia cambiaria para los productos procedentes de Colombia y Perú. La medida consistía en una sobretasa de 21% para los productos colombianos y de 7% para los peruanos, con el argumento de compensar así la devaluación en las monedas de ambos países. La medida, de la que posteriormente se excluyeron algunas partidas correspondientes a materias primas y bienes de capital, generó reclamos por parte de los gobiernos de los países afectados y posteriormente fue desautorizada por la Secretaría de la Comunidad Andina (CAN).

El 11 de marzo el Gobierno reemplazó la salvaguardia cambiaria para los productos procedentes de Colombia y Perú por una salvaguardia general. Esta medida, que fue sometida a la aprobación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y tiene un periodo de vigencia de 15 meses, establece sobretasas arancelarias de hasta 45% a cerca de 3.000 partidas, principalmente bienes de consumo (Ministerio de Comercio Exterior, 2015). Esta salvaguardia, que estará vigente hasta junio de 2016, ha generado fuertes críticas de parte del sector empresarial ecuatoriano, no sólo de los comerciantes o importadores, que ven encarecida su mercadería, sino también del sector industrial, que argumenta que muchos productos que sirven de insumo para sus procesos productivos están afectados por las sobretasas. Pese a la recomendación de la CAN de rebajar la sobretasa más elevada, el Gobierno no ha revisado la medida y, por el contrario, asegura que ésta ha sido un “éxito” para frenar las importaciones y evitar una contracción de la liquidez en la economía.

Entre marzo y octubre de 2015 las importaciones no petroleras (es decir, excluyendo combustibles y lubricantes, que no están afectados por las salvaguardias) sumaron US\$ 11.066 millones, 2.470 millones menos que en el mismo período de 2014. Sin embargo, apenas el 32% de esa caída se explica por menores compras de bienes de consumo. En tanto, las menores importaciones de materias primas y de bienes de capital explican el 35% y el 34%, respectivamente, de la contracción en el total de importaciones no petroleras (Banco Central del Ecuador, 2015). La caída en las compras al exterior,

por tanto, responde principalmente al menor nivel de actividad y al fuerte recorte en el gasto público de capital, que afecta sobre todo al sector de la construcción y que será analizado más adelante.

Otra medida adoptada por el Gobierno para compensar el menor ingreso de divisas por concepto de exportaciones fue contraer nueva deuda externa. En el último cuatrimestre de 2014, cuando se concentró la mayor parte de la caída del precio del petróleo, los desembolsos de deuda externa sumaron US\$ 3.014 millones, frente a los US\$ 780 millones de amortizaciones (Ministerio de Finanzas del Ecuador, 2015). En la primera mitad de 2015 esa tendencia se mantuvo: los desembolsos de deuda externa sumaron US\$ 3.155 millones (incluyendo dos emisiones de bonos por US\$ 750 millones cada una en los mercados internacionales, con cupones de 10,5% y 8,5%, respectivamente), mientras que las amortizaciones ascendieron a US\$ 687 millones. Así, entre el 31 de agosto de 2014 y el 30 de junio de 2015 el saldo de la deuda pública externa pasó de US\$ 15.386 millones a US\$ 20.038 millones. Esos valores, además, no incluyen las operaciones de venta anticipada de petróleo, que el Gobierno no contabiliza como deuda pese a que generan el pago de intereses y comprometen ingresos futuros. En la primera mitad de 2015 el Gobierno recibió US\$ 900 millones adicionales por nuevas preventas petroleras a China.

La reticencia de los principales miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), liderados por Arabia Saudita, a rebajar sus niveles de producción para impulsar hacia arriba los

precios internacionales y el acuerdo entre las principales potencias occidentales e Irán para limitar el desarrollo nuclear de ese país –un importante productor y exportador de crudo– a cambio de levantar las sanciones comerciales que se le habían impuesto, convencieron al Gobierno de que una recuperación en los precios del petróleo en el corto plazo es algo poco probable. Si bien en enero de 2015, cuando el precio promedio de exportación del petróleo ecuatoriano se ubicó en US\$ 41,4 por barril –casi la mitad de los US\$ 79,7 contemplados en el Presupuesto General del Estado (PGE) aprobado para ese año– el Ministerio de Finanzas anunció un recorte de US\$ 1.420 millones en el presupuesto (3,9% del monto aprobado), el verdadero ajuste en el gasto empezó después.

En la primera mitad de 2015 el gasto total del sector público no financiero mostró una contracción de 2,1% frente al mismo período de 2014 (la caída de los ingresos había sido de 8,4%). Sin embargo, si se comparan los gastos de julio a octubre de 2015 con los de igual período de 2014 se observa una caída de 19,9%. Si bien el gasto corriente mostró una contracción de 6,9%, la mayor parte de la caída se concentró en el gasto de capital, que se desplomó 43% (frente al 13,7% de caída del primer semestre) (Banco Central del Ecuador, 2015). El 19 de agosto, de hecho, el Ministerio de Finanzas anunció un nuevo recorte en el presupuesto, esta vez por US\$ 800 millones divididos de la siguiente manera: 100 millones en gasto corriente y 700 millones en gasto de capital. Así, entre enero y octubre de 2015 el gasto de capital sólo del Gobierno Central (que es el

que se rige por el PGE) sumó US\$ 7.441 millones, 1.717 millones menos que en el mismo período de 2014. Ese recorte se concentró, principalmente, en la formación bruta de capital fijo.

El enorme crecimiento de la inversión pública durante los años de bonanza petrolera y la reticencia del sector privado, ecuatoriano y extranjero, a invertir en el país como consecuencia de los constantes cambios normativos provocaron que en 2013 y 2014 la inversión del sector público representara más de la mitad de la inversión física total en el país. Esto generó una mayor dependencia del sector de la construcción, uno de los principales empleadores de la economía, hacia el gasto público. En ese contexto, los recortes aplicados por el Gobierno a su gasto de capital han provocado impactos en ese sector. En el primer trimestre de 2015 la construcción, que en 2014 registró un crecimiento de 7,3%, moderó la tasa al 3,3% interanual. En el segundo trimestre el crecimiento bajó a 1,2% y en el tercero ya se observó una contracción de 1,9%, la primera caída desde el primer trimestre de 2010 (Banco Central del Ecuador, 2015).

Dado que la participación del gasto público en la economía se elevó considerablemente en los años de bonanza petrolera, hasta alcanzar el 44% del PIB en 2013 y 2014 (casi el doble que en los primeros años de dolarización), los impactos del recorte en los egresos fiscales no se limitan al sector de la construcción, sino que se extienden a la economía en su conjunto. La menor inyección de recursos fiscales afecta también a las actividades que dependen del consumo privado,

que en los años de bonanza vivió un *boom* gracias, en buena parte, al aumento del empleo público y del empleo privado relacionado con el gasto público. En el segundo trimestre de 2015, el consumo de los hogares, que representa las dos terceras partes del PIB, mostró un crecimiento interanual de 1,0% el menor desde el año 2009. Ya en el tercer trimestre el consumo de los hogares mostró una contracción de 1,4% (Banco Central del Ecuador, 2015).

Esto ha afectado a sectores como el comercio, que de un crecimiento promedio de 5,6% entre 2010 y 2014, pasó a registrar un moderado aumento de 0,7% en el segundo trimestre de 2015 y una contracción de 3,5% en el tercero. De igual manera, el sector “Alojamiento y servicios de comida”, que entre 2010 y 2014 creció a una tasa anual promedio de 5,5%, mostró una caída de 4,2% en el segundo trimestre de 2015 y una de 2,9% en el tercero (el mal desempeño de este sector también puede estar relacionado con el fortalecimiento del dólar frente a las monedas de los países vecinos).

El menor consumo privado y el menor ritmo de actividad en general provocan, a su vez, impactos en las cuentas fiscales por una caída en la recaudación de impuestos. Desde mayo de 2015 hasta noviembre del mismo año (último dato disponible), según el Servicio de Rentas Internas (SRI), las recaudaciones del Impuesto al Valor Agregado (IVA), el tributo que genera los mayores ingresos para el Estado, muestran variaciones interanuales negativas. La única excepción fue julio, cuando estaba en vigencia la Ley de Remisión de Intereses, Multas y Recargos Tributarios, que permitía

a las personas o empresas que tuvieran obligaciones pendientes con el SRI ponerse al día sin tener que pagar recargos por mora¹. Esa ley permitió que el SRI recaudara US\$ 972 millones adicionales (equivalentes al 7% de las recaudaciones totales de esa entidad en 2014), lo que significó un importante ingreso para las arcas fiscales. En el caso del Impuesto a la Renta, el segundo mayor tributo que recauda el Estado, las caídas empezaron en agosto, mientras que para el Impuesto a la Salida de Divisas (5% para los pagos al exterior), las contracciones, que iniciaron en marzo, son consecuencia de la caída en las importaciones (Servicio de Rentas Internas, 2015).

En este contexto, en la segunda mitad del año el Gobierno volvió a apelar a las ventas anticipadas de petróleo para hacerse de divisas. A finales de julio (pese a que el contrato se firmó un mes antes) se hizo pública una operación con la empresa tailandesa PTT International Trading consistente en la venta de 116 millones de barriles (75% del volumen exportado en 2014) en un plazo de cinco años y medio. Por esa cantidad de petróleo, que será despachada en cargamentos mensuales, Ecuador recibirá un anticipo de US\$ 2.500 millones, de los cuales 635 millones ingresaron en 2015 y, según el presupuesto para 2016, este año llegarán otros US\$ 725 millones (no se ha aclarado cuándo ingresarán los US\$ 1.140 millones restantes). El valor total de la operación tomará en cuenta el precio de mercado al

¹ La ley, en realidad, se extendió hasta inicios de septiembre, pero desde el 30 de julio la condonación ya no era del 100% de los recargos, sino únicamente del 50%.

momento de cada despacho. Por el anticipo Ecuador deberá pagar un interés anual equivalente a la tasa LIBOR a 30 días más 6,97%. Dado que, como se mencionó previamente, el Gobierno no contabiliza a la preventas de petróleo como deuda externa, las estadísticas del Ministerio de Finanzas muestran que el saldo prácticamente no creció entre junio (US\$ 20.038 millones) y octubre (20.313 millones, último dato disponible).

Otra fuente de financiamiento a la que ha apelado el Gobierno es el Banco Central. A partir de octubre de 2014 esa institución (que en Ecuador no tiene autonomía) empezó a inyectar liquidez a la economía a través de la compra de papeles públicos de corto plazo. Entre octubre de 2014 y marzo de 2015 esas compras rondaron los US\$ 1.000 millones. Pese a que el Gobierno aseguró que no realizaría más operaciones de ese tipo en lo que restaba del año, entre septiembre y diciembre de 2015 el saldo de los papeles del Gobierno Central en poder del Banco Central pasó de US\$ 500 millones a US\$ 1.300 millones, monto por encima de los US\$ 800 millones aprobados por la Junta Reguladora Monetaria y Financiera (Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera, 2015).

En el contexto de una caída –no transitoria– en los ingresos, el Gobierno también empezó a recortar subsidios. La primera medida en ese sentido, y la más costosa en términos políticos para el Presidente Correa (generó una marcha de protesta importante el 1 de Mayo), fue la eliminación, a mediados de abril de 2015, del aporte estatal al fondo de pensiones del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS). Hasta entonces

la ley establecía que el IESS debía cubrir el 60% de las pensiones de los jubilados y el Gobierno Central el 40% restante. Con el argumento de que el IESS es una institución con un excedente de liquidez, el Presidente, con el respaldo de la mayoría oficialista en la Asamblea, decidió suspender ese aporte, decisión que fue aprobada sin que se conocieran estudios actuariales que demuestren la sostenibilidad del sistema en esas condiciones². El aporte estatal para las jubilaciones (en torno a US\$ 1.100 millones anuales) se venía pagando principalmente con bonos del Estado y, por tanto, al eliminar esa obligación el Gobierno amplió su margen para contratar deuda para otros gastos, ya que la ley marca un tope para el endeudamiento público de 40% del PIB.

Meses más tarde, el Gobierno también eliminó el subsidio a los combustibles de uso comercial e industrial, medida con la que espera ahorrar US\$ 300 millones al año. En el mismo sentido, la empresa estatal de petróleo, Petroecuador, anunció a finales de octubre que el precio de la gasolina Súper (Premium), que era de US\$ 2 por galón, se incrementaría a un ritmo de dos centavos por mes hasta llegar a los US\$ 2,30. Petroecuador también anunció el despido de 300 trabajadores (de una planta de alrededor de 5.000 funcionarios) para enfrentar la caída en el precio del petróleo.

Si bien el gasto en sueldos y salarios es una carga importante para el Gobierno Central (alrededor de una

² El fondo de pensiones del IESS recibió un nuevo golpe a mediados de noviembre, cuando el Directorio de la institución decidió bajar el porcentaje de los aportes de los empleadores y los trabajadores que se dirige a ese fondo para aumentar el dinero que recibe el fondo de salud, que presenta un abultado déficit.

tercera parte del gasto total y casi el 60% del gasto corriente), el Presidente Correa ha dicho que “la variable de ajuste no serán los trabajadores”. Eso quedó demostrado en el presupuesto para 2016 que aprobó la Asamblea, donde se contempla un gasto en personal de US\$ 8.790 millones, 60 millones más que en el presupuesto aprobado para 2015 y casi cuatro veces más que en el presupuesto aprobado para 2006, último año antes del inicio de la actual gestión. Sin embargo, el presupuesto para 2016, que toma como referencia un precio del petróleo de US\$ 35 por barril (menos de la mitad de los US\$ 79,7 contemplados en el presupuesto para 2015), sí incluye algunos recortes importantes en otros gastos. De hecho, el presupuesto total suma US\$ 29.835 millones, US\$ 6.500 millones menos que el aprobado para 2015 (Ministerio de Finanzas del Ecuador, 2015). No obstante, hay que recordar que este último sufrió dos recortes por un total de US\$ 2.220 millones, por lo que la diferencia se reduce a US\$ 4.300 millones.

El mayor ajuste se da en el gasto de inversión, que ya se había contraído mucho en 2015 frente a 2014. Según el Plan Anual de Inversiones para 2016, el Gobierno gastará US\$ 5.349 millones en inversión pública, US\$ 2.767 millones menos que lo presupuestado para 2015. Sin embargo, de los recortes por US\$ 2.220 millones que sufrió el presupuesto de ese año, US\$ 1.540 millones correspondían a gasto de inversión. Por lo tanto, el recorte en la inversión del Gobierno Central en 2016 frente a 2015 rondaría los US\$ 1.200 millones (lo que implica una caída nominal de 19%).

Para la compra de bienes y servicios, es decir, los

gastos necesarios para el funcionamiento operativo del sector público (materiales de aseo y oficina, medicamentos, uniformes, consultorías, entre otros), se ha presupuestado gastar US\$ 1.788 millones en 2016, US\$ 700 millones menos que lo presupuestado originalmente para 2015. Hasta noviembre de 2015 el gasto por ese concepto sumó US\$ 2.123 millones (Observatorio de la Política Fiscal, 2015).

El presupuesto para 2016 incluye también un recorte de 12% en las transferencias a los gobiernos seccionales, cuya inversión en los primeros diez meses de 2015 creció 7,2% frente al mismo período de 2014 y representó el 14,4% de la inversión total del sector público. Este recorte seguramente provocará que los gobiernos seccionales también reduzcan su gasto en inversión, profundizando más la caída de la inversión pública total.

Con todos esos recortes, el Gobierno espera que en 2016 el déficit global sea de US\$ 2.467 millones y las necesidades de financiamiento rondan los US\$ 6.600 millones. Sin embargo, hay que mencionar que aún antes de ser aprobada por la Asamblea Nacional, la proforma para 2016 que envió el Ejecutivo generó muchas observaciones de parte de analistas independientes. La principal de ellas se refiere a una sobrestimación de los ingresos (tributarios, no tributarios y transferencias corrientes). En CORDES estimamos que esa sobrestimación rondaría los US\$ 3.000 millones, por lo que las necesidades de financiamiento rondarían los US\$ 9.600 millones, algo difícil de levantar para un país con un Gobierno renuente (al menos en el discurso) a acercarse al FMI y con el segundo riesgo país más ele-

vado de la región (sólo detrás de Venezuela), lo que complica las colocaciones de bonos en los mercados internacionales.

En este contexto, en las últimas semanas de diciembre el Gobierno se mostró dispuesto a apelar a otras fuentes de financiamiento para hacerse de recursos, como ceder a la empresa de servicios petroleros Schlumberger la operación del campo Auca, que produce alrededor de 60.000 barriles diarios, a cambio de un desembolso de US\$ 1.000 millones que irán al presupuesto de la estatal Petroamazonas y de la promesa de inversiones por cerca de US\$ 4.000 millones en los próximos veinte años. Por cada barril de crudo que Schlumberger extraiga del campo Auca, el Gobierno le pagará una tarifa de US\$ 26, apenas inferior al precio en que el crudo ecuatoriano cerró el año.

4. Desafíos para la sostenibilidad de los logros sociales

La caída del precio del petróleo dejó en evidencia la vulnerabilidad de un modelo económico que, si bien permitió reducir la pobreza y mejorar los ingresos por habitante, basó el crecimiento de la actividad en un constante aumento del gasto público, tanto corriente como de inversión. Esta creciente dependencia que la economía ecuatoriana desarrolló hacia la inyección de recursos fiscales (dependencia que también se explica por el menor dinamismo de la inversión privada, sujeta en los últimos años a constantes cambios normativos) provocó que, ante el deterioro del contexto en el que se

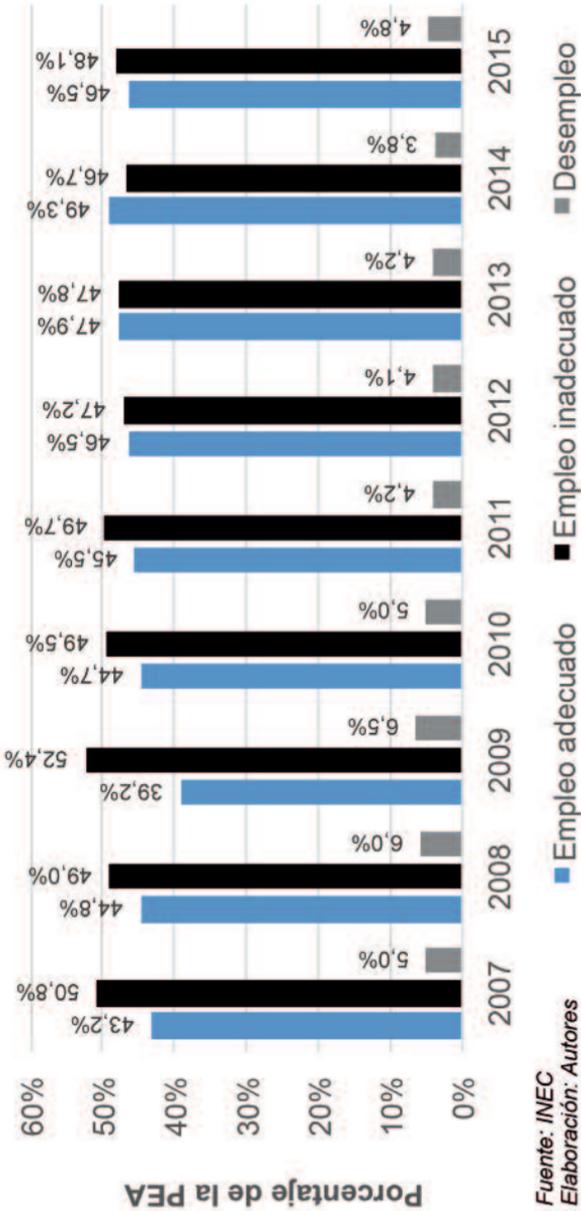
basó ese modelo, el impacto sobre la economía fuera mayor que en otros países cuyos principales productos de exportación también sufrieron fuertes caídas en sus precios (como Chile o Colombia).

En el presupuesto para 2015 (el que contemplaba un precio del petróleo de US\$ 79,7 por barril) el Gobierno incluyó una proyección de crecimiento del PIB de 4,1%. Esa proyección oficial se mantuvo hasta junio, cuando, ante la evidencia de que el precio del crudo no se recuperaría, fue revisada a 1,9%. En septiembre el Banco Central volvió a revisar su proyección de crecimiento para 2015, ahora a 0,4% (los datos para el año completo se publicarán al final del primer trimestre de 2016). La proyección de crecimiento contemplada en el presupuesto para 2016 es de 1%. En CORDES creemos que se trata, nuevamente, de una proyección demasiado optimista, ya que los factores que provocaron el estancamiento de la economía en 2015 (caída de la inversión pública, contracción de los depósitos y de la oferta de créditos, deterioro del consumo privado) no se van a revertir este año y que, por el contrario, podrían profundizarse por las dificultades que enfrenta el Gobierno para cubrir sus necesidades de financiamiento. Por esos motivos proyectamos una contracción de 2,9% (sin tomar en cuenta los efectos que pueda causar el fenómeno de El Niño).

Más allá de cuál sea la tasa exacta de crecimiento en 2015 y 2016, el menor dinamismo de la economía ya ha generado impactos sobre el bienestar de la población. Las últimas encuestas de mercado laboral del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) muestran un

incremento en las tasas de desempleo y de empleo inadecuado (que se refiere, principalmente, al subempleo y el empleo no remunerado) y, como contraparte, una caída en la tasa de empleo adecuado (personas que no trabajan menos de la jornada legal y cuyos ingresos no son menores al salario mínimo). Entre diciembre de 2014 y el mismo mes de 2015 la tasa de desempleo a nivel nacional subió de 3,8% a 4,8% y la de empleo inadecuado aumentó de 46,7% a 48,1%. A la vez, la tasa de empleo adecuado se redujo de 49,3% a 46,5%. (Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2015). Detrás de la caída en la tasa de empleo adecuado se esconde la destrucción de cerca de 60.000 puestos de trabajo entre diciembre de 2014 y diciembre de 2015.

Gráfico 4: Evolución del mercado laboral (diciembre de cada año)



Si, como proyectamos, en 2016 la economía ecuatoriana decrece, las cifras de mercado laboral se seguirán deteriorando, lo que podría empezar a provocar aumentos en las tasas de pobreza, algo que las encuestas de condiciones de vida aún no muestran de manera significativa. Lo que sí se observa, sin embargo, es una caída en el consumo privado que se evidencia en los resultados de las cuentas nacionales del tercer trimestre y en las menores recaudaciones de IVA interno (a partir de octubre muestran caídas interanuales en términos reales).

En este contexto, para evitar que los avances de los últimos años en materia de reducción de la pobreza y de la desigualdad se reviertan, es indispensable que el Gobierno genere las condiciones para pasar de un modelo de crecimiento basado en el gasto público a uno donde la iniciativa privada sea la encargada de mover la economía y generar nuevos puestos de trabajo. Para eso es necesario garantizar a los empresarios, nacionales y extranjeros, estabilidad en la normativa tributaria y laboral y un trato justo ante eventuales conflictos con el Estado.

Las cuentas fiscales del Ecuador van a seguir apretadas en los próximos años, no sólo porque no se prevé una pronta recuperación del precio del crudo, sino también porque gran parte de la deuda que ha contratado el Gobierno para financiar sus inversiones tiene vencimientos cortos, que se acumularán en los próximos 5 a 7 años, a lo que se suman las preventas de petróleo, que comprometen ingresos que debían haber recibido futuras administraciones. Es indispensable, por tanto, sin descuidar el papel regulador del Estado,

que el sector privado recupere el rol central en el crecimiento económico que tuvo en los primeros años de dolarización y que permitió iniciar las mejoras sociales que continuaron en los primeros años de gobierno del Presidente Correa.

5. Bibliografía

Astorga, A. (2003). La sostenibilidad de la deuda pública: el caso del Ecuador. En C. E. Latina, *Reglas macrofiscales, sostenibilidad y procedimientos presupuestarios* (págs. 179-206). Santiago de Chile: Cepal.

Andes. (26 de 11 de 2015). Programa de becas beneficiará a más de siete mil estudiantes ecuatorianos. Obtenido de sitio web de Andes: <http://www.andes.info.ec/es/sociedad/8606.html>

Asamblea Constituyente. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Quito, Pichincha, Ecuador: Asamblea Nacional.

Asamblea Nacional. (2010). *Código de la Producción*. Quito: Asamblea Nacional.

Asamblea Nacional. (2010). *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*. Quito: Asamblea Nacional.

Banco Central del Ecuador. (2001). *La Dolarización en Ecuador un año después*. Quito: BCE.

Banco Central del Ecuador. (2010). *La Economía Ecuatoriana Luego de 10 Años de Dolarización*. Quito: BCE.

Banco Central del Ecuador. (2012). *85 años del Banco Central del Ecuador* (Series Estadísticas Históricas). Obtenido de sitio web del BCE: <http://contenido.bce.fin.ec/documentos/PublicacionesNotas/Catalogo/Anuario/80anos/indice85anos.htm>

Banco Central del Ecuador. (2015). *Boletín de Cuentas*

Nacionales Trimestrales N° 93. Obtenido de Sitio web del Banco Central del Ecuador: <http://www.bce.fin.ec/index.php/component/k2/item/756>

Banco Central del Ecuador. (2015). *Boletín de Cuentas Nacionales Trimestrales* No. 92. Obtenido de sitio web del BCE: <http://www.bce.fin.ec/index.php/component/k2/item/756>

Banco Central del Ecuador. (2015). *Boletín de Información Estadística Mensual* No.1964. Obtenido de sitio web del BCE: <http://contenido.bce.fin.ec/home1/estadisticas/bolmensual/IEMensual.jsp>

Banco Central del Ecuador. (2015). *Boletín trimestral de la balanza de pagos*. Obtenido de sitio web del BCE: <http://contenido.bce.fin.ec/documentos/Estadisticas/SectorExterno/BalanzaPagos/indice.htm>

Banco Central del Ecuador. (2015). *Formación Bruta de Capital Fijo*. Obtenido de sitio web del BCE: <http://contenido.bce.fin.ec/documentos/PublicacionesNotas/Catalogo/CuentasNacionales/Anuales/Dolares/indiceFBKF.htm>

Banco Central del Ecuador. (2015). *Información Estadística Mensual* No.1965 Noviembre 2015. Obtenido de Sitio web del Banco Central del Ecuador: <http://www.bce.fin.ec/index.php/component/k2/item/756>

Bárcena, A., & Serrá, N. (2012). *Reforma fiscal en América Latina*. Santiago de Chile: Cepal.

BIESS. (26 de 11 de 2015). *Reporte Estadístico octubre 2010 - junio 2015*. Obtenido de sitio web del BIESS: https://www.biess.fin.ec/files/ley-transparencia/reportestadistico/Biess_Reporte_Estadistico_JUN_2015.pdf

Bloomberg. (18 de 12 de 2015). EURUSD Spot Exchange Rate. Obtenido de Bloomberg website: <http://www.bloomberg.com/quote/EURUSD:CUR>

Castro, L., Aguiar, V., & Sáenz, M. (2013). *Análisis de la reforma tributaria en el Ecuador, 2001-2012*. Santiago de Chile: Cepal.

Comisión Económica para América Latina. (2010). *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2009-2010*. Santiago de Chile: CEPAL.

Comisión Económica para América Latina. (2015). CEPALSTAT. Obtenido de sitio web de la CEPAL: http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e

Comité Empresarial Ecuatoriano. (2015). *Propuestas para el fortalecimiento y crecimiento económico*. Quito.

Congreso Nacional. (2002). *Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal*. Quito: Congreso Nacional.

De la Torre, A. (2011). Evitando la maldición de los recursos naturales. *Boletín Informativo Techint*, 9-23.

Eyzaguirre, N., Kaufman, M., Phillips, S., & Valdés, R. (2011). *Manejando la Abundancia en América Latina para Evitar las Crisis*. Washington DC: Fondo Monetario Internacional.

Falconí, D. (2013). *Impacto de la crisis económica internacional en el Ecuador*. Seminario Internacional "Transnacionales y Crisis Económicas". Quito: Ministerio Coordinador de la Política Económica.

Fondo Monetario Internacional. (2014). IMF Primary Commodity Prices. Obtenido de sitio web del Fondo Monetario Internacional: <http://www.imf.org/external/np/res/commod/index.aspx>

Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2015). *Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo*. Obtenido de Sitio web del INEC: http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2015/Diciembre2015/Presentacion_Empleo_dic_15.pdf

Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2015). *Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo*. Obtenido de Sitio web del INEC: <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/empleo-septiembre-2015/>

Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2015). *Serie histórica de la canasta familiar básica nacional*. Obtenido de Sitio web del INEC: <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/canasta/>

Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera. (2015). Resolución N° 135-2015 de la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera. Obtenido de Sitio web de la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera: <http://www.juntamonetariafinanciera.gob.ec/PDF/resolucion135m.pdf?dl=0>

Larrea, C. (2002). *Pobreza, dolarización y crisis en el Ecuador*. Quito: Abya Ayala.

Medina, L. (2010). *The Dynamic Effects of Commodity Prices on Fiscal Performance in Latin America*. Washington DC.: International Monetary Fund.

Ministerio de Comercio Exterior. (2015). Resolución COMEX 011-2015. Obtenido de Sitio web del Ministerio de Comercio Exterior del Ecuador: <http://www.comercioexterior.gob.ec/wp-content/uploads/2015/03/Resoluci%C3%B3n-011-20151.pdf>

Ministerio de Finanzas del Ecuador. (2015). *Deuda pública*. Obtenido de sitio web del Ministerio de Finanzas: <http://www.finanzas.gob.ec/deuda-publica/>

Ministerio de Finanzas del Ecuador. (2015). *Boletines de deuda pública*. Obtenido de Sitio web del Ministerio de Finanzas del Ecuador: <http://www.finanzas.gob.ec/deuda-publica/>

Ministerio de Finanzas del Ecuador. (2015). *Proforma enviada a la Asamblea Nacional*. Obtenido de Sitio web del Ministerio de Finanzas: <http://www.finanzas.gob.ec/proforma-enviada/>

Mipro. (2015). *Agenda para la transformación productiva*. Quito: Ministerio de Coordinación de la Producción, Empleo y Competitividad.

Movimiento Alianza País. (2006). *Plan de Gobierno del Movimiento País 2007-2011*. Quito.

Observatorio de la Política Fiscal. (2015). *Boletín de Transparencia Fiscal diciembre 2015*. Obtenido de Sitio web del Observatorio de la Política Fiscal: <http://www.observatorio-fiscal.org/seccion-exclusiva/boletin-de-transparencia-fiscal/2729-2015-12-14-19-55-45.html>

Ocampo, J. A. (2011). La historia divergente de las economías grancolombianas. En L. Bértola, & P. Gerchunoff, *Institucionalidad y desarrollo económico en América Latina* (págs. 191-223). Santiago de Chile: CEPAL.

Ocampo, J. A., Stallings, B., Bustillo, I., Belloso, H., & Frenkel, R. (2014). *La crisis latinoamericana de la deuda desde la perspectiva histórica*. Santiago de Chile: Cepal.

Senplades. (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007 - 2010*. Quito: Senplades.

Senplades. (2009). *Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013*. Quito: Senplades.

Senplades. (2013). *Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017*. Quito: Senplades.

Senplades. (2015). *Sistema Nacional de Información (SNI)*. Obtenido de sitio web del SNI: <http://sni.gob.ec/inicio>

Sercop. (2015). *Informe de labores 2013*. Quito: Sercop.

Servicio de Rentas Internas. (2015). *Estadísticas generales de recaudación noviembre 2015*. Obtenido de Sitio web del SRI: http://www.sri.gob.ec/BibliotecaPortlet/descargar/153fecd2-c961-4feb-aff9ab28785550a9/Estadisticas+de+Recaudacion+Nov_20151.xlsx

SIISE. (2015). *Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador*. Obtenido de sitio web del SIISE: <http://www.siise.gob.ec/siiseweb/>

Sinnott, E., Nash, J., & De la Torre, A. (2010). *Los recursos naturales en América Latina y el Caribe: ¿Más allá de bonanzas y crisis?* Washington DC.: Banco Mundial.

Superintendencia de Bancos. (2015). *Información especializada*. Obtenido de sitio web de la SBS: http://www.sbs.gob.ec/practg/sbs_index?vp_art_id=477&

vp_tip=2&vp_buscr=41

Superintendencia de Bancos del Ecuador. (2015). *Estadísticas de Bancos Privados*. Obtenido de Sitio web de la Superintendencia de Bancos del Ecuador: http://www.sbs.gob.ec/practg/sbs_index?vp_art_id=5036&vp_tip=2&vp_buscr=41#series2

The Inter-American Dialogue. (2015). *China-Latin America Finance Database*. Obtenido de sitio web The Inter-American Dialogue: http://www.thedialogue.org/map_list/

U.S. Energy Information Administration. (2015). Cushing, OK Crude Oil Future Contract. Obtenido de EIA website: <http://www.eia.gov/dnav/pet/hist/LeafHandler.ashx?n=PET&s=RCLC1&f=D>

U.S. Energy Information Administration. (2015). U.S. Energy Information Administration. Obtenido de sitio web de la EIA: www.eia.gov

Weisbrot, M., Johnston, J., & Lefebvre, S. (2013). *Ecuador's New Deal: Reforming and Regulating the Financial Sector*. Washington, D.C.: Center for Economic and Policy Research.

VENEZUELA

Asdrúbal Oliveros
Carlos Miguel Álvarez

Asdrúbal Oliveros es director de la firma venezolana de consultoría en economía y finanzas Ecoanalítica. Es Economista (Summa Cum Laude) de la Universidad Central de Venezuela, egresado del Programa Avanzado de Gerencia (PAG) del IESA y ha realizado cursos de Especialización en Valoración y Evaluación de Empresas en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey – México. Es miembro del Comité Editorial de Economía del diario *El Nacional* (de Caracas) y del comité asesor de CONSECOMERCIO, además de conferencista en Venezuela y en el exterior. Por cinco años fue Economista Senior de Santander Investment en Caracas.

Carlos Miguel Álvarez es Economista Senior en Ecoanalítica, donde coordina el Departamento de Investigación Económica. Es economista egresado de la Universidad Católica Andrés Bello (UCAB) y MSc. en Economía y Finanzas, con especialización en metodologías cuantitativas en la Barcelona Graduate School of Economics de la Universidad Pompeu Fabra (España). Es profesor de econometría en la UCAB y colaborador de Prodavinci. También brinda conferencias en Venezuela y el exterior.

1. Introducción: situación económica, política y social del país previo a la llegada al poder del socialismo del siglo XXI

En un país donde en los últimos 16 años ha reinado la misma ideología política y los resultados han sido, al día de hoy, poco alentadores, es necesario ir varios años atrás para entender el porqué de este cambio tan severo que comienza con la llegada de Hugo Chávez a la presidencia venezolana en 1999. Por este motivo, estudiamos el entorno económico, político y social de Venezuela desde el año 1970.

Acorde a Maza, la economía venezolana durante el período 1970-1986 puede ser dividida en subperíodos según el dinamismo económico del momento y los agentes que materializaban los resultados obtenidos. El período 1970-1973, de recuperación y expansión moderada; 1974-1978, de expansión pronunciada y cambios de carácter nominal en la economía; 1978-1982, una recesión económica en términos reales en contraste con una expansión nominal; y 1983-1986 un período marcado por la recesión y los ajustes económicos (Maza, 1987). En este sentido, el período entre 1979 y 1986 fue de una caída profunda en la actividad económica, con un alto deterioro en el bienestar social, un descenso en

la calidad de vida del venezolano, de ampliación de la brecha entre ricos y pobres, con presiones inflacionarias agudas, de considerables desajustes del sector externo y de políticas públicas notablemente contradictorias. Paradójicamente, una década con resultados similares a los que se presentan actualmente.

Ante los *shocks* petroleros negativos de los 80 y la incapacidad de la economía venezolana para manejarlos, se llevó a cabo el primer intento fallido de estabilización macroeconómica en 1989. En este año el gobierno de Carlos Andrés Pérez decide adoptar un programa de ajustes, sujeto a las condiciones establecidas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), y dirigido a lo que se consideró como una liberación de los precios, apertura a los mercados, libre flotación del tipo de cambio, reformas financiera, fiscal y de política comercial con fuertes estímulos a la inversión extranjera y la privatización. Sin embargo, durante los años 90, Venezuela pasó por una década decepcionante como muchos otros países latinoamericanos. El producto interno bruto (PIB) creció a una tasa promedio anual de 2,0%, mayor al 0,1% de la década de los 80, pero con una inflación que pasó de 23,2% (1980-1989) a 47,4% (1990-1999). Por otra parte, el déficit fiscal pasó de 1,3% a 1,7% del PIB como resultado de una cesta petrolera venezolana (CPV) en US\$ 16,8 por barril (bl) para el mismo período.

Cuadro 1: Crecimiento económico, inflación y precio del petróleo, años 70, 80 y 90

	1970-1979	1980-1989	1990-1999
Crecimiento promedio del PIB	4,9%	0,1%	2,0%
Inflación anual	7,7%	23,2%	47,4%
Cesta Petrolera Venezolana (US\$ por barril)	11,3*	22,1	15,4

*Considera el período 1974-1978

Fuentes: Menpet, BCV y Ecoanalítica

Elaboración: Autores

En este decenio también resaltan dos episodios. En primer lugar, la Apertura Petrolera en Venezuela que se desarrolló en el período 1992-1999, resultando en el modelo de política petrolera de mayor relevancia luego de la nacionalización de la industria. Este proceso representó un cambio significativo de la política establecida desde mediados de los años 70, cuando el Estado se reservaba para sí el control de la industria petrolera. Esta política se aplicó debido a la grave crisis económica que vivía el país, aumentada en gran medida por los bajos precios del petróleo en el mercado internacional y por la necesidad de recursos para aumentar la producción de hidrocarburos. La Apertura se sustentaba en gran medida en la facilidad que tenía el país para atraer inversionistas privados a pesar del escenario político desfavorable (en 1992 ya habían ocurrido dos intentos de golpe de Estado). Como resultado, la producción de hidrocarburos en Venezuela pasó de 2,5 millones de barriles por día (2,5 MMb/d) en 1992

a 3,5 MMb/d en 1998, un incremento de 39,3% que, a un precio promedio de US\$ 18,8 por barril para la CPV, representó un aumento notable en los ingresos ordinarios por venta de petróleo que pasaron de US\$ 51,4 millones por día a US\$ 60,2 millones diarios para el mismo período.

En segundo lugar, la crisis financiera de 1994-1996 que se hizo evidente en enero de 1994, cuando la Junta de la Superintendencia de Bancos decidió intervenir el Banco Latino, para entonces la segunda institución en captaciones de depósitos del país. El retiro masivo de depósitos de ese banco comenzó en octubre de 1993, y en sólo unas semanas, el Banco Latino en compañía de otros siete bancos enfrentaba serios problemas de liquidez y una elevada demanda de divisas (Guzmán, 1995). Era evidente que las necesidades de liquidez por sí solas no explicaban el comportamiento del público.

En realidad, durante todo el año 1993 el país observaba un clima político y económico de gran inestabilidad. En mayo de 1993, Carlos Andrés Pérez había sido eximido de sus funciones en la Primera Magistratura y reemplazado interinamente. El nuevo Presidente, Rafael Caldera, maximizó esfuerzos por restaurar el clima de estabilidad política en medio de una crisis económica recrudescida por la caída de los ingresos petroleros, la amplitud del déficit fiscal y la enorme inestabilidad del tipo de cambio. Al colapso del programa de ajuste iniciado en 1989 se sumaron la agudización de las tensiones inflacionarias (la inflación aumentó 14 puntos frente a 1992) y de la recesión (el producto creció en sólo 0,3%), todo esto aunado a un ambiente

plagado de incertidumbre sobre la orientación que seguiría el nuevo gobierno después de las elecciones presidenciales de diciembre de 1993. Para el cierre del año, las tasas de interés registraban niveles tan elevados que aumentaban el riesgo de morosidad de los prestatarios.

Los fondos de estas instituciones fueron rescatados (después de haber sido intervenido y cerrado el Banco Latino); sin embargo, la estrategia de mantener el banco cerrado por cerca de cuatro meses probó ser poco práctica y costosa para el sistema en general. La pérdida de confianza se hizo creciente y esto, aunado a la carencia de un plan coherente para afrontar la crisis, condujo a un severo desorden monetario. Una caída notable en la demanda de dinero y un incremento importante en las salidas de capital caracterizaron los primeros meses del año 1994. Entre diciembre de 1993 y marzo de 1994 las reservas internacionales cayeron en US\$ 2.060 millones. El Gobierno y el Banco Central de Venezuela (BCV) no tomaron acción alguna hasta finales de abril, cuando el sistema de *crawling peg* (sistema de devaluación progresiva y controlada de una moneda) había virtualmente colapsado e inmediatamente fue reemplazado por un régimen de flotación. Al anuncio de la medida siguió una fuerte devaluación. En mayo de 1994 un sistema de subasta bajo el control del BCV reemplazó al sistema de flotación, sin embargo, la decisión de intervenir ocho importantes instituciones financieras introdujo presiones adicionales en el mercado cambiario. Finalmente, ante la pérdida importante de reservas, el Gobierno decidió poner en prácti-

ca un control de cambios a finales de julio (Vera & González, 1999). Como resultado, se dio lugar a un proceso inflacionario con tasas de 60,8% en 1994, 59,9% en 1995 y 99,9% en 1996. Las más altas registradas hasta esa fecha.

Todo esto, junto con el deterioro social que se vivía en Venezuela durante la segunda mitad de los años 90, sirvió como “bandeja de plata” para la llegada de nuevas ideas que buscaban luchar contra las desigualdades y las condiciones del entorno político y económico del momento. Así surgió el socialismo del siglo XXI.

2. Bonanza económica y resultados sociales

Desde 1999, el cambio político que ha experimentado Venezuela ha provocado una redefinición de la estructura institucional y de las bases y principios del sistema económico venezolano. La economía humanista, autogestionaria y competitiva que planteaba la “Propuesta de Hugo Chávez para transformar a Venezuela: Una revolución democrática” (Chávez Frías, 1998) parece no haber sido alcanzada 16 años después.

El Plan de Transición de 1999-2000 formulado por el gobierno del Presidente Chávez, el cual representó los lineamientos iniciales en materia económica, daba cuenta de los problemas sufridos en el pasado y prometía no pasarlos por alto (Balza, 2010). Además, preveía alcanzar un modelo de desarrollo que, basado en la competitividad y el crecimiento económico, permitiera lograr una mayor equidad (Guerra, 2003). A partir de entonces, se han delimitado diferentes instrumentos

para orientar la gestión del Gobierno Central en materia económica: el Programa Económico 2001, el Plan de Desarrollo Nacional 2002-2007, el Proyecto Nacional Simón Bolívar 2007-2013 y el Plan de la Patria 2013-2019. Todos estos planes, de forma incremental, han determinado una serie de estrategias que desembocan en un mismo fin: conducir a Venezuela hacia el llamado socialismo del siglo XXI.

2.1 Contexto económico internacional

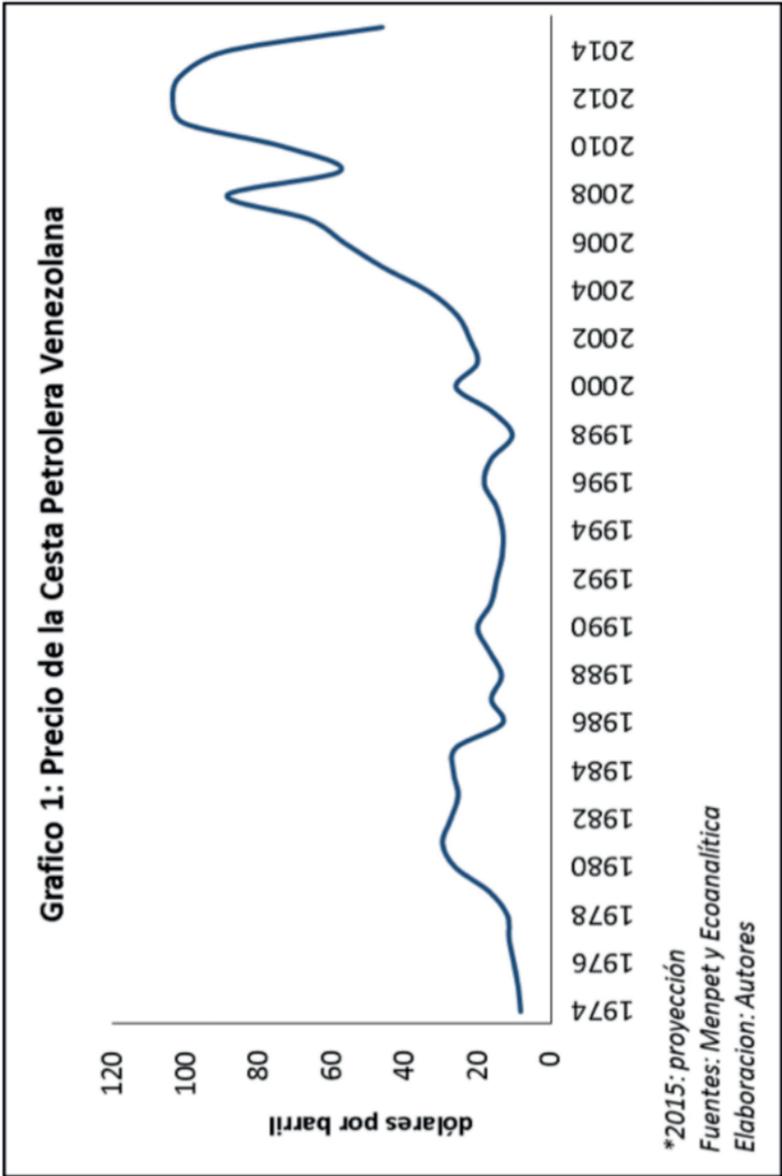
2.1.1 Los precios del petróleo, el factor más relevante

Contrario a lo ocurrido durante los años 80 y la mayor parte de los 90, en el marco del nuevo modelo económico implantado en el país desde que Chávez fue elegido presidente, se presenció un aumento significativo en los precios del petróleo (a excepción de 2001 y 2009). En 2001, una economía de Estados Unidos debilitada junto a un incremento en la producción de los países no pertenecientes a la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) generaron una presión a la baja en los precios del crudo. Como respuesta, la OPEP adoptó una política de reducción de las cuotas de producción de sus países miembros, cortando así 3,5 millones de barriles diarios (MMb/d) para septiembre de 2001. Sin embargo, los ataques del 11 de septiembre de 2001 impidieron la recuperación de los precios.

Para contrarrestar este efecto, la OPEP decidió en enero de 2002 recortar 1,5 MMb/d adicionales, lo que coincidió con un recorte por parte de los países no OPEP, que encabezados por Rusia, retiraron casi 0,5 MMb/d del mercado. Esto, junto con la caída en los

inventarios de Estados Unidos a sus niveles más bajos en 20 años, tuvo el efecto deseado con una recuperación de los precios en 2002.

En 2008, después del comienzo de la más larga recesión en Estados Unidos (*dot com bubble*) desde la Gran Depresión, el precio del crudo siguió aumentando y la especulación en el mercado de futuros de petróleo fue excepcionalmente fuerte. Con la caída en la demanda de petróleo, el precio cayó durante todo el año para cerrar en enero de 2009 en su cotización mínima de US\$ 41,7 por barril. A raíz de un nuevo recorte de la OPEP, en esta oportunidad por 4,2 MMb/d, y una mayor demanda del recurso natural proveniente de Asia, los precios se recuperaron y siguieron su alza llegando a pasar la barrera de los US\$ 80,0 por barril en abril de 2010.



En Venezuela, mientras tanto, a la llegada de Chávez a Miraflores en febrero de 1999 el precio de la CPV rondaba los US\$ 8,4 por barril, alcanzando su punto máximo en 2012, cuando promedió los US\$ 103,5. Esto se tradujo en un incremento importante en los ingresos del Gobierno que alcanzaron niveles nunca antes vistos en la economía venezolana, lo que promovió el gasto público de manera exagerada. En otras palabras, Chávez llegó al poder con ingresos por exportaciones petroleras en torno a los US\$ 17.707 millones anuales; en su punto máximo esos ingresos llegaron a US\$ 97.340 millones, un incremento de 549,7%.

2.1.2 De los altos ingresos a los mecanismos de financiamiento

Estos ingresos, sin embargo, no fueron suficientes para sostener el modelo económico, por lo que el financiamiento tanto de Petróleos de Venezuela (Pdvsa) como del Estado venezolano fue un factor común durante el período 2001-2011. En esos años Pdvsa realizó emisiones de deuda por US\$ 22.117 millones a una tasa ponderada de 7,2% (el cupón mínimo fue de 4,9% y el máximo de 12,8%). Por su lado, el Gobierno hizo lo suyo por US\$ 27.458 millones a una tasa ponderada de 8,9% (con un cupón mínimo de 5,8% y un máximo de 13,6%). Las altas tasas reflejan lo costoso que fue acudir a los mercados internacionales como mecanismo de financiamiento. No obstante, los altos precios del petróleo y una tendencia alcista que no parecía rever-

tirse fueron claves para que los mercados accedieran a comprar unos bonos que, si bien tenían un perfil de alto riesgo, también presentaban una excelente oportunidad para los inversionistas internacionales. Al día de hoy, tanto Venezuela como Pdvsa han cumplido con todas sus obligaciones por servicio de deuda, pero a costa de una posición externa vulnerable. Esto hace pensar que el Estado se enfrenta a un problema de liquidez más que de solvencia. Por otro lado, actualmente el acceso a financiamiento internacional se encuentra cerrado dados los altos niveles de riesgo que representa invertir en deuda venezolana.

Cuadro 2: Composición de la deuda externa

Emisor	Monto (millones de dólares)	Tasa* (%)	Nº de Títulos	Tasa máxima (%)	Tasa mínima (%)
Pdvsa	22.117	7,2	9	12,8	4,9
Venezuela	32.211	9,0	23	13,6	5,8

*Promedio ponderado de los cupones de los títulos

Fuentes: Pdvsa, Mefbp y Ecoanalítica

Elaboración: Autores

Ahora bien, esto no ha impedido que Venezuela obtenga financiamiento, sino que ha modificado sus fuentes y ha tenido que acudir a aliados internacionales para cubrir sus necesidades. El socio más importante ha sido China. Esta relación con el gigante asiático comienza en 2007, cuando se firma el Tramo A que implicaba un préstamo a Venezuela por US\$ 4.000

millones con vencimiento a los cuatro años. No obstante, dicho monto no fue suficiente y el Estado venezolano ha necesitado crear y renovar tramos para contrarrestar el déficit externo. En 2009 se emite el Tramo B por US\$ 4.000 millones, en 2010 el Tramo de Gran Volumen y Largo Plazo por US\$ 20.000 millones y durante 2013 el Tramo C por US\$ 5.000 millones. Asimismo, los tramos A, B y C se han seguido renovando a lo largo de los años, específicamente el Tramo A dos veces (en 2011 y 2014), el Tramo B también dos veces (en 2012 y 2015, pero en esta última oportunidad por US\$ 5.000 millones) y el Tramo C una vez (en 2015). Todo esto conlleva a un total de US\$ 56.691 millones que China ha prestado a Venezuela, de los cuales se estima que ya se han pagado US\$ 36.691 millones.

En este punto surge la pregunta de cómo ha podido Venezuela cumplir con su servicio de deuda tanto para la Nación como para Pdvsa y, al mismo tiempo, seguir amortizando los compromisos adquiridos con China. Cabe acotar que el pago a China se ha realizado a través del envío de barriles de petróleo, una parte de los cuales sirve para amortizar la deuda y el sobrante entra en un fondo chino-venezolano cuya utilización es bastante opaca. En 2007 Venezuela empezó enviando 89,0 miles de barriles por día (mb/d) a China y para 2015 se estima que esta cifra ha aumentado hasta los 700,0 mb/d, un incremento importante que, en el contexto de una producción de petróleo estancada durante la última década, compromete una cantidad cada vez mayor de barriles generadores de efectivo.

2.1.3 *El tipo de cambio, una historia de distorsiones*

Otro factor que cobra especial relevancia en el contexto económico de Venezuela a la llegada de Hugo Chávez a la Presidencia es el tipo de cambio. Desde junio de 1996 en Venezuela se había establecido una política de anclaje del tipo de cambio a través de un esquema de bandas, donde la cotización de la moneda extranjera variaba libremente dentro del rango establecido por el BCV. Este mecanismo buscaba garantizar la estabilidad del tipo de cambio, priorizando el objetivo anti-inflacionario por el cual fue implementado. En otras palabras, y siguiendo esta visión, una apreciación del tipo de cambio real daría paso a la reducción gradual de la tasa de inflación de los bienes transables, lo que finalmente se traduciría en menores tasas de inflación en la economía. En este sentido, el esquema fue efectivo, ya que le permitió a la economía pasar de niveles de inflación de tres dígitos en 1996 a cifras de 35,8% en 1998 y de 12,3% para el año 2001, la tasa más baja en Venezuela desde 1986.

Desde febrero de 2003 se implantó un control de cambios con tipo de cambio fijo que se estableció en VEF 1,60/US\$ y se creó la Comisión de Administración de Divisas (Cadivi). El control de cambios fue implementado en un momento histórico en el que el paro petrolero afectó de manera importante los ingresos de divisas, y en el que el tipo de cambio fijo y sobrevaluado (hasta ese momento en VEF 1,33/US\$) llevó a una merma de 17,9% en el stock de reservas internacionales, las cuales cayeron de US\$ 16.992 millones en enero de 2002 a US\$ 13.898 millones en enero de 2003.

Desde que se instauró el control de cambios se han llevado a cabo cinco devaluaciones, la primera en 2004, cuando se llevó la tasa oficial a VEF 1,92/US\$, luego en 2005 a VEF 2,15/US\$. La tasa oficial permaneció sin cambios hasta el 8 de enero de 2010 cuando se la llevó a VEF 4,30/US\$.

En 2010 se inaugura en el país el sistema de cambios duales, con el establecimiento de un tipo de cambio preferencial para las importaciones públicas y las importaciones prioritarias del sector privado. Ese mismo año el Gobierno eliminó el dólar permuta¹ y prohibió las casas de bolsa, por lo que se estrena un nuevo mecanismo denominado Sistema de Transacciones con Títulos en Moneda Extranjera (Sitme).

El Sitme era un sistema administrado y controlado por el BCV a través del cual se compraban y vendían en bolívares títulos de deuda pública denominados en divisas. Sin embargo, solo duró hasta febrero de 2013, ante la falta de emisiones de deuda externa por parte de Pdvsa y la República. Con la eliminación del Sitme, también se anunció la quinta devaluación del tipo de cambio oficial el 12 de febrero de 2013, cuando se estableció la tasa de VEF 6,30/US\$ que al momento de redactar esta sección permanece vigente.

¹ Se conoció como dólar permuta de títulos valores al tipo de cambio no oficial que resultaba de la permuta (contrato por el que se entrega una cosa a cambio de recibir otra) entre quien tenía un bono denominado en bolívares y deseaba dólares y quien poseía un bono denominado en dólares y quería bolívares. De este cambio surgía una diferencia de precios que da como resultado un tipo de cambio implícito distinto al oficial. Las operaciones de compra-venta de títulos valores emitidos en colocaciones primarias en dólares y transadas a través de permuta son operaciones que estaban dentro de la Ley de Ilícitos Cambiarios como operaciones legales.

Aunque la tasa de cambio oficial de Venezuela permanece fija desde 2013, a partir de entonces se han creado una serie de mecanismos alternativos con tasas de cambio superiores que han intentado contrarrestar la escalada del tipo de cambio no oficial. El primero de estos fue el Sistema Complementario de Divisas (Sicad) que realizó su primera subasta el 4 de abril de 2013 con una tasa de VEF 12,0/US\$ para personas jurídicas y de VEF 16,0/US\$ para personas naturales. De una frecuencia que empezó siendo semanal, poco a poco las subastas empezaron a espaciarse hasta el punto que en 2015 se han realizado solo dos subastas, una para el sector de autopartes y otra para el sector agrícola.

En vista de la insuficiencia de este mecanismo para satisfacer la demanda de divisas y ante la escalada del tipo de cambio no oficial, se creó el Sistema Cambiario Alternativo de Divisas que se conoció como Sicad II y que empezó a operar el 24 de marzo de 2014 con una tasa de VEF 51,9/US\$. Existieron amplias expectativas de que en este mercado iba a participar Pdvsa y la tasa de cambio se movería libremente por la oferta y la demanda, sin embargo esto no fue así y, en vista del aumento de la brecha entre el tipo de cambio paralelo y el tipo de cambio del Sicad II, aunado a la caída de los precios del crudo, las liquidaciones a través de este mecanismo comenzaron a mermar hasta que se extinguió el 10 de febrero de 2015.

El más reciente mecanismo cambiario creado es el Sistema Marginal de Divisas (Simadi), que se inauguró el 12 de febrero de 2015 con una tasa de VEF 170,0/US\$, bastante cercana al tipo de cambio paralelo

del momento. Una vez más había expectativas de que este fuera un mecanismo donde la tasa de cambio se produjera por la convergencia entre oferentes y demandantes, pero no ha sido así. Además, con este mecanismo se amplía la brecha entre las diferentes tasas oficiales, 2.598,4%, lo que implica distorsiones más severas en el mercado cambiario que tendrán su impacto en los resultados económicos de los venideros años.

2.2 Política económica

Con el objetivo de implantar en Venezuela el socialismo del siglo XXI, Chávez comenzó su mandato con la implementación del programa de transición, en el que se planteó el mantenimiento del esquema de bandas cambiarias para lo cual la política monetaria debía mantener un perfil restrictivo y así evitar un posible exceso de oferta monetaria que pudiese afectar la estabilidad del tipo de cambio y con ello la tasa de inflación. Por su parte, la política fiscal perseguía un incremento de los ingresos ordinarios, especialmente los no petroleros, y una reorientación del gasto con el objeto de aumentar su productividad mediante la reducción de organismos públicos, simplificación de los trámites y aumento del gasto de capital en el presupuesto. Asimismo, en un contexto de cuentas fiscales débiles se propuso disminuir la tasa del Impuesto al Valor Agregado (IVA) de 15,5% a 14,5% con el argumento de que ello contribuiría a expandir la recaudación.

Guerra señala que las políticas sectoriales, en particular la política industrial, fueron concebidas como herramientas para impulsar la diversificación de la

economía y alcanzar un crecimiento autosostenido (Guerra, 2003). Se afirmaba que estas políticas tenían por finalidad generar una estructura industrial de mayor diversificación, especialización, valor agregado nacional y con mayor capacidad de empleo. Para estos propósitos resultaba fundamental incentivar la inversión privada mediante un proceso de concertación de los agentes involucrados en las ramas industriales y la consolidación de las cadenas productivas.

Bajo el supuesto de que el programa de transición fue exitoso al cumplir sus objetivos y ante la búsqueda de alcanzar un objetivo mayor, un país socialista, se implanta el Programa Económico 2001, según el cual “las perspectivas económicas del año 2001 apuntan a un nuevo impulso en el crecimiento de la actividad económica, acompañada por una contundente reducción de la inflación, con claros síntomas de mejoramiento en todos los indicadores económicos y sociales” (Guerra, 2003, pág. 10). En resumen, “al final del 2001 Venezuela habrá superado la fase transitoria que marcará el inicio de un paulatino pero consistente repliegue de la economía nacional hacia estadios superiores de crecimiento y equidad en la distribución de las riquezas” (Guerra, 2003, pág. 10). Con estas premisas, 2001 fue un año en el que hubo un intenso uso de la política cambiaria, sin que las políticas fiscal o monetaria contribuyeran de manera importante a reducir la tasa de inflación.

Según el programa, la política fiscal se concentraría en recuperar los niveles de recaudación de ingresos no petroleros y seguir con el plan de mejora para los petroleros.

Una posible necesidad de financiamiento sería cubierta con créditos internos y externos. Sin embargo, la alícuota del IVA no varió y las metas no fueron cumplidas.

La política monetaria y cambiaria sería la herramienta para corregir los excesos de oferta monetaria sobre la demanda, lo que corresponde en realidad al funcionamiento de un sistema de tipo de cambio fijo, pero sin las virtudes de éste; de ahí que ni la política cambiaria pudiese jugar a favor de alinear los precios relativos entre bienes transables y no transables ni la política monetaria coadyuvar a la corrección de un eventual desequilibrio en el mercado de dinero.

Sin lograr sus objetivos, en parte por la caída de los precios del petróleo, se abrió un espacio para la incorporación de un nuevo programa, el Plan de Desarrollo Nacional 2001-2007, cuyos fundamentos recaían en un modelo “vinculado con un sistema productivo diversificado, competitivo, abierto hacia los mercados internacionales, basado en la iniciativa privada y con presencia del Estado en industrias estratégicas, pero con apertura a la inversión privada en el desarrollo aguas abajo del tejido industrial; donde la productividad y eficiencia deben ser la base de la rentabilidad empresarial” (Ministerio del Poder Popular de Planificación, 2001, pág. 8). En este sentido, el plan buscaba una redistribución de los recursos y factores que determinan los niveles de consumo e inversión.

En política monetaria, el plan esbozaba que en “el mercado monetario se logrará una creciente correlación con las necesidades de monetización de la economía real” (Ministerio del Poder Popular de Planificación,

2001, pág. 12). En otras palabras, dependiendo de lo lejos que se encontrara la inflación de la tasa oficial establecida como meta, la política monetaria sería empleada para contrarrestar la distorsión a través de un estímulo o un recorte en la economía. Adicionalmente, se buscaba una tasa de interés pasiva positiva que sirviera como incentivo al ahorro de los agentes económicos, lo que permitiría “mantener el ahorro nacional como fuente de financiamiento de la inversión nacional, complementado por crecientes recursos de capital extranjero, que serán atraídos al fenómeno del desarrollo agrícola, industrial y de servicios” (Ministerio del Poder Popular de Planificación, 2001, pág. 12). En resumen, se precisaron seis grandes subobjetivos: alcanzar un crecimiento económico sostenido, eliminar la volatilidad económica, internalizar los hidrocarburos, desarrollar la economía social, alcanzar la sostenibilidad fiscal e incrementar el ahorro y la inversión.

En materia fiscal, se planteaba un programa de ajuste, cuyos objetivos principales eran reducir la brecha fiscal 2002-2003 para recuperar la confianza y eliminar la incertidumbre, utilizar el anclaje fiscal como fundamento para alcanzar la estabilidad de precios, estabilizar el gasto para mitigar la recesión de 2002 y pasar a una senda de crecimiento en 2003, y culminar las reformas estructurales de largo plazo. Entre las medidas tomadas para cumplir con lo planteado se encuentran un aumento en la alícuota del IVA a 15,5% y el incremento del impuesto al débito bancario (IDB) a 1,0%. Igualmente, se pasó a un período de verificación adua-

nera y mayor fiscalización de las recaudaciones.

Luego de tres años con altas tasas de crecimiento y una vez superados los efectos del paro petrolero, el Estado plantea el Proyecto Nacional Simón Bolívar 2007-2013 o como también se le llamó, el Primer Plan Socialista de la Nación. En este nuevo plan se busca orientar a Venezuela hacia la construcción del socialismo del siglo XXI y se plantean sus lineamientos: la nueva ética social, la suprema felicidad social, una democracia protagónica y revolucionaria, el modelo productivo socialista, una nueva geopolítica nacional, Venezuela como una potencia energética mundial y la nueva geopolítica internacional (Ministerio del Poder Popular de Planificación, 2007).

De esta forma, el nuevo programa se propone: desarrollar los encadenamientos internos de las actividades económicas fundamentales, principalmente las basadas en la existencia de materias primas y recursos naturales en el país, con la finalidad de potenciar la capacidad interna de producción de bienes y servicios; diversificar el potencial exportador de bienes y servicios, una vez satisfechas las demandas internas; disponer de una acumulación suficiente de reservas e ingresos fiscales diversificados para enfrentar exitosamente las contingencias económicas; hacer un énfasis particular para lograr un desarrollo tecnológico interno que posibilite la autonomía relativa de las actividades productivas y de servicios; desarrollar un sistema de innovación mediante la consolidación de una estructura socio-institucional y legal, de capital social; acoplar la investigación y la demanda del sector productivo con el fin

de abaratar costos, adaptarse a los nuevos mercados, aumentar la calidad de los productos y servicios y lograr una producción nacional eficiente; desarrollar y fortalecer la manufactura; y lograr la soberanía alimentaria (Ministerio del Poder Popular de Planificación, 2007). Una base importante de puntos que serían los referentes para la toma de decisiones tanto políticas como económicas.

En cuanto a la política exterior, durante este período Venezuela tuvo una postura enérgica, haciendo especial hincapié en las relaciones con sus vecinos de América Latina. Mantuvo opiniones firmes sobre la integración regional sudamericana y abandonó la Comunidad Andina para adherirse al Mercosur. Se opuso al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y, junto con Cuba, propuso la Alternativa Bolivariana para América (ALBA). Gracias a las relaciones en materia de energía, Venezuela ejerce una influencia política notable en la región del Caribe, y el país mantiene vínculos muy estrechos con Cuba. Si bien las relaciones con Estados Unidos se volvieron tensas, el comercio bilateral en materia de energía seguía siendo importante, ya que Venezuela era el cuarto mayor suministrador de petróleo a Estados Unidos. Venezuela, de hecho, juega un papel de liderazgo en los mercados mundiales de energía y, dentro de la OPEP, sigue siendo favorable al sistema de bandas para limitar las variaciones en los precios del petróleo, impidiendo así una caída repentina que pudiera perjudicar a su economía. En esta línea, se realizaron esfuerzos por mejorar las relaciones con otras naciones

productoras de petróleo como Rusia, Irán y los Estados del Golfo. El Gobierno también dio pasos importantes para estrechar sus lazos con economías en desarrollo como China y la India, con las que firmó acuerdos en materia de energía.

Simultáneamente, el Gobierno puso en marcha una política fiscal expansiva, expresada en los programas sociales financiados por el Estado y en la inversión en infraestructura. Gracias a los altos precios internacionales del petróleo, los ingresos globales del Gobierno Central aumentaron en cuatro puntos del PIB en 2005. En 2004 el PIB creció un 18,3% y en 2005 10,3%, como resultado de una postura fiscal y de control de capitales que estimuló la demanda interna, y de una base de comparación extremadamente baja en los años anteriores. No obstante, el entorno empresarial se vio afectado por la inquietud respecto a la seguridad jurídica, la ausencia de incentivos fiscales importantes y los desafíos institucionales. La inversión extranjera directa fue limitada, si se exceptúan los sectores del petróleo y de las telecomunicaciones. El sector privado supuso alrededor de 31,0% del PIB en 2004 (lo que situó al país en la gama media de las principales economías latinoamericanas). El Gobierno se esforzó por acelerar el modelo de desarrollo dirigido por el Estado, con una rápida expansión, por ejemplo, de Mercal, la empresa estatal de distribución de alimentos.

La piedra angular del programa político gubernamental fue dar una mayor autonomía a los segmentos más pobres y marginados de la población. Y para lograrlo el Gobierno puso en marcha su programa de

Misiones que redistribuye los ingresos derivados de la exportación petrolera directamente a sectores como la educación y la sanidad.

2.3 Resultados económicos y sociales

Durante el período de bonanza, el crecimiento en Venezuela fue impulsado a través del gasto público, ubicando al país en una situación peligrosamente dependiente de los precios internacionales del crudo. En 2000 y 2001 el PIB creció (aunque con una tendencia decreciente) y en 2002 se desplomó 8,9% debido al paro petrolero iniciado a finales de ese año. La economía no mostró signos de recuperación hasta 2004, cuando registró un avance del 18,3%. A partir de allí, la tasa de crecimiento fue bastante alta durante varios años, aunque desacelerándose levemente (debido a frenos del consumo y la inversión). En 2009 y 2010 la economía venezolana retrocedió 3,2% y 1,5% respectivamente, como consecuencia de la crisis financiera internacional y el debilitamiento de los precios del petróleo.

Durante los primeros años de chavismo, desde el punto de vista del crecimiento, la orientación fundamental residió en un papel activo del gasto gubernamental como propulsor de la demanda. Sin embargo, en 2002 la economía entró en recesión por la mayor inestabilidad política y los conflictos sociales, aunado a esto, el Paro Nacional afectó fuertemente la capacidad productiva del país y a principios de 2003 el control de cambios impuso restricciones en la adquisición de divisas.

El persistente aumento de los precios del petróleo ("*boom petrolero*") y la tensa calma política que se sus-

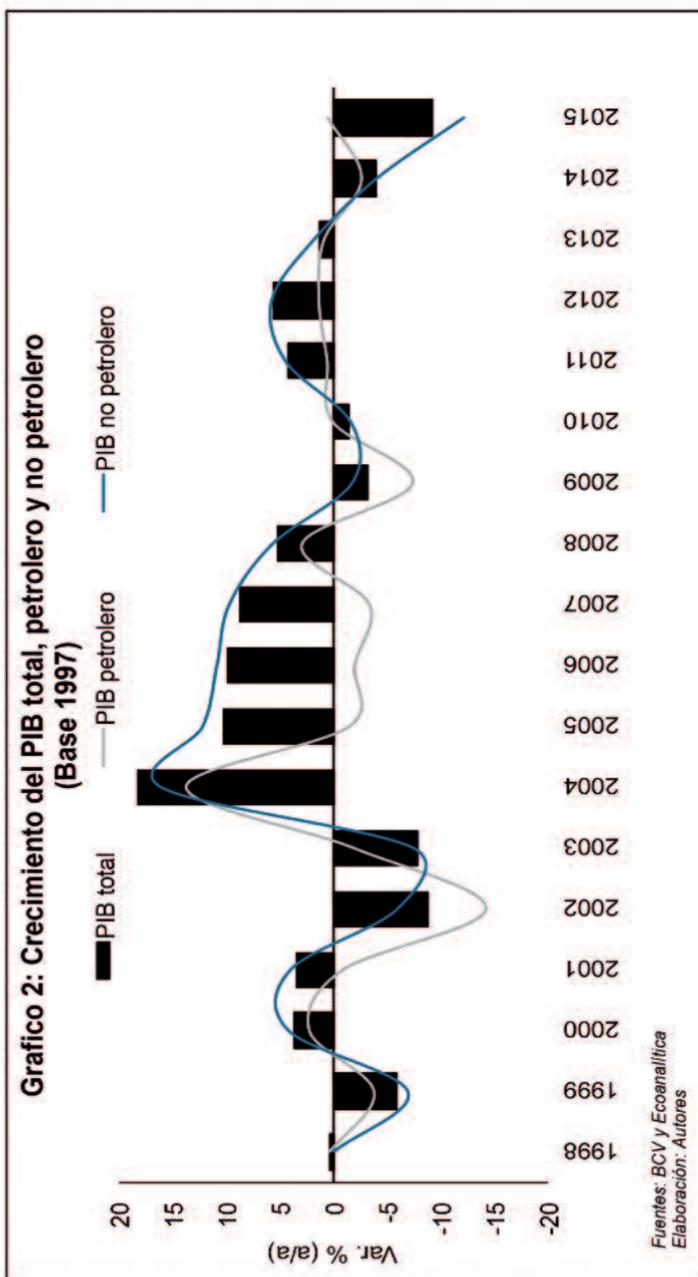
citó a partir de 2004 hicieron que Venezuela registrara el elevado crecimiento de los años siguientes, apoyado como de costumbre por el gasto público.

A pesar de la fuerte expansión de la economía registrada en 2004, la relación Consumo/PIB bajó dos puntos porcentuales, al pasar de 76,2% en 2003 a 74,2%, en 2004, a partir de ahí se observa un crecimiento de este indicador hasta 2008 cuando comenzó a estancarse. En cuanto a la relación Inversión/PIB, en 2003 presentó una caída substancial cuando disminuyó hasta 15,6%, después de esto se recuperó, alcanzando su punto máximo en 2007 cuando llegó al 43,8%. En 2010 este indicador cayó hasta ubicarse en 36,46%.

La caída de los precios del crudo en 2009 arrastró al PIB en ese año y en 2010, sumando un retroceso acumulado de 4,7% en ambos años. Hasta diciembre de 2009 las preocupaciones de la mayoría de los analistas se centraban en los impactos sobre la economía de las intervenciones bancarias realizadas ese año. Además, siendo el 2010 un año electoral, se esperaba una fuerte expansión del gasto público con su correspondiente impacto en la actividad económica. Sin embargo, en materia cambiaria el Ejecutivo realizó una reforma sustancial estableciendo un régimen dual en Cadivi y permitiendo al BCV intervenir de forma más directa en el mercado permuta. Con esta modificación vino la devaluación en el tipo de cambio y un reacomodo de los actores participantes en este mercado. Aunado a lo anterior, la crisis eléctrica hizo implosión, con el reconocimiento por parte del Ejecutivo y el establecimiento de planes de racionamiento y de ahorro.

Los resultados negativos de 2009 y 2010 estuvieron enmarcados en un ambiente de incertidumbre política y social, bajos niveles de demanda, problemas para la obtención de divisas, racionamientos eléctricos, entornos de conflictividad laboral, desaparición del mercado de valores y la contracción real del gasto público. Estas variables orientaron las directrices de la producción.

En 2011 el PIB registró una expansión de 4,2%, determinada por el crecimiento del sector no petrolero (4,5%) y el ascenso del sector petrolero (0,6%), cifras muy alentadoras. El crecimiento continuó sustentado principalmente por el acostumbrado aumento del gasto público en un año pre-electoral y por la recuperación parcial del sector eléctrico.



Pese a que Venezuela fue una de las economías de América Latina que percibió un mayor volumen de ingresos como resultado de la mejora en el precio del petróleo a partir de 2010, paradójicamente también fue a la que más se le dificultó recuperarse de la crisis. Queda en evidencia que los elevados precios del petróleo ya no son una condición suficiente para que la economía recupere su senda de crecimiento y mucho menos para que ese crecimiento sea sostenible en el tiempo. Prueba de ello son las tasas de crecimiento de América Latina y el Caribe en comparación con las de Venezuela. El país se vio afectado en mayor proporción por la crisis financiera internacional de 2008 ya que no realizó mejoras en su aparato económico durante las épocas de altos ingresos fiscales, como sí lo hicieron otros países, y mientras la región latinoamericana se recuperó a una tasa del 6,2% en 2010, la economía venezolana presentó un retroceso de 1,5% en el mismo periodo.

Las cifras de inversión también pueden explicar este rezago de la economía venezolana en comparación con otros países de América Latina. La inversión en Venezuela ha presentado un declive persistente desde que comenzó el segundo mandato del presidente Hugo Chávez en 2006, la mayor caída ocurrió en el primer trimestre de 2010 cuando retrocedió cerca del 25,0% con respecto al mismo periodo del año anterior (la inversión pública retrocedió 18,3% y la inversión privada 31,0%); para ese entonces el PIB retrocedía 4,8%. A partir de este momento, la inversión tanto pública como privada se encuentra prácticamente estancada.

El entorno adverso que enfrenta el sector industrial repercute de forma negativa en la inversión, factor clave para el fortalecimiento de la producción. Existen trabas a la hora de invertir, mientras el mercado sigue creciendo. En 2011 el crecimiento de la Formación Bruta de Capital fue de tan solo 4,4%, cifra significativamente inferior al 38,4% de 2005.

De esta forma, el modelo de crecimiento en Venezuela, con alta incidencia del gasto público y poca inversión, está lejos de ser estable. Los altos ingresos en divisas, producto de las ventas de crudo y el tipo de cambio fijo, aumentaron la masa monetaria presionando los precios al alza a través de un aumento en la demanda interna. Aunado a esto, los altos precios del petróleo permitieron al Gobierno importar todos los productos que la economía necesitaba, al tiempo que la industria doméstica redujo su competitividad frente a productos extranjeros más económicos debido a la sobrevaluación del tipo de cambio real. Dado que las necesidades internas eran satisfechas a través de importaciones, la industria se fue degradando poco a poco, perdiendo la capacidad de generar empleo y diversificar la producción del país.

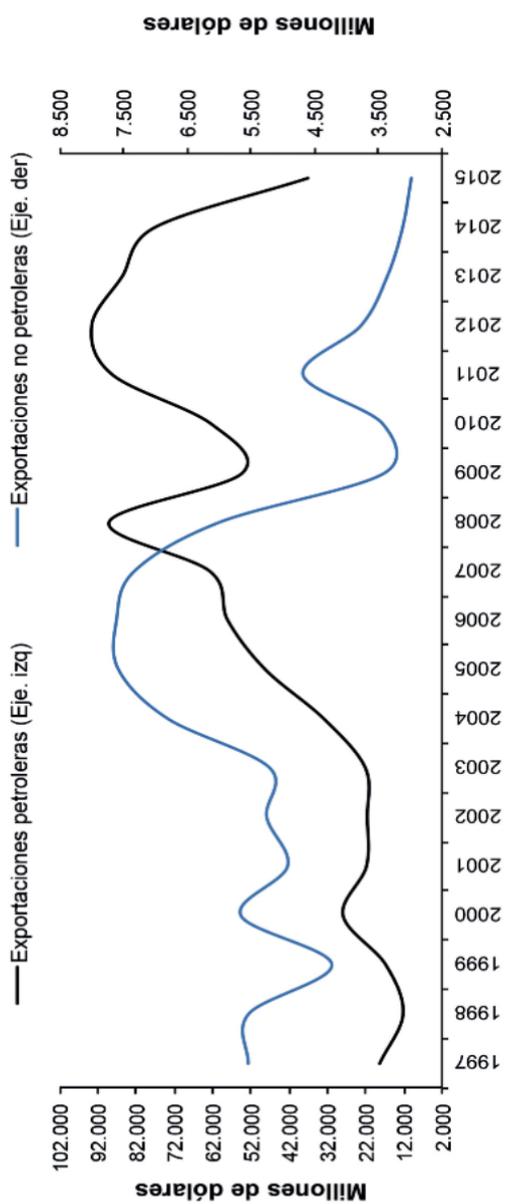
El tipo de cambio real se ha sobrevaluado de manera importante, especialmente desde 2008 debido a que el tipo de cambio oficial se mantuvo anclado por varios años dentro de un ambiente de alta inflación. Esto ha hecho que el poder adquisitivo al momento de comprar bienes y servicios venezolanos se deteriore, mientras se incentiva la adquisición de bienes y servicios en monedas extranjeras. La pérdida de competitividad

que sufren los productos internos afecta a las exportaciones y a la expansión de la capacidad productiva.

En consonancia con lo anterior, los sectores de la economía que han experimentado expansiones importantes durante la actual administración son sólo los vinculados a la producción de bienes y servicios no transables (construcción, transporte y almacenamiento, comunicaciones, servicios financieros y seguros) a expensas de aquellos sectores vinculados con la producción de bienes y servicios transables (agricultura, minería, industria manufacturera), lo que imposibilita a Venezuela aumentar y diversificar sus exportaciones.

El sector transable en general está prácticamente estancado. Peor aún, el sector transable por excelencia del país (sector petrolero) presentó un retroceso promedio anual de 1,2% en el periodo analizado. La dependencia de Venezuela hacia el sector petrolero es importante, incluso ha aumentado. En 2011 las exportaciones petroleras representaron el 95,2% de las exportaciones totales, en 1999 esta relación era de sólo 79,8%, es decir, 15,3 puntos porcentuales menos. Al cierre del 2014 las exportaciones petroleras alcanzaron el 94,7% del total de exportaciones.

Gráfico 3: Evolución de las exportaciones



* 2014 estimación, 2015 proyección

Fuentes: BCV y Ecoanalítica

Elaboración: Autores

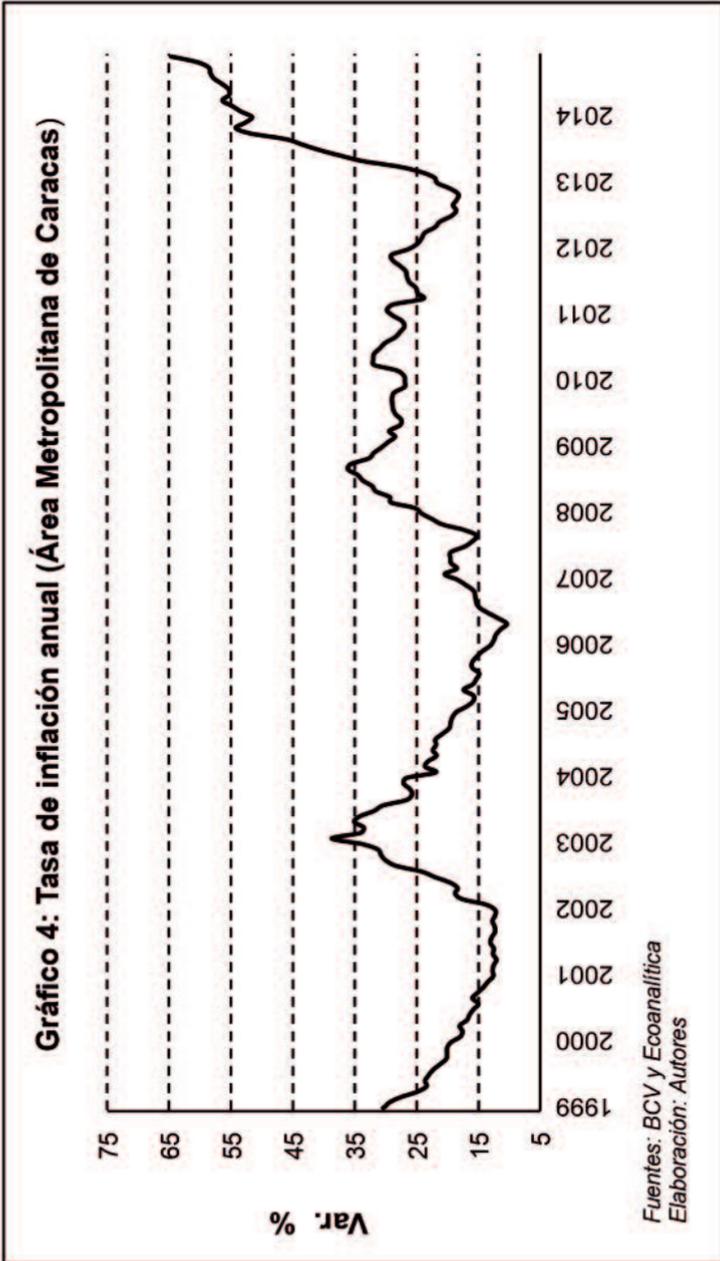
En cuanto a las exportaciones no petroleras, su caída ha sido evidente. Al cierre del cuarto trimestre de 2011 el BCV reportó que las ventas al exterior de bienes no petroleros llegaron a US\$ 1.058 millones, mientras que en el cuarto trimestre de 2001 sumaban US\$ 1.224 millones y en igual lapso de 1998 llegaron a US\$ 1.579 millones. Estas cifras contrastan con los anuncios de enero de 2010 por parte del Gobierno Central referentes a un importante plan de promoción productiva y de apoyo al sector exportador tras la devaluación de ese año. En 2014 las exportaciones no petroleras alcanzaron los US\$ 3.270 millones dado el crecimiento del sector privado como mecanismo de cobertura ante el control cambiario.

En cuanto a las importaciones, en 1999 éstas representaban el 23,5% del PIB, pero a partir de ese momento esa relación tuvo un crecimiento constante hasta llegar a su máximo de 49,9% en 2012. Ante la caída de los precios del petróleo, el Ejecutivo tuvo que restringir las importaciones para recortar el déficit externo. Estimamos que en 2015 la relación importaciones/PIB cerró alrededor de 35,8%.

2.3.1 Los precios y la dinámica inflacionaria

Desde 1999, cuando la administración actual tomó el poder, la inflación se ha comportado volátilmente pero nunca por debajo de los dos dígitos. Ante este escenario de presiones inflacionarias el Ejecutivo marcó la pauta a seguir: luchar contra la especulación y profundizar la política de control de precios y de incremento de subsidios públicos. A partir de enero de 2007,

el Instituto Nacional de Estadística (INE) participa en el cálculo de un índice de precios de alcance nacional (INPC – Índice Nacional de Precios al Consumidor), del cual no se tienen cifras históricas, pero para fines analíticos se utiliza el IPC del Área Metropolitana de Caracas (IPC-AMC) calculado desde 1980. La inflación promedio más baja que se registró en Venezuela durante el gobierno de Hugo Chávez fue 13,6%, en 2006 (Banco Central de Venezuela, 2015). Entre 2005 y 2007 la inflación promedio anual estuvo por debajo del 20%. Sin embargo para 2008, en medio del “boom petrolero”, la inflación saltó a 31,4%. Esta cifra se quedó corta frente a las registradas en 2013 y 2014, 56,2% y 68,5%, respectivamente.



El problema inflacionario que sufre Venezuela se debe a varias razones que dependen del momento histórico, una de estas es la presión monetaria que, a su vez, afecta a la política cambiaria. A principios de 1999 las reservas internacionales de Venezuela alcanzaron los US\$ 14.134 millones y la M2 sumaba VEF 10.411 millones. Para el cierre de 2011, las reservas internacionales se ubicaron en US\$ 29.899 millones, pero la M2 subió a VEF 444.976 millones. Es decir, que mientras que las reservas aumentaron en 109,0%, la M2 lo hizo en 4.174%, haciendo que la relación M2/reservas pasara de 0,72 a 14,9 en el periodo analizado (Banco Central de Venezuela, 2015).

Otra causa son los importantes aumentos de la demanda agregada impulsados por el fuerte gasto público. El Gobierno Central ha llevado a cabo una política fiscal irresponsable, a lo que se suma que Pdvs y el BCV han colocado más dinero en la economía, el primero a través de la ejecución de programas sociales y el segundo a través del financiamiento al Ejecutivo transfiriendo parte de las reservas internacionales al Fondo de Desarrollo Nacional (Fonden), sin ninguna contrapartida en bolívares. La Constitución de 1999 ratificaba la independencia del BCV y la prohibición de financiar al Gobierno a través de este ente. Sin embargo, las reformas aplicadas a la Ley del BCV desde 2002 han tenido como objetivo principal obtener dinero nuevo para financiar el déficit del Gobierno, complicando aún más el tema inflacionario. De igual forma, los aumentos en los salarios desde el Ejecutivo Nacional cada año, junto con las pérdidas de competi-

tividad, impactan negativamente en la inflación.

Por último, pero no menos importante, la falta de incentivos a la producción y a la inversión ha reducido la oferta de productos. Expropiaciones, intervenciones, controles de precios, restricciones en la adquisición de divisas, inseguridad jurídica y las continuas amenazas al sector privado se han unido al impacto causado por la sobrevaluación del bolívar. Según el Observatorio de Derechos de Propiedad (ODP), integrado por investigadores del Centro de Divulgación del Conocimiento Económico (Cedice) y de Liderazgo y Visión, se registraron 2.549 casos de violación a la propiedad privada en Venezuela entre noviembre de 2005 y noviembre de 2011 (Observatorio de Derechos de Propiedad, 2011).

Ahora el Gobierno Central controla la totalidad de los sectores petrolero, minero y eléctrico, considerados por el Ejecutivo sectores “estratégicos”. Las expropiaciones o nacionalizaciones en esos sectores han tenido un alto costo para el Gobierno Central: se calcula que hasta la fecha (2015) se ha pagado por ellas US\$ 11.565 millones y aún se debía cancelar más de US\$ 22.000 millones.

También es pertinente destacar que la inflación que afecta al estrato I (población más pobre) es más alta que la de los demás sectores. Por ejemplo, la inflación de este estrato en diciembre de 2011 alcanzó el 2,4% con respecto al mes anterior, mientras que la inflación del estrato IV (población con mayores ingresos) fue de 1,5%.

En enero de 2012 Venezuela cumplió nueve años bajo régimen de control de cambios, un esquema que debía ser sólo transitorio para estabilizar el mercado. El

objetivo principal de esta política al momento de su implantación era disminuir la salida de capitales que tanto preocupaba al Gobierno del presidente Hugo Chávez. No obstante, desde que inició el control de cambios en el país la salida de capitales no ha podido contenerse, es más, se ha incrementado considerablemente hasta alcanzar un máximo histórico en 2011 de US\$ 33.080 millones. De 2003 a 2010 salieron del país US\$ 153.665 millones, de los cuales 84,3% fueron capitales privados. A partir de 2014, debido a la menor liquidación de divisas, la salida de capitales privados está estimada alrededor de los US\$ 15.000 millones.

El llamado socialismo del siglo XXI que se ha intentado instaurar en el país a partir de 1999, a costa de un crecimiento volátil y poco estable, altos niveles de inflación, poca inversión y un bolívar sobrevaluado, ha dejado al país con una economía enferma y más dependiente de los precios del petróleo, en un mundo que por su parte, se preocupa cada día más por encontrar un sustituto a la energía fósil, debido al alto costo ambiental que representa para el planeta y a la volatilidad de su mercado.

2.3.2 En lo social, todo parece haber sido un mito

Una de las herramientas utilizadas por el socialismo del siglo XXI para demostrar las supuestas virtudes y ventajas de su modelo político y económico son las cifras relacionadas con empleo y pobreza. Según el INE, cuando el Presidente Chávez llegó al poder en 1999 el 29,3% de la población eran individuos en situación de pobreza, divididos en 19,3% como pobres no

extremos y 9,9% como pobres extremos (Instituto Nacional de Estadística, 2015).

Durante los primeros años del Gobierno la situación empeoró y en 2002, cuando inició el paro petrolero, la pobreza llegó a su punto máximo con una tasa de 31,2%, pero aún más grave es que la tasa de pobreza extrema se disparó hasta alcanzar el 13,0% mientras que la de pobreza no extrema bajó hasta 18,2%.

Pasado el año 2002 y el impacto que trajo consigo el paro petrolero, las cifras de pobreza fueron mejorando y para 2013 (última cifra oficial disponible) el porcentaje de pobres alcanzó un mínimo de 19,6%: la pobreza extrema bajó hasta llegar a 5,5% y los pobres no extremos a 14,1%. Estas cifras parecieran decir que la “política social incluyente” ejecutada por el Gobierno ha traído grandes mejoras, sin embargo, dada la opacidad de cifras oficiales para 2014 y 2015, las universidades más prestigiosas del país se vieron forzadas a realizar estudios sociales que pudiesen servir de guía para entender la situación en la que se encuentran los venezolanos.

En el informe de condiciones de vida realizado por especialistas de la Universidad Simón Bolívar (USB), la Universidad Central de Venezuela (UCV) y la Universidad Católica Andrés Bello (UCAB) se propone una revisión más a fondo de las estadísticas sociales en Venezuela y, a nuestro parecer, desmonta una serie de opiniones, tanto oficiales como opositoras, sobre las condiciones de vida en el país.

Según las cifras del INE, Venezuela en la década pasada tuvo un comportamiento muy positivo en el mercado laboral, con una reducción constante de la

tasa de desempleo y de la informalidad. A pesar de las suspicacias sobre estas cifras, la metodología de medición del empleo usada en Venezuela se fundamenta en la norma de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que estipula que una persona se considera ocupada si trabajó al menos una hora la semana previa a la encuesta. Sin embargo, en el estudio de las universidades se “escudriñan” estas cifras y se suman indicadores que hablan de una situación no tan positiva.

El estudio revela que existen factores preocupantes dentro del mercado laboral venezolano (Zúñiga Álvarez, 2014). Las estadísticas de empleo en Venezuela no tratan el tema de la subocupación o el empleo precario. Según la OIT, en muchos países subdesarrollados se calcula el subempleo, puesto que el desempleo constituye tan solo una parte del problema. Aunque las tasas de desempleo puedan ser bajas, no significa que el mercado de trabajo sea muy eficaz. En vista de esto, las estadísticas de subempleo vienen a complementar las de empleo y desempleo, puesto que en muchos casos la población subempleada se ve afectada por factores similares a aquellos que afectan a los desocupados.

Son considerados subempleados aquellas personas que trabajan menos horas de la jornada semanal legal, perciben menores ingresos que el salario mínimo o sacan menos partido de sus competencias; en términos generales, suelen realizar un trabajo menos productivo que el que podrían y desearían realizar. De esta manera, al sumar el desempleo abierto más los ocupados con jornadas de 15 o menos horas, tenemos un “déficit del

mercado laboral” que en Venezuela llega al 11,0% de la población económicamente activa (PEA) en el primer semestre de 2014 (Zúñiga Álvarez, 2014).

Otra cifra interesante que revela el estudio es la de subempleo invisible: los ocupados que trabajan más de 35 horas semanales pero cuyo ingreso es igual o inferior al salario mínimo de referencia son el 24,0% de la PEA. Esta cifra muestra la realidad de aquellos trabajadores que no se contabilizan como desempleados, pero que evidencian déficits laborales importantes.

El estudio también revela que en Venezuela el mercado de trabajo no se caracteriza por ser predominantemente de asalariados: el 37,0% de los ocupados se clasifican como informales, por lo que podemos confirmar que el desempleo no muestra una parte importante de la situación laboral del país, que exhibe, además, una estructura productiva poco desarrollada. Aunado a esto, tenemos que el ingreso promedio, independientemente de la categoría ocupacional, se ubica cerca del salario mínimo de referencia, lo que demuestra la ausencia de una política de salarios vinculada con niveles de productividad. Por el contrario, el sueldo mínimo es la única política salarial.

Al analizar el comportamiento de la productividad en los últimos años, se concluye que ésta no ha crecido a la par de la nómina, especialmente la pública. Entre 2002 y 2014, la productividad por trabajador del sector privado cayó 24,6% y la de los trabajadores públicos bajó 60,6%, lo que llevó a que la productividad global de la economía cayera 49,6% en ese período.

Otra parte del estudio, llamada “Pobreza y misiones

sociales”, muestra que desde hace 16 años Venezuela tiene casi el mismo nivel de pobreza por línea de ingresos. Los hogares en esa situación pasaron de ser 45,0% en 1998 a 48,4% en 2014 (España, 2015). Para ser precisos, estaríamos hablando de 3.538.930 hogares con ingresos insuficientes. En pobreza extrema se encuentran, según el mismo estudio, 1,7 millones de hogares y en pobreza no extrema 1,8 millones.

El problema más grave surge cuando la pobreza pasa a ser estructural. En el caso de Venezuela, utilizando el Método Integrado (Pobreza Coyuntural/Pobreza Estructural) se observa un aumento muy importante de la pobreza reciente, que de no ser atendida podría pasar a ser pobreza estructural (España, 2015).

3. Fin de la bonanza

Durante la bonanza petrolera el chavismo logró construir un modelo que, sostenido por la expansión constante del gasto público, consiguió apoyo en amplios sectores de la sociedad. Esa era su marca de fábrica. Apoyado en el incremento de los precios de crudo, el Gobierno destinó un gasto público cada vez mayor a financiar el consumo corriente de los sectores menos favorecidos.

Esta política le permitió estimular el crecimiento de la demanda agregada y del PIB y generar artificial y discrecionalmente una situación de “bienestar”, que le sirvió como plataforma para mantener elevados niveles de popularidad dentro de la población y conseguir el triunfo en 21 de las 22 elecciones llevadas a cabo durante los últimos años.

La evidencia que vemos desde finales de 2012, junto con la caída de los precios petroleros, muestra que este modelo caducó, llegó a su fin. El gasto público ya no tiene el fuelle para sostener el amplio apoyo del chavismo, que parece haberse convertido en minoría en medio de una crisis económica que ha minimizado los supuestos avances sociales obtenidos. El incremento del gasto ha terminado siendo, en última instancia, un círculo vicioso para el Gobierno, pues la liquidez y la inflación hacen que el gasto vaya perdiendo efectividad a la hora de generar consumo y crecimiento económico, así como bienestar para la población. Por el contrario, el gasto termina solo generando más inflación.

Las consecuencias para el chavismo de esta situación se materializaron el pasado 6 de diciembre, cuando la oposición logró ganar de manera contundente las elecciones legislativas. La oposición obtuvo un total de 112 diputados de los 167 puestos, lo que le permite controlar las dos terceras partes del Poder Legislativo (mayoría calificada), con lo que puede impulsar diferentes leyes que generen un balance del poder en Venezuela².

3.1 El nuevo contexto internacional

3.1.1 El petróleo en un ciclo de precios bajos

En septiembre de 2015 el precio de la CPV se ubicó

² El Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela (TSJ) declaró “en desacato” al nuevo Parlamento debido a que el 6 de enero asumieron sus puestos 112 diputados opositores, pese a que tres de ellos enfrentaban una suspensión de sus cargos tras una denuncia interpuesta por el oficialismo. Su salida significaría que la oposición ya no tendría la mayoría calificada (nota de los editores).

en US\$ 40,02 por barril, lo que implica una caída de 25,5% en los primeros nueve meses del año. Pese a un leve repunte entre marzo y julio, los precios se vieron arrastrados a partir de agosto por las noticias sobre la desaceleración del sector industrial chino, la sostenida sobreoferta en el mercado mundial y un nivel de inventarios aún alto (8,6% por encima del promedio de los últimos cinco años).

Los factores fundamentales del mercado apuntan a un ajuste gradual de los precios del petróleo en 2016. En cuanto a la demanda mundial de crudo, los menores precios han impulsado el consumo de derivados y la acumulación de inventarios, pero las perspectivas de menor crecimiento en China y en países emergentes cuyo principal socio comercial es China (como Brasil), han limitado y contendrán el despegue de la demanda para los próximos años. Por el lado de la oferta, no estamos viendo el recorte en la producción que se vaticinaba tras una caída de casi 50,0% en los precios. Si bien la producción se ha reducido en los países no OPEP, dicha caída ha sido compensada por una producción OPEP que se mantiene en máximos históricos.

El escenario de continuidad en la sobreoferta (de alrededor de 1,6 MMb/d, según las principales agencias) y altos inventarios nos hace apostar por la estabilidad de los precios petroleros en el corto plazo. En el mediano plazo, vemos un escenario de bajo crecimiento en la demanda y expansión en la oferta, liderada por la reincorporación de Irán al mercado mundial en 2016 y por una OPEP que quiere aprovechar el ciclo de precios bajos para recuperar espacios perdidos.

Como si un escenario de estabilidad no fuera lo suficientemente oscuro para un país que depende del petróleo, los riesgos a la baja aún persisten. Creemos que el endurecimiento de la política monetaria de la Reserva Federal de Estados Unidos (FED) podría, en un entorno de políticas laxas por parte de la mayoría de los bancos centrales de economías desarrolladas, fortalecer el dólar y desincentivar la demanda de *commodities* que se cotizan en esa moneda, entre ellos el petróleo.

3.1.2 *El mercado de divisas no oficial y su importancia*

Antes de que fuera decretada la ilegalidad del mercado paralelo en 2010, éste mostraba un crecimiento vertiginoso, así como una fuerte volatilidad en su cotización, que solo era reducida cuando el Ejecutivo, a través de diferentes entes, le inyectaba liquidez. Con la caída de los precios petroleros en 2009, el Ejecutivo no pudo disponer de tantas divisas como en el pasado, y la tendencia del tipo de cambio no oficial fue al alza. Esto, junto con razones de reacomodo político dentro del gabinete económico, llevó al Ejecutivo a declarar ilegales estas operaciones y establecer un nuevo mercado oficial, restringido por demás, que llamó Sitme.

Luego de declarada su ilegalidad, la cotización del mercado paralelo no mostró una gran volatilidad y paradójicamente se mantuvo estable durante casi todo 2010. No fue sino hasta octubre de 2012 que la cotización se volvió más volátil. Uno de los factores que contribuyó, en su momento, a que el tipo de cambio “negro” no se depreciara de forma significativa fue la

menor participación del segmento de grandes empresas y corporativos, uno de los mayores afectados por la eliminación del mercado permuta.

El mercado paralelo proveía al segmento de grandes empresas y corporativos de divisas para hacer frente a las demoras de Cadivi y, además, para la cobertura cambiaria, por estar en un país con elevada inflación y tendencia crónica a devaluar para corregir los desequilibrios fiscales. Para el período 2007-2009, el 80,0% de las operaciones realizadas en el mercado paralelo de divisas podrían catalogarse como “salida de capitales y cobertura”, y 72,0% de las mismas eran realizadas por empresas del segmento mencionado. Queda claro que el mercado paralelo no era, ni es, un mercado para las importaciones.

La menor participación de las grandes empresas y corporativos en el mercado paralelo se debió al mayor riesgo reputacional y legal que desde 2010 enfrentan todos aquellos que recurren a ese mercado. Sin embargo, los mayores riesgos por el incumplimiento de la ley de ilícitos cambiarios y por la incursión en operaciones en un mercado que no es del todo transparente han sido compensados paulatinamente con mayores riesgos de devaluación, dada la persistencia de la inflación en un entorno donde el crecimiento del gasto ha conducido a una mayor liquidez, por lo que las grandes empresas han recuperado su participación en el mercado paralelo durante los últimos tres años.

Una alta volatilidad en el mercado paralelo se empieza a observar desde los últimos meses de 2012, periodo en el que el tipo de cambio no oficial se depre-

ció 73,9%. La explicación va más allá de la incertidumbre que reinaba en los meses electorales. La oferta de divisas del sector público, que fue estable y constante durante los primeros nueve meses del año, a partir de septiembre se redujo prácticamente a cero a raíz de la orden emitida por el Ministerio de Finanzas de detener la oferta desde el Ejecutivo al mercado no oficial. Adicionalmente, la oferta oficial entre Cadivi y Sitme se redujo 14,5% en comparación con el mismo período del año anterior. Estos dos factores impulsaron al alza el tipo de cambio no oficial.

Desde entonces, el mercado es muy volátil y con tendencia al alza, y la brecha entre el tipo de cambio oficial y el paralelo se ha venido ampliando vertiginosamente. En 2015, con una oferta casi nula, el tipo de cambio paralelo se depreció cerca de 80% y la brecha entre ese tipo de cambio y el oficial superó el 12.000%. Más allá de los números, queda claro que: i) si desde el Ejecutivo no se restablece la oferta de divisas hacia este mercado, no se logrará estabilizar el precio y más bien se presionará al alza, y ii) con mayor opacidad y escasa oferta no se puede combatir esta cotización.

Sin duda alguna, este mercado también ha impactado fuertemente en los precios. Estimamos que en 2015 la inflación cerró por encima de 200,0% bajo la metodología del BCV. No obstante, esa metodología no recoge distorsiones como el peso de los programas sociales, los mercados informales y el impacto del mercado no oficial, por lo que al corregir podemos hablar de una inflación subyacente que puede superar el 400,0%. Esto podría generar un riesgo latente de que la economía

venezolana caiga en una dinámica hiperinflacionaria, que no es otra cosa que una destrucción del poder adquisitivo de los ingresos.

3.2 La política económica ante un escenario de estrechez

En el último trimestre de 2015 (cuando se redactó esta sección), Venezuela se encontraba en medio de una crisis profunda que se manifestaba en múltiples desequilibrios. Adicionalmente, el precio del crudo venezolano cayó 19,2% respecto al trimestre anterior y 54,2% en base interanual. Como consecuencia, estimamos que en 2015 los ingresos externos de Venezuela cayeron en US\$ 31.105 millones.

El Ejecutivo ha decidido realizar un ajuste exclusivamente externo: reducción de las importaciones, liquidación de activos y endeudamiento. Esto le ha permitido cubrir el 61,3% del déficit externo. Pero los desequilibrios más apremiantes en materia fiscal (estimamos que el déficit del sector público en 2015 alcanzó la cifra récord de 20,2% del PIB), monetaria y de precios relativos seguían intactos y se agravaban día a día.

Con la aceleración de la inflación, que según nuestros cálculos se ubicó al cierre de septiembre en 181,6% en base interanual³, la caída del poder adquisitivo es grave: 33,9%. Muy probablemente este punto fue uno de los factores que jugaron un papel fundamental para

³ El 15 de enero, casi un año después de haber dejado de hacerlo, el Banco Central de Venezuela volvió a publicar cifras de inflación. Según esa institución, entre septiembre de 2014 y el mismo mes de 2015 (último dato disponible), los precios a los consumidores venezolanos se elevaron en 141%. Pese a lo elevado de la cifra, varios analistas venezolanos consideran que la medición oficial está subestimada (nota de los editores).

que la derrota del Gobierno en las elecciones legislativas del pasado 6 de diciembre fuese tan contundente. Todo esto hace ver que la escasez, la inflación y el deterioro del poder adquisitivo tienen un gran peso para los electores que, viendo como culpable al Estado, votaron en su contra.

En cuanto a la política cambiaria, desde 2005 hasta 2014 a través de Cadivi se liquidaron US\$ 282.476 millones, sin embargo, esa liquidación no fue uniforme. Entre 2003 y 2008 las liquidaciones de divisas a través de este mecanismo venían en ascenso, alcanzando un punto máximo en 2008, cuando se liquidaron US\$ 35.349 millones. En 2009, ante el menor ingreso de divisas por la caída de los precios del petróleo, las liquidaciones disminuyeron 39,8% y se ubicaron en US\$ 21.290 millones. Con la recuperación de los precios del crudo, también se incrementaron las asignaciones vía Cadivi hasta 2012, sin embargo, nunca más llegaron a las cotas de 2008. Desde entonces las asignaciones al sector privado a través de este mecanismo han venido declinando y en 2014, cuando cambió su nombre a Centro Nacional de Comercio de Exterior (Cencoex), se ubicaron en US\$ 20.378 millones, una disminución de 31,5% frente a 2013.

Desde mediados de 2014 la situación en el mercado cambiario se ha complicado, en vista del menor precio de la CPV. Esto ha generado que las liquidaciones a través de Cencoex y los demás mecanismos oficiales hayan caído. Asimismo, se ha dado una migración de sectores importadores hacia mecanismos con mayores tasas de cambio, como el Sicad y el Simadi, e incluso

hacia el mercado no oficial, lo que ha generado que el tipo de cambio ponderado de las importaciones privadas se haya devaluado cerca de 60% entre 2014 y 2015.

El problema cambiario tiene varias implicaciones. En 2014 la economía venezolana mostró uno de los peores desempeños de los últimos años: contracción de 4,0% del PIB, inflación de 68,5% y una caída de 5,7% en el consumo. Todos estos resultados tuvieron como punto de partida una menor liquidación de divisas, algo determinante en un país donde el 31,2% de la demanda interna es cubierta con importaciones y el 76,1% de las importaciones corresponde a insumos o bienes de capital.

Los US\$ 20.378 millones que se liquidaron a través de Cencoex en 2014 representan el monto más bajo desde que se instauró el control de cambios en 2003. Las cifras oficiales muestran que una gran cantidad de rubros vio reducida la asignación de divisas a VEF 6,3/US\$ en 2014, entre ellos el sector comercio, que observó una merma de 61,4% en las divisas recibidas. En 2015 la situación se agravó, el desplome de los precios del petróleo, que significó una caída cercana al 50,0% en los ingresos de divisas de la Nación, y la falta de opciones de financiamiento provocaron que se deba ajustar el gasto en divisas, siendo las importaciones privadas la primera opción al momento de hacer recortes.

Se estima que entre enero y septiembre de 2015 (última cifra disponible) la liquidación de divisas a través de mecanismos oficiales se redujo en 61,5% en base interanual, debido a la caída de 97,1% en las liquidaciones de Sicad, la eliminación del Sicad II y la reducción

de 44,4% en las liquidaciones a través del Cencoex.

Lo paradójico es que, mientras el sector privado vio mermada de manera importante la asignación de divisas por parte del Gobierno, las importaciones totales se contrajeron apenas 9,2% en los primeros siete meses del año (Banco Central de Venezuela, 2015), lo que implica que las importaciones del sector público deben haber crecido en una proporción cercana a 21,3%. Estimamos que en los primeros siete meses de 2015 las importaciones privadas representaron el 42,2% de las importaciones totales, mientras que las importaciones públicas alcanzaron el 57,8%, un máximo desde que se llevan cifras del sector externo.

La escasa liquidación de divisas hacia el sector privado, junto con la baja efectividad de las importaciones públicas, ha llevado a una importante contracción en la oferta de bienes finales y a que se incrementen las presiones inflacionarias de origen real. Además, la rápida depreciación del tipo de cambio paralelo y su mayor peso en la estructura de costos de las empresas hace que la presión inflacionaria de origen cambiario también sea importante.

Por el lado fiscal, durante años el crecimiento de la economía venezolana estuvo basado en una gran expansión del gasto público corriente, lo que, como se señaló previamente, impulsó el consumo de los trabajadores y la sensación de bienestar dentro de la población. Como hemos demostrado, esta fórmula se agotó, ya que, a pesar de la continua expansión del gasto en términos nominales, la escalada inflacionaria ha fracturado el poder adquisitivo de los trabajadores y la capa-

cidad del gasto para generar consumo y crecimiento. Para muestra tenemos que en noviembre de 2015 el gasto en términos nominales creció 80,6%, sin embargo, deflactado con nuestro estimado de inflación, se ha contraído 24,6% en términos reales.

La continua expansión del gasto ha provocado un incremento del déficit del sector público restringido. En 2015 esta situación continuó en vista de la caída de los ingresos fiscales, por la disminución del precio del crudo, y la falta de ajustes cambiarios, que explican que en plena caída de los ingresos petroleros el tipo de cambio del sector público se haya apreciado, lo que ha llevado al Ejecutivo a apelar más que nunca a financiar el déficit con expansión de la oferta monetaria del BCV. Como se mencionó, estimamos que en 2015 el déficit del Sector Público Restringido (SPR) se ubicó en torno a 20,2% del PIB.

4. Pasos a seguir para evitar un mayor deterioro

Para revertir los efectos que han producido las políticas de la actual administración, se debe suspender la transición al socialismo y reorientar la economía venezolana. Venezuela debe enfocarse en la producción de bienes y servicios transables, en la descentralización en la toma de decisiones, en la transparencia fiscal, en la diversificación de las oportunidades de inversión y en la disminución de la dependencia hacia el petróleo. Al final, el país debe alcanzar altos niveles de modernización organizacional e innovación, en un ambiente en donde se respeten los derechos de propiedad prudentemente regulados.

Las políticas deben ser más responsables, se debe respetar la autonomía del BCV y frenar el financiamiento que éste otorga a Pdvsa y al Gobierno. La Constitución prohíbe al BCV financiar gasto público y convalidar políticas fiscales deficitarias. Pdvsa tiene que concentrarse en sus actividades regulares para no comprometer el crecimiento del país a futuro.

La gestión fiscal debe ser más eficiente, de manera que los fondos para-fiscales logren ser eliminados o integrados dentro de un presupuesto único que refleje todos los ingresos y gastos públicos. En este sentido, en la Ley de Presupuesto se deben determinar los ingresos ordinarios sobre una estimación franca del precio del barril de petróleo y no sobre una fracción de este como ha ocurrido en los últimos años, generando distorsiones graves en la política fiscal.

Sin embargo, el proceso de reorientación de la gestión fiscal se debe llevar a cabo de manera gradual y con mucha cautela, no se debe realizar una inmediata reasignación del gasto público, ya que el Gobierno ha atado a él los ingresos de muchas familias venezolanas a través de las misiones y los programas sociales en el marco de la política fiscal vigente.

Del mismo modo, y dentro de los parámetros anteriores, se debe garantizar la transferencia de recursos a los estados y municipios, cumpliendo el tope establecido en la Constitución del 20% de los ingresos ordinarios del presupuesto por concepto de Situado Constitucional.

Tomando en cuenta que no corresponde al Estado ser el único proveedor de bienes y servicios, se debe

promover el crecimiento de la actividad productiva privada, en un ambiente de seguridad jurídica y estabilidad económica propicio a la inversión, lo que eventualmente se traducirá en un aumento en la creación de empleos y en una mejora sustancial en la productividad de los venezolanos. Asimismo, tampoco corresponde al Estado fijar los precios a los que cada bien o servicio debe venderse, es por esto que se debe flexibilizar la actual política de control de precios de manera gradual, consensuada y contingente, reconociendo la existencia de presiones inflacionarias de origen fiscal y cambiario.

La política cambiaria debe estar orientada a una futura unificación de los distintos mercados y mecanismos, ya que lo ideal es lograr un tipo de cambio simple y competitivo, que facilite a Venezuela vender sus productos a otros países y producir para el consumo y la inversión internos. A largo plazo, se debe eliminar el control de cambios, pero de manera paulatina, puesto que el buen resultado de esta medida requiere de la credibilidad y el éxito relativo de las políticas económicas y de la percepción de estabilidad de la economía. La eliminación repentina del control de cambios sería un error, ya que se traduciría en una devaluación severa de nuestra moneda, muy contraproducente para la economía venezolana.

De igual importancia es la solidez de las instituciones, que son las que protegerán al sistema económico de la volatilidad de los precios del petróleo, garantizarán el uso prudente de las rentas que genere y promoverán el desarrollo de nuevas fuentes de energía. Esas

instituciones habrán de proveer condiciones de estabilidad para que los esfuerzos productivos puedan apuntar a escenarios de largo plazo, con reglas claras para las decisiones económicas del Estado y para la aplicación del marco regulatorio al que están sometidos los actores privados.

Si consideramos que en los 15 años previos a 2015 Venezuela vivió el mayor *boom* petrolero de su historia, podemos afirmar que éste no se tradujo en bienestar ni en mejor calidad de vida de la población. Por el contrario, hemos registrado aumentos considerables de la inflación, que se ubicó en 68,5% en 2014 y por encima de los tres dígitos en 2015, lo que ha minado el poder adquisitivo de los venezolanos.

En los dos años de recesión económica (2014-2015) hemos visto retroceder lo que se había mejorado gracias al *boom* petrolero. La situación social actual, medida por la incidencia de la pobreza por ingresos, nos coloca en un nivel muy parecido al de nuestros peores años (1989, 1992 y 2003) (España, 2015). Periodos en los que no existía la combinación de elementos como estanflación, inseguridad, descontento social y alta polarización política, como ocurre en la actualidad.

5. Bibliografía

Balza, R. (2010). *Una descripción de la economía venezolana a partir de su sector público: 1999-2009*. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales.

Banco Central de Venezuela. (2015). *Información estadística*. Obtenido de Sitio web del Banco Central de Venezuela: <http://www.bcv.org.ve/c2/indicadores.asp>

Chávez Frías, H. (1998). *La propuesta de Hugo Chávez para transformar a Venezuela: Una revolución democrática*.

España, L. P. (Noviembre de 2015). *Encuesta sobre condiciones de vida en Venezuela: pobreza y misiones sociales*. Obtenido de Sitio web de la Universidad Simón Bolívar: http://www.rectorado.usb.ve/vida/sites/default/files/2015_pobreza_misiones.pdf

Guerra, J. (2003). *La economía venezolana en 1999-2002: política macroeconómica y resultados*. Caracas: Banco Central de Venezuela.

Guzmán, P. (1995). *La crisis financiera venezolana y la política de auxilios financieros*. Caracas: Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales.

Instituto Nacional de Estadística. (2015). *Indicadores sociales: pobreza*. Obtenido de Sitio web del INE: http://www.ine.gov.ve/index.php?option=com_content&view=category&id=104&Itemid=45#

Maza, D. (1987). *La economía venezolana en la década de los 80* (Ponencia presentada en la XI Asamblea Nacional de la Federación Nacional de Colegios de Economistas). Puerto la Cruz.

Ministerio de Economía, Finanzas y Banca Pública. (2015). *Deuda pública*. Obtenido de Sitio web del Ministerio de Economía, Finanzas y Banca Pública: http://www.mefbp.gob.ve/index.php?option=com_con

tent&view=article&id=227&Itemid=340

Ministerio de Economía, Finanzas y Banca Pública. (2015). *Estadísticas fiscales*. Obtenido de Sitio web del Ministerio de Economía, Finanzas y Banca Pública: http://www.mefbp.gob.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=239&Itemid=338

Ministerio de Economía, Finanzas y Banca Pública. (2015). *Government Finance Statistic*. Obtenido de Sitio web del Ministerio de Economía, Finanzas y Banca Pública: http://www.mefbp.gob.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=224&Itemid=339

Ministerio de Planificación y Desarrollo. (2001). *Programa Económico 2001*. Caracas.

Ministerio del Poder Popular de Petróleo y Minería. (2015). *Precios del petróleo*. Obtenido de Sitio web del Ministerio del Poder Popular de Petróleo y Minería: <http://www.mpetromin.gob.ve/portalmenpet/secciones.php?option=view&idS=45>

Ministerio del Poder Popular de Planificación. (Septiembre de 2001). *Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007*. Obtenido de Sitio web del Ministerio del Poder Popular de Planificación: <http://www.mppp.gob.ve/wpcontent/uploads/2013/09/Plan-de-la-Naci%C3%B3n-2001-2007.pdf>

Ministerio del Poder Popular de Planificación. (Septiembre de 2007). *Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013*. Obtenido de Sitio web del Ministerio del Poder Popular de Planificación: <http://www.mppp.gob.ve/wp-content/uploads/2013/09/Plan-de-la-Naci%C3%B3n-2007-2013.pdf>

Observatorio de Derechos de Propiedad. (Noviembre de 2011). *Casos de violaciones a la propiedad privada en Venezuela Noviembre 2005 - Noviembre 2011*. Obtenido de Sitio web del

Observatorio de Derechos de Propiedad: http://paisdepropietarios.org/home/wpcontent/uploads/2014/08/PDP_Estadisticas_Final1.pdf

Petróleos de Venezuela S.A. (2015). *Informes financieros*. Obtenido de Sitio web de PDVSA: <http://www.pdvsa.com/>

Pineda, J. G. (2000). *Trayectoria de la política cambiaria en Venezuela*. Caracas: Banco Central de Venezuela.

Vera, L., & González, R. (1999). *Quiebras bancarias y crisis financieras en Venezuela: una perspectiva macroeconómica*. Caracas: Banco Central de Venezuela.

Zambrano, R. M. (2007). *Evolución reciente y perspectivas de la política anti-inflacionaria en Venezuela*. Caracas.

Zúñiga Álvarez, G. (2014). *Encuesta sobre condiciones de vida en Venezuela: las claves del empleo*. Obtenido de Sitio web de la Universidad Simón Bolívar:

<http://www.rectorado.usb.ve/vida/sites/default/files/empleo.pdf>

ÍNDICE DE GRÁFICOS

ARGENTINA

1. Los pilares del Modelo Productivo /27
2. Evolución de la pobreza y la indigencia en Argentina /32
3. Principales programas de transferencias de ingresos /49
4. Evolución de la actividad y el desempleo /55
5. Evolución gasto público social /63

BOLIVIA

1. Precios del petróleo (WTI) y de exportación de gas natural a Brasil y a Argentina 2004-2014 /83
2. Base monetaria y M2 en relación al PIB e inflación 2004-2014 /102
3. Tasa de crecimiento del PIB (%) y exportaciones de gas natural (millones de dólares), 2004-2014 /108

ECUADOR

1. Flujo de divisas al Ecuador por exportaciones y financiamiento / 138

2. Crecimiento de la economía no petrolera y precio del petróleo /152
3. Gasto público, importaciones, déficit fiscal y externo /158
4. Evolución del mercado laboral (diciembre de cada año) /177

VENEZUELA

1. Precio de la Cesta Petrolera Venezolana /195
2. Crecimiento del PIB total, petrolero y no petrolero (Base 1997) /212
3. Evolución de las exportaciones /216
4. Tasa de inflación anual (Área Metropolitana de Caracas) /219

ÍNDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN:

Auge y deterioro de un modelo estatista y derrochador	/7
--	----

ARGENTINA

Lorenzo Sigaut Gravina

Juan Pablo Paladino

1.	Introducción: el legado del siglo XX	/15
2.	La política económica y social en Argentina en el siglo XXI	/22
2.1	Salida de la gran crisis, génesis del “modelo productivo” (2001-2002)	/22
2.2	Auge del “modelo productivo” y ampliación de la cobertura previsional (2003-2006)	/28
2.3	Desmantelamiento del “modelo productivo”, boom de los commodities y profunda expansión del gasto social (2007-2011)	/38
2.4	Cepo cambiario, estanflación y freno en las mejoras sociales (2012-2015)	/51
3.	Conclusión: el desafío de sostener y consolidar los avances sociales logrados	/57
4.	Bibliografía	/65

BOLIVIA

Mario Napoleón Pacheco Torrico

1. Introducción: Situación económica, política y social del país previa a la llegada al poder del socialismo del siglo XXI /71
 - 1.1 Situación económica /71
 - 1.2 Situación política: antecedentes /73
 - 1.3 El escenario político en 2005 /74
2. Bonanza económica y resultados sociales /81
 - 2.1 Contexto económico internacional: precios del petróleo y de los minerales /81
 - 2.1.1 Precios del gas natural exportado al Brasil y a la Argentina /81
 - 2.1.2 El crecimiento de las exportaciones /84
 - 2.1.3 Evolución de la deuda pública externa (DPE) /87
 - 2.1.4 La balanza de pagos /89
 - 2.2 Política económica: las políticas fiscal, monetaria y cambiaria /91
 - 2.2.1 Política fiscal /91
 - 2.2.2 Política monetaria /99
 - 2.2.3 Política cambiaria /105
 - 2.3 Sistema financiero /106

2.4	El crecimiento económico y el gas natural	/107
2.4.1	Los efectos sociales	/113
2.4.2	Los Programas de Transferencias Condicionadas	/115
2.5	Evaluación y problemas de la bonanza	/118
3.	Fin de la bonanza	/122
3.1	Los precios del gas natural y las proyecciones del Presupuesto General del Estado para 2015 y 2016	/122
4.	Bibliografía	/125

ECUADOR

José Hidalgo Pallares

Felipe Hurtado Pérez

1.	Introducción: una economía atada al contexto internacional	/131
2.	Bonanza económica y resultados sociales	/139
2.1	Política Económica durante el periodo de bonanza	/139
2.2	Resultados económicos y sociales	/150
3.	Fin de la bonanza	/159
3.1	El nuevo contexto internacional (precios de los commodities, tipo de cambio, acceso a financiamiento)	/159

3.2	La política económica ante un escenario de estrechez	/163
4.	Desafíos para la sostenibilidad de los logros sociales	/174
5.	Bibliografía	/179

VENEZUELA

Asdrúbal Oliveros

Carlos Miguel Álvarez

1.	Introducción: situación económica, política y social del país previo a la llegada al poder del socialismo del siglo XXI	/187
2.	Bonanza económica y resultados sociales	/192
2.1	Contexto económico internacional	/193
	2.1.1 Los precios del petróleo, el factor más relevante	/193
	2.1.2 De los altos ingresos a los mecanismos de financiamiento	/196
	2.1.3 El tipo de cambio, una historia de distorsiones	/199
2.2	Política económica	/202
2.3	Resultados económicos y sociales	/209
	2.3.1 Los precios y la dinámica inflacionaria	/217
	2.3.2 En lo social, todo parece haber sido un mito	/222

3.	Fin de la bonanza	/226
3.1	El nuevo contexto internacional	/227
3.1.1	El petróleo en un ciclo de precios bajos	/227
3.1.2	El mercado de divisas no oficial y su importancia	/229
3.2	La política económica ante un escenario de estrechez	/232
4.	Pasos a seguir para evitar un mayor deterioro	/236
5.	Bibliografía	/240
	Índice de gráficos	/243

Para una región como América Latina, cuyas exportaciones se concentran en buena parte en materias primas, los altos precios que estos productos registraron desde 2005 hasta mediados de 2014 significaron una oportunidad extraordinaria para alcanzar altas tasas de crecimiento económico y mejorar los niveles de bienestar de la población. Este *boom* de los *commodities*, provocado por una elevada demanda mundial de este tipo de productos, también constituyó el marco propicio para que una nueva tendencia política, el socialismo del siglo XXI, se consolidara en varios países de la región, como Venezuela, Bolivia, Ecuador y Argentina.

El modelo económico del socialismo del siglo XXI se basó en un aumento permanente del gasto público, sustentado en los ingresos extraordinarios y también en un incremento sostenido de la deuda pública. Ese gasto –ya sea en programas sociales o en obras de infraestructura– y el aumento en los niveles de consumo que trajo consigo, permitió que los gobiernos del socialismo del siglo XXI alcanzaran y mantuvieran altos niveles de popularidad.

Ahora que el llamado “superciclo” de las materias primas ha llegado a su fin, el modelo de crecimiento basado en un mayor gasto público se muestra insostenible. Con diferentes matices, los países que lo implementaron enfrentan actualmente una situación económica adversa que hace necesario un ajuste fiscal, con las consecuencias sociales que esto genera en economías que incrementaron su dependencia hacia los recursos públicos.

Este libro –escrito por prestigiosos expertos económicos de Argentina, Bolivia, Ecuador y Venezuela– analiza el auge y la decadencia del socialismo del siglo XXI en estos países y los retos que enfrentan para evitar un deterioro significativo de las condiciones de vida de la población. Este deterioro, sin embargo, ya se ha empezado a manifestar y ha erosionado de manera notoria la popularidad de gobiernos que hace tan sólo unos pocos años lucían invencibles.

