

Paz Arauco, Verónica

Working Paper

El financiamiento del desarrollo en Bolivia: Cambios y continuidades en la relación Estado-Cooperación Internacional (2006-2013)

UNRISD Working Paper, No. 2016-15

Provided in Cooperation with:

United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD), Geneva

Suggested Citation: Paz Arauco, Verónica (2016) : El financiamiento del desarrollo en Bolivia: Cambios y continuidades en la relación Estado-Cooperación Internacional (2006-2013), UNRISD Working Paper, No. 2016-15, United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD), Geneva

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/186100>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



UNRISD

Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social

Documento de Trabajo 2016–15

El Financiamiento del Desarrollo en Bolivia

*Cambios y Continuidades en la Relación Estado-
Cooperación Internacional (2006–2013)*

Verónica Paz Arauco

Preparado para el proyecto de UNRISD sobre
Políticas de movilización de recursos domésticos
para el desarrollo social

Diciembre 2016



UNRISD

Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social

El Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD) es un instituto autónomo dentro del sistema de las Naciones Unidas que realiza investigaciones multidisciplinarias y análisis de políticas sobre las dimensiones sociales de cuestiones contemporáneas de desarrollo. Nuestra labor consiste en velar por que la equidad social, la inclusión y la justicia sean piezas fundamentales del pensamiento, la política y la práctica del desarrollo.

UNRISD, Palais des Nations
1211 Ginebra 10, Suiza

Tel: +41 (0)22 9173020
Fax: +41 (0)22 9170650
info@unrisd.org
www.unrisd.org

Copyright © Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social

Esto no es una publicación formal de UNRISD. La responsabilidad de las opiniones expresadas en los estudios corresponde exclusivamente a su(s) autor(es), y la disponibilidad en el sitio web del Instituto (www.unrisd.org) no constituye una aprobación por parte de UNRISD de las opiniones expresadas en ellos. Ninguna publicación o distribución de estos documentos está permitida sin la autorización previa de(l) (los) autor(es), salvo para uso personal.

Introducción a los Documentos de Trabajo sobre Políticas de Movilización de Recursos Domésticos para el Desarrollo Social

Este documento forma parte de una serie de publicaciones derivada del proyecto de investigación sobre Las Políticas de la Movilización de Recursos Domésticos para el Desarrollo Social.

Este proyecto busca contribuir al debate global sobre los aspectos políticos e institucionales que permiten a los países pobres movilizar recursos domésticos para su desarrollo social. Asimismo, examina los procesos y mecanismos que conectan las políticas de la movilización de recursos con las demandas sociales; los cambios en las relaciones estado-ciudadanía y estado-donantes asociadas a la movilización y distribución de los recursos; y las reformas requeridas para obtener ingresos y servicios de mayor calidad y sostenibilidad. Para mayor información, por favor visitar www.unrisd.org/pdrm.

El proyecto está financiado por SIDA y UNRISD.

Editores de la serie: Katja Hujo y Harald Braumann

Documentos de Trabajo del proyecto sobre Políticas de Movilización de Recursos Domésticos para el Desarrollo Social

Financiamiento del Desarrollo en Bolivia: Cambios y Continuidades en la Relación Estado-Cooperación Internacional (2006–2013)

Verónica Paz Arauco, Diciembre 2016

Colonial Legacies and Social Welfare Regimes in Africa: An Empirical Exercise

Thandika Mkandawire, Mayo 2016

Protesta Social y Movilización de Recursos para el Desarrollo Social en Bolivia

Santiago Daroca Oller, Abril 2016

Politics and Organizational Capacities of Selected Key Fiscal and Social Institutions in Uganda

Mesharch W. Katusiimeh and Jalia Kangave, Agosto 2015

Minería y Movilización de Recursos para el Desarrollo Social: El Caso de Nicaragua

Hilda María Gutiérrez Elizondo, Agosto 2015

Political Economy of Citizenship Regimes: Tax in India and Brazil

Aaron Schneider, Julio 2015

Mining and Resource Mobilization for Social Development: The Case of Nicaragua

Hilda María Gutiérrez Elizondo, Abril 2015

Examining the Catalytic Effect of Aid on Domestic Resource Mobilization for Social Transfers in Low-Income Countries
Cécile Cherrier, Febrero 2015

Tax Bargains: Understanding the Role Played by Public and Private Actors in Influencing Tax Policy Reform in Uganda.
Jalia Kangave y Mesharch W. Katusiimeh, Febrero 2015

State-Business Relations and the Financing of the Welfare State in Argentina and Chile: Challenges and Prospects
Jamee K. Moudud, Esteban Pérez Caldentey y Enrique Delamónica, Diciembre 2014

From Consensus to Contention: Changing Revenue and Policy Dynamics in Uganda.
Anne Mette Kjær y Marianne S. Ulriksen, Diciembre 2014

Fiscal Capacity and Aid Allocation: Domestic Resource Mobilization and Foreign Aid in Developing Countries
Aniket Bhushan y Yiagadeesen Samy, Mayo 2014

The History of Resource Mobilization and Social Spending in Uganda
Marianne S. Ulriksen y Mesharch W. Katusiimeh, Marzo 2014

Extractive Industries, Revenue Allocation and Local Politics.
Javier Arellano y Andrés Mejía Acosta, Marzo 2014

Obstacles to Increasing Tax Revenues in Low-Income Countries.
Mick Moore, Noviembre 2013. UNRISD-ICTD Working Paper No. 15, UNRISD, International Centre for Tax and Development

Documentos de Trabajo de un proyecto relacionado

Movilización de Recursos Provenientes de Industrias Extractivas: La Protección y Promoción de los Derechos de los Niños y de su Bienestar en Países Ricos en Recursos Naturales

The Political Economy of Enhancing Children's Rights Through Mineral Rents: The Case of Mongolia
Pascale Hatcher, Etienne Roy Grégoire, Bonnie Campbell, Julio 2016

Extractive Industries and the Financing of Child-Inclusive Social Development in the Philippines: Trends and Policy Frameworks
Cielo Magno, Enero 2016

The Political Economy of Financing Children's Rights through Extractive Industries in the Philippines
Jewellord T. Nem Singh, Jean B. Grugel, Pascale Hatcher, Enero 2016

Contenido

Acrónimos	ii
Resumen	iv
Introducción.....	1
Antecedentes: La Relación Estado-Cooperación Internacional (1985–2005).....	3
Cooperación internacional, ajuste estructural y post ajuste (1985–1993).....	3
Las reformas de segunda generación y el alivio de la deuda (1994–2000).....	4
La estrategia boliviana de reducción de la pobreza (2001–2004)	5
El Nuevo Contexto de Relacionamento Estado-Cooperación Internacional (2006–2013)	6
Hitos nacionales: Las reformas de estado y la bonanza económica.....	8
Hitos internacionales: La Declaración de París y la era del alineamiento	9
Cambios en la Relación Estado-Cooperación Internacional (2000–2013).....	10
Sustitución de recursos externos por recursos internos: ¿Ayuda versus impuestos?	10
Cambios en el financiamiento externo y su importancia en el desarrollo	13
La inversión pública como canalizadora del financiamiento externo	17
2015: ¿Un nuevo punto inflexión en las relaciones estado-cooperación?.....	22
Conclusiones.....	25
Bibliografía.....	27
Entrevistas	30
Anexo	31

Lista de Figuras

Figura 1. Factores de cambio en el contexto de la relación estado-cooperación internacional en Bolivia (2006–2013).....	7
Figura 2. AOD/PIB e impuestos directos e indirectos/PIB	12
(2000–2013)	12
Figura 3. Relevancia del financiamiento externo en ingresos corrientes del SPNF y en la inversión pública (2005–2013).....	14
Figura 4. Evolución de la inversión pública (% PIB) y fuente de financiamiento (2000– 2013).....	18
Figura 5. Inversión pública según sector en millones de \$us, 2000–2013	21
Figura 6. Incidencia de pobreza moderada e Índice de Gini (2005–2013).....	23

Lista de Tablas

Tabla 1. Estructura de la inversión pública según fuente de financiamiento (2000–2013)	19
---	----

Lista de Recuadros

Recuadro 1. Orientaciones de las estrategias y acuerdos país de la cooperación multilateral en Bolivia (2006–2013)	15
---	----

Acrónimos

ABC	Administradora Boliviana de Carreteras
AIF	Asociación Internacional de Fomento
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
BID	Banco Interamericano del Desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
BM	Banco Mundial
CDF	<i>Comprehensive Development Framework</i>
CONAPSO	Consejo Nacional de Políticas Sociales
CAF	Corporación Andina de Fomento
CI	Cooperación internacional
EBRP	Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza
END	Estrategia Nacional de Desarrollo
FIS	Fondo de Inversión Social
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOE	Fondo de Operaciones Especiales del BID
FSE	Fondo Social de Emergencia
GAD	Gobierno Autónomos Departamentales
GAM	Gobiernos Autónomos Municipales
GG	Gobierno General
GRUS	Grupo de Socios para el Desarrollo
HIPC	<i>Highly Indebted Poor Countries</i> (Países Pobres Altamente Endeudados)
ICE	Impuesto al Consumo Específico
IDA	<i>International Development Association</i>
IDH	Impuesto Directo a los Hidrocarburos
INB	Ingreso Nacional Bruto
INRA	Instituto Nacional de Reforma Agraria
ITF	Impuestos a las Transacciones Financieras
IUE	Impuestos a las Utilidades de las Empresas
IVA	Impuesto al Valor Agregado
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
PIB	Producto Interno Bruto

PND	Plan Nacional de Desarrollo
RC-IVA	Régimen Complementario al Impuesto al Valor Agregado
SPNF	Sector Público no Financiero
TGN	Tesoro General de la Nación
UDAPE	Unidad de Análisis de las Políticas Sociales y Económicas
UDAPSO	Unidad de Análisis de las Políticas Sociales
UNRISD	Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social
VIPFE	Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo

Resumen

Este documento analiza los cambios en la relación entre el estado y la cooperación internacional en Bolivia a partir de 2006. La hipótesis de inicio sostiene que Bolivia logró una autonomía económica tal con la bonanza económica registrada desde 2006 que modificó el marco de las relaciones entre el estado y la cooperación internacional. Los resultados revelan que la relación estado-cooperación cambió en cuanto al liderazgo ahora ejercido por el gobierno del Estado Plurinacional, al que la cooperación fue poco a poco alineando su cartera que hoy representa solo una pequeña fracción de los recursos destinados a la inversión pública antes mayoritariamente dependiente de recursos externos. La autonomía alcanzada en las decisiones de política, traducida en una soberanía nacional respecto a la cooperación internacional asociada a la mayor participación del estado en el financiamiento de las políticas públicas para el desarrollo enfrenta hoy nuevos desafíos. Estos desafíos ocurren a nivel de las capacidades institucionales requeridas para hacer frente a la creciente inversión pública, la tendencia de ralentización del crecimiento económico prevista para los próximos años, y el nuevo rol de la cooperación internacional en Bolivia en un momento particular: la graduación del país a la categoría de renta media. La perspectiva del contexto nacional e internacional para los próximos años sugiere que 2015 marcó un nuevo punto de inflexión en las cambiantes relaciones estado-cooperación internacional.

Palabras clave: movilización de recursos domésticos, relación estado cooperación internacional, inversión pública, financiamiento externo

Verónica Paz Arauco es Cordinadora de Campañas e Incidencia en Oxfam en La Paz, Bolivia, y fue la coordinadora del equipo de investigación del estudio de caso boliviano del proyecto de UNRISD sobre la Política de Movilización de Recursos Domésticos para el Desarrollo Social

Introducción

En pocos años Bolivia transitó de una situación de elevado endeudamiento externo, alta dependencia externa en materia de las decisiones de política pública y déficit fiscal, a una situación de menor endeudamiento externo, soberanía en las decisiones de política pública, y superávit fiscal. La reducción de la dependencia externa ocurrió en un escenario de crecimiento económico sostenido y de aumento sin precedentes de los ingresos domésticos públicos, tanto del Sector Público no Financiero (SPNF) como del Gobierno General (GG). Entre 2006 y 2013, los ingresos del SPNF con relación al producto interno bruto (PIB) pasaron de 39,1 a 49,1 por ciento, y los ingresos del GG con respecto al PIB aumentaron de 32,7 a 36,8 por ciento. Gran parte de esta expansión del SPNF se explica por el aumento de los ingresos provenientes de la venta de los hidrocarburos nacionalizados en 2006.¹

Al mismo tiempo, en la última década Bolivia experimentó una caída significativa de los recursos provenientes de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD).² Según cifras publicadas por el Banco Mundial (BM),³ los recursos de AOD a Bolivia tuvieron una tendencia decreciente tanto en términos absolutos y relativos como en la participación del país en la AOD total a nivel regional y mundial. Entre 2006 y 2013 la AOD se redujo de 7,4 a 2,3 por ciento del PIB (Banco Mundial 2015 y UDAPE 2015), asimismo el país redujo su participación en la AOD destinada a países de Sudamérica pasando de 1,3 a 0,8 por ciento.⁴ Finalmente, el ratio de deuda externa/PIB pasó de 22,6 a 15 por ciento; la sostenibilidad de la deuda mejoró,⁵ medida por el ratio entre el servicio de la deuda y las exportaciones de bienes y servicios, y se registró una reducción hasta alcanzar un ratio de 10,8 por ciento el año 2013 (UDAPE 2015).⁶

En este contexto, este documento analiza cambios en la relación entre el estado y la cooperación internacional (CI) en Bolivia en el periodo 2006–2013 y su relación con la movilización de recursos para el desarrollo social.⁷ La relevancia de este análisis radica en la importancia que adquiere el rol del estado boliviano en la movilización de recursos domésticos, en un periodo de bonanza del sector de hidrocarburos que modificó de manera sustancial el contexto económico del relacionamiento entre el estado y la CI. De la misma manera, el trabajo apunta a comprender mejor los desafíos que enfrenta el estado boliviano en términos de las relaciones con actores clave (los distintos niveles del estado, la CI, la sociedad, y las empresas), que no son estáticas en el tiempo, para hacer sostenible la movilización de los recursos domésticos alcanzada y mejorar su efecto en el desarrollo social en los años que vienen.

¹ El año 2013, según cifras de las operaciones consolidadas de las empresas públicas, la venta de hidrocarburos generó ingresos equivalentes a 22,2 por ciento del PIB.

² La AOD puede darse en calidad de donación (como apoyo financiero o asistencia técnica) o en calidad de préstamo a un país en desarrollo en términos concesionales, y debe utilizarse con fines de apoyar el desarrollo.

³ Véase Banco Mundial (2015).

⁴ Durante el mismo periodo la participación de Bolivia en la AOD destinada a países en desarrollo se redujo a la mitad, de 0,26 a 0,13 por ciento (OECD 2015).

⁵ Entre los compromisos adoptados en la Asamblea de las Naciones Unidas de septiembre de 2010, los países acordaron orientar esfuerzos a asegurar la sostenibilidad de la deuda de largo plazo a través de estrategias de financiamiento, alivio y restructuración de la deuda de los países en desarrollo.

⁶ Este valor se mantiene muy por debajo de la media latinoamericana registrada en más de 30 por ciento en 2010, y por debajo también de la media registrada para el total de las regiones en desarrollo que el mismo año alcanzaba un ratio algo superior al 20 por ciento.

⁷ Este documento forma parte del proyecto de UNRISD sobre la Política de Movilización de Recursos Domésticos para el Desarrollo Social (UNRISD 2012). Se trata de uno de los cuatro documentos que conforman el estudio de caso para Bolivia.

Tradicionalmente, la relación estado-CI ha sido abordada a través de los montos de la ayuda y las mayores o menores posibilidades de los estados receptores de sustituir recursos externos por recursos internos para financiar su desarrollo.⁸ Algunos estudios han puesto énfasis también en la necesidad de mirar las estructuras de las economías y su incidencia en la capacidad de recaudar impuestos más allá de los montos de la ayuda (Bhushan y Samy 2012). Incluso se ha analizado la relevancia de las estructuras tributarias existentes como determinantes de las posibilidades de financiamiento al desarrollo (Bhushan y Samy 2010; 2014).

Este estudio procura combinar la mirada puramente económica de las aproximaciones tradicionales antes descritas con una aproximación a la economía política que está detrás de estas preocupaciones, partiendo de la idea de que Bolivia atravesó por cambios políticos, económicos y sociales significativos desde el año 2006 que redefinieron la relación entre el estado y la CI. Las preguntas de investigación que busca responder se centran en lo ocurrido en el periodo 2006–2013: ¿En qué cambió la relación entre el estado y la CI en un contexto de crecimiento económico sostenido? ¿Cómo cambiaron los roles entre estado y cooperación en torno a quién lidera la agenda de desarrollo? ¿Cuál es la relevancia del financiamiento externo? ¿Quién financia qué? Finalmente, ¿Cuáles son los nuevos desafíos que enfrentan las relaciones estado-CI para hacer sostenible la movilización de recursos para el desarrollo social?

Para responder a estas preguntas el documento se divide en cuatro partes. La primera parte describe las relaciones entre el estado y la CI en el periodo 1985–2005. La segunda parte identifica los principales hitos nacionales e internacionales que marcaron un cambio en el contexto de las relaciones estado-CI en Bolivia a lo largo de la primera década de 2000, poniendo especial atención en los acontecimientos políticos, sociales y económicos ocurridos a partir de 2006. La tercera parte analiza cambios y continuidades en las relaciones estado-CI, haciendo énfasis en el origen y destino del financiamiento externo al desarrollo en el periodo 2006–2013. Esta parte indaga acerca del cambiante rol del estado y la CI en el financiamiento y gestión de la inversión pública a la luz de los acontecimientos del nuevo milenio, motivada en los hallazgos de la literatura acerca de las interacciones entre ayuda externa, capacidad fiscal, autonomía y apropiación de las políticas de desarrollo social. La cuarta parte plantea nuevas hipótesis acerca de los desafíos que enfrenta el relacionamiento entre el estado y la CI a partir del año 2015 en un nuevo contexto marcado por: i) la tendencia y el ritmo de las transformaciones sociales y económicas, ii) la existencia de una nueva agenda nacional con horizonte para el año 2025, y iii) el inicio de una nueva agenda global de desarrollo planteada a través de los Objetivos de Desarrollo Sostenible; y las implicaciones resultantes en cuanto a la sostenibilidad de la movilización de recursos para el desarrollo social en general.

La información que sirvió de base para el análisis que presenta este documento incluye el relevamiento de fuentes primarias a través de una lista corta de entrevistas en profundidad realizadas a actuales y ex funcionarios públicos del Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIPFE), y actuales y ex funcionarios de la CI en Bolivia. Asimismo, se recurrió a estadísticas de financiamiento externo e inversión pública procurando reconstruir algunas tendencias acerca del desempeño de las variables mencionadas a lo largo del periodo analizado. Finalmente, se realizó una revisión de los documentos públicos del Viceministerio de Inversión Pública y

⁸ Brautigam y Knack 2004; Remmer 2004; Moss et al. 2008.

Financiamiento Externo, y de estrategias-país seleccionadas de algunas agencias de la CI en Bolivia.

Antecedentes: La Relación Estado-Cooperación Internacional (1985–2005)

Antes de analizar el cambio de relación entre el estado y la CI y hacer referencia a sus características en el periodo 2006–2013 es importante reseñar los antecedentes de esta relación para entender mejor de qué manera los contextos económicos, sociales y políticos incidieron en esta relación a lo largo de la historia reciente. Para ello, es importante remontarse a inicios de la década de los ochenta, momento del retorno a la democracia en Bolivia, que coincidió además con una situación de crisis económica, heredada del último periodo de los gobiernos militares, y caracterizada por una importante acumulación de la deuda externa.⁹

Cooperación internacional, ajuste estructural y post ajuste (1985–1993)

Entre 1985 y 1993, en un escenario de elevado y creciente endeudamiento, el país se vio obligado a negociar recursos externos para financiar su gasto, iniciando una medida de suspensión de pagos del servicio de la deuda externa a los bancos comerciales e iniciando una serie de reformas estructurales que incluían además reformas tributarias y arancelarias (Morales 2012). Las reformas tributaria y arancelaria implementadas le permitieron al país alcanzar una presión tributaria comparable a la media regional en el periodo. Entre 1987 y 1997 la presión tributaria (ingresos tributarios como porcentaje del PIB) pasó de 4,8 por ciento a 12,7 por ciento en 1997 (UDAPE 2015). Para entonces la CI en Bolivia había adquirido un rol relevante en el diseño de políticas, el financiamiento de la inversión, la consolidación de la estabilización económica y la implementación de las reformas estructurales (Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo 1997; Strategy Advisors for Government Reform 2010).

Los costos de la estabilización incluyeron un efecto recesivo por la contracción en la actividad económica y de los salarios reales, y hubo también recortes importantes del gasto social, especialmente en educación. Entre 1985 y 1989 el gasto público total se redujo en 45 puntos porcentuales, y entre 1990 y 1993 apenas se logró recuperar el gasto público registrado en 1985 (CEDLA 2000).¹⁰ En los años del ajuste, la gestión social estuvo subordinada a la gestión económica.¹¹ Un ejemplo de ello fue la creación del Fondo Social de Emergencia (FSE), con el objetivo de amortiguar los efectos de las políticas de ajuste estructural. En este contexto la asignación de recursos a sectores sociales era mínima y de carácter paliativo. En 1988 la participación del sector social (educación, salud, saneamiento básico y vivienda) representaba apenas el 9 por ciento de la inversión pública total. Entre 1985 y 1989 el gasto público se redujo a la mitad (CEDLA 2000).¹²

⁹ Según Morales (2012), entre 1979 y 1981 el crecimiento de la economía boliviana fue menor al 1 por ciento, y la inflación había alcanzado el 32,6 por ciento. A inicios de los ochenta Bolivia enfrentaba una crisis económica que afectaba a toda la región y que se agravaría entre 1982 y 1985, como resultado de medidas económicas que fracasaron en los intentos de estabilización y de un contexto externo poco favorable.

¹⁰ Las cifras hacen referencia al gasto público en bolivianos constantes de 1990.

¹¹ Entrevista con Ernesto Pérez, 1 de noviembre, 2014.

¹² El gasto público en el periodo de ajuste se redujo de 3.377 a 1.817 millones de bolivianos (CEDLA 2000).

En 1989, una vez superada la fase del ajuste estructural de la economía, inició una nueva etapa en la discusión sobre la necesidad de construir una agenda social en el país. Los temas sociales (educación, salud, niveles de vida e ingresos) empezaron a conceptualizarse como inversión y no como gasto, visión ligada a la idea de capital humano propugnada por el BM. No es casual que en este periodo se elaborara la Estrategia Social Boliviana como instrumento de planificación en el sector social, se empezara a diseñar la reforma educativa, que se implementaría luego de la aprobación de la Ley 1565 el 7 de julio de 1994,¹³ y se creara una nueva institucionalidad en torno a la política social.¹⁴ Como acción concreta en materia de inversión social, se creó el Fondo de Inversión Social (FIS) sustituyendo al FSE, con el objetivo esta vez de financiar obras de desarrollo en educación y salud con una visión que trascendía la creación de empleos de emergencia y que buscaba de manera incipiente sentar las bases de una política social de carácter permanente (CEDLA 2000). La forma de financiamiento del FIS, así como su diseño se realizó con el apoyo de recursos externos del BM convirtiéndose Bolivia en un caso que luego sería replicado por este organismo internacional a nivel de América Latina (Ezcurra 1996). Como resultado de estas iniciativas la participación del sector social en la inversión pública aumentó de 11,1 a 19,2 por ciento entre 1989 y 1993 (CEDLA 2000). En este periodo también empiezan a adoptarse de manera enunciativa criterios sociales que incluyen la gestión por resultados, y la integración entre las dimensiones social y económica, sin embargo, esto no se refleja en la implementación (CEDLA 2000).

En este periodo la relación entre el estado y la CI se basó en las condicionalidades que imponían los donantes para la reprogramación de la deuda externa, generalmente enfocadas en un conjunto de metas macroeconómicas y fiscales para la estabilización económica, así como en la implementación de un conjunto de reformas estructurales.¹⁵

Las reformas de segunda generación y el alivio de la deuda (1994–2000)

A mediados del primer quinquenio de los noventa se inicia una pugna por los recursos fiscales entre inversión en infraestructura e inversión en reformas estructurales de segunda generación, entre ellas la Reforma Educativa iniciada en 1994, la Participación Popular, y la Descentralización Administrativa. A partir de entonces, una importante fracción del apoyo de la cooperación se centró en el alivio a la pobreza y el incentivo al desarrollo de servicios de salud y educación. Como resultado, la participación del sector social en la inversión pública total subió de 31 a 43 por ciento; sin embargo, en términos del gasto público total destinado a los sectores sociales (este gasto incluye la inversión pública y el gasto corriente), se observó una ligera reducción en relación al gasto público total reflejando la constante tensión que enfrentaban los gobiernos de la época para financiar el pago del gasto corriente, especialmente la carga que representaba el pago de los salarios a los maestros (CEDLA 2000). Esta situación reveló, una vez más,

¹³ Entrevista con Ernesto Pérez, 1 de noviembre, 2014.

¹⁴ Entre las instituciones creadas en la época se puede citar al Consejo Nacional de Políticas Sociales (CONAPSO), y la Unidad de Análisis de las Políticas Sociales (UDAPSO).

¹⁵ Entrevista con Víctor Hugo Bacarreza, 18 de octubre, 2014. Las reformas estructurales se implementaron en Bolivia en la década de los noventa e incluyen las siguientes políticas: Reforma de Pensiones (1996), Capitalización de las Empresas Públicas (1994), Descentralización Administrativa y Participación Popular (1994), y Reforma Educativa (1994). Son denominadas reformas de segunda generación, porque fueron implementadas luego de las reformas de ajuste estructural y estabilización de la economía, implementadas en la década de los ochenta.

las constantes limitaciones del país para movilizar recursos internos orientados al desarrollo social sin el apoyo de la cooperación.

Entre 1994 y 1997, alrededor de 32 por ciento del monto total desembolsado por la cooperación financiaba acciones en el sector social; doce puntos porcentuales por encima de la participación del sector social registrada en el periodo 1986–1993 (De Grave 2007). Durante esta década, el rol de la cooperación se vio fuertemente influenciado por la necesidad de reducir el impacto de la deuda en los indicadores sociales, en un contexto de estrechez fiscal (Strategy Advisors for Government Reform 2010).

Entre las prioridades de las agencias multilaterales en favor del desarrollo social a fines de los noventa se identifica claramente: el gasto social y la reducción de la pobreza en el caso del Banco Interamericano del Desarrollo (BID), y los programas de alivio a la pobreza en áreas prioritarias de recursos humanos y desarrollo rural en el caso del BM (Ministerio de Hacienda 1997). Asimismo, varias agencias bilaterales orientaron importantes esfuerzos y recursos a los sectores sociales y la reducción de la pobreza, tal el caso de los gobiernos de Canadá y España. Sin embargo, en 1998, dada la recurrencia de la incapacidad de pago de la deuda externa y los insuficientes resultados en la reducción de la pobreza, Bolivia ingresa a la lista de países pobres altamente endeudados o iniciativa HIPC¹⁶, para la condonación de la deuda externa.¹⁷ A esta situación se sumó el impacto negativo de las crisis financieras internacionales de Asia y Rusia, con efectos en el deterioro de los términos de intercambio, y el deterioro de las finanzas públicas (Strategy Advisors for Government Reforms 2010).

El mecanismo de alivio consistía en que los recursos condonados fueran destinados al desarrollo social y a la reducción de la pobreza.¹⁸ Se trata de un periodo en que la agenda del desarrollo social estuvo dominada por la línea de la CI, basada en un esquema de proyectos enmarcados en la cartera que ofrecían los donantes, pues los intentos de articulación, eficacia y alineamiento con las estrategias nacionales llegarían muchos años después, con la Declaración de París.¹⁹

La estrategia boliviana de reducción de la pobreza (2001–2004)

Con el objetivo de dar una orientación clara a la asignación de los recursos HIPC y hacer más eficiente su asignación, el gobierno boliviano elaboró la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP). La estrategia se construyó tomando como insumos centrales la sistematización de un proceso participativo, el Diálogo Nacional, espacio creado para que distintos actores de la sociedad pudieran contribuir al diseño de propuestas que aceleraran el proceso de desarrollo social y la reducción de la pobreza en el país.²⁰

Pese a la liberación de los recursos, gracias al alivio de la deuda y su destino a acciones orientadas a la reducción de la pobreza a través de la iniciativa HIPC, el proceso

¹⁶ Este programa fue creado por el FMI y el BM (Véase CEDLA 2000).

¹⁷ Entre los factores que habrían contribuido a que Bolivia ingresara a este grupo se puede mencionar el hecho de que el país había sido elegido como país piloto para la experimentación del *Global Comprehensive Development Framework* (CDF) elaborado por el BM, debido a su buen desempeño ante las condiciones de los organismos financieros internacionales.

¹⁸ Entrevista con Ernesto Pérez, 1 de noviembre, 2014.

¹⁹ Entrevista con Jaime Garrón, 5 de noviembre, 2014.

²⁰ Entrevista con Ernesto Pérez, 1 de noviembre, 2014.

participativo de Diálogo Nacional y la redacción de la EBRP, hasta el año 2000, Bolivia seguía atrapada en un ciclo crónico de problemas de pago de la deuda externa.

Entre 2001 y 2004 el país se dedicó a ajustar la EBRP, a través de dos diálogos nacionales realizados en 2001 y 2003 bajo el auspicio de la CI, que exigía, una vez más, un proceso participativo que validara el uso de los recursos de deuda condonados.²¹ Entre 2002 y 2003, el país tuvo que recurrir al financiamiento externo para cubrir los gastos más básicos para el funcionamiento del sector público, situación que se resolvería en 2004 con la recuperación de la economía impulsada por la mejora de los términos de intercambio.

En síntesis, en el periodo previo a 2006, el relacionamiento entre el estado y la CI operaba en un contexto de persistentes problemas fiscales que agobiaron al país durante varias décadas. Por lo tanto, en la relación existía una clara condicionalidad por parte de los donantes, quienes habían logrado una adscripción por parte del gobierno nacional a una agenda de desarrollo centrada en proyectos enmarcados en las líneas para las cuales existían recursos de cooperación.²²

El Nuevo Contexto de Relacionamiento Estado-Cooperación Internacional (2006–2013)

El año 2006, luego de un proceso de movilizaciones sociales que llevarían al poder al primer presidente indígena en Bolivia, Evo Morales, el contexto del relacionamiento entre el estado y la CI cambió significativamente. Consideramos importante describir estos cambios por varias razones. Primero, porque partimos de la idea de que en una relación donde interactúan dos partes, los factores de cambio no pueden provenir de un solo actor. Las transformaciones pueden tener origen en las decisiones y condiciones nacionales, y en las decisiones y condiciones internacionales, y en la interacción entre ambas. Segundo, porque es importante tener en cuenta que los cambios en el contexto de relacionamiento estado-CI pueden darse en varios ámbitos: arreglos normativos, transformaciones económicas y sociales, y orientaciones de políticas públicas. Tercero, porque planteamos la hipótesis de que estas transformaciones marcan el inicio de un nuevo ciclo en las relaciones estado-cooperación en Bolivia, y representan nuevos retos entorno a la movilización de recursos para el desarrollo social. En conjunto, los elementos de cambio mencionados determinan nuevos roles del estado y de la CI en cuestiones fundamentales como los objetivos de desarrollo al que apuntan, el destino de los recursos, y los roles atribuidos a ambos actores en el proceso de diseño de las políticas públicas. Este marco de análisis se representa en la Figura 1, y se desarrolla de manera detallada a continuación.

²¹ Entrevista con Ernesto Pérez, 1 de noviembre, 2014.

²² Entrevista con Jaime Garrón, 1 de noviembre, 2014.

Figura 1. Factores de cambio en el contexto de la relación estado-cooperación internacional en Bolivia (2006–2013)



Fuente: Elaboración propia.

Hitos nacionales: Las reformas de estado y la bonanza económica

En el plano nacional, los detonantes de este cambio de relación entre el estado y la cooperación se distinguen en dos niveles. En el campo normativo y de las políticas públicas, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) de 2006 planteó la transformación de las relaciones internacionales que pusiera fin a la injerencia externa, y le diera soberanía y capacidad de decisión al país en las cuestiones fundamentales del destino nacional, que durante años dependió de la CI (Ministerio de Planificación del Desarrollo 2007).²³ Este plan fue el primero desde el periodo del ajuste que se hiciera sin apoyo de la cooperación, marcando un hito en la historia de las relaciones estado-cooperación (Aid & Debt Consulting 2014). Asimismo, el año 2009, Bolivia aprobó la Constitución Política del Estado Plurinacional, planteando una nueva visión del estado promotora de un país multiétnico y plurinacional e identificando la soberanía del estado boliviano como eje fundamental de las relaciones internacionales a todo nivel. El nuevo texto constitucional también establece que el estado boliviano es independiente en las decisiones de política económica, sin aceptar imposiciones ni condicionamientos de parte de bancos, instituciones financieras, y entidades multilaterales o empresas transnacionales.²⁴ Finalmente, entre las estrategias de acción del nuevo modelo económico,²⁵ vigente desde la nacionalización de los hidrocarburos, se plantea desde el estado que la inversión pública deje de depender del crédito externo, y que se financie de manera mayoritaria con recursos internos.

En este contexto normativo cambiante acerca de la visión del estado y el rol de la CI en el desarrollo, el acercamiento entre ambos actores se caracterizó por la definición de una agenda, ya no determinada por las prioridades de la cooperación, sino más bien definida a partir de la identificación, desde el estado, de las áreas en las que se requería que ésta interviniera.²⁶ Este acercamiento se dio una vez terminada la redacción del PND. En este sentido, el diagnóstico de la CI en el Estado Plurinacional de Bolivia basado en entrevistas con jefes de cooperación, identifica la existencia de una agenda soberana de intervención y apropiación de las políticas de desarrollo por el estado, con claros enfoques desde lo normativo, lo económico, lo político y lo social (Aid & Debt Consulting 2014). Sin embargo, la holgura fiscal resultante de la bonanza económica sería lo que en última instancia le permitió al país que los objetivos de soberanía e independencia fueran plausibles.²⁷

En el campo de las transformaciones económicas, en los últimos siete años el aumento del Ingreso Nacional Bruto (INB)²⁸ determinó que Bolivia se graduara como país de ingreso bajo con las implicaciones en la definición de algunos cooperantes de redirigir

²³ El principio de soberanía en todos los espacios y acciones del relacionamiento entre el estado y la cooperación aparece de manera recurrente en los informes sobre la CI en Bolivia.

²⁴ Véase artículo 320, numeral IV de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia.

²⁵ Este modelo se basa en las interacciones entre los sectores generadores de excedentes (utilidades o ingresos extraordinarios), y los sectores generadores de ingresos y empleo. Los sectores estratégicos generadores de excedentes son los hidrocarburos, la minería, la electricidad y los recursos ambientales. Los sectores generadores de empleo e ingresos son la industria manufacturera, la agricultura, los servicios, el comercio y el resto de los sectores de la economía. Bajo este nuevo modelo, el rol del estado es el de redistribuir los excedentes de los sectores estratégicos hacia los sectores generadores de empleo e ingresos (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas 2011).

²⁶ Entrevistas con Isabel Arauco 2014, 1 noviembre, 2014; Victor Hugo Bacarreza, 18 octubre, 2014 y Jaime Garrón, 5 noviembre, 2014.

²⁷ Entrevista con Jaime Garrón, 1 de noviembre, 2014.

²⁸ Entre 2005 y 2012 el Ingreso Nacional Bruto (INB) pasó de 1,021 a 2,576 dólares americanos.

la ayuda al continente africano y los denominados estados frágiles (Ministerio de Planificación del Desarrollo 2013a). La nueva clasificación del país determinó a su vez la migración hacia instrumentos de financiamiento menos concesionales, como son los créditos comerciales, más comunes en países de renta media.

Hitos internacionales: La Declaración de París y la era del alineamiento

En el plano internacional, la agenda de la ayuda externa respondió también a necesidades cambiantes en el tiempo y registró importantes transformaciones hacia fines de los noventa e inicios de 2000.²⁹ A pocos años de la Declaración del Milenio, el debate internacional sobre la eficacia de la ayuda cobró importancia, situación que se ve reflejada en una serie de encuentros internacionales que centraron el debate en la necesidad de repensar la asignación y el uso de los recursos externos. Como parte de este proceso, la Declaración de París del año 2005 afirmó la determinación de emprender acciones que redefinieran las orientaciones y el alcance de la ayuda internacional para mejorar su eficacia.

Asimismo, la Declaración de París estableció doce indicadores de seguimiento para medir el progreso de los compromisos asumidos por la comunidad internacional en cinco áreas: la apropiación, el alineamiento, la armonización, la gestión orientada a resultados, y la responsabilidad mutua.³⁰ Desde el año 2005, Bolivia realizó dos evaluaciones nacionales de la Declaración de París, y los resultados de la segunda fase reportaban avances moderados con relación a la apropiación, el alineamiento y la armonización.³¹ En el marco de los principios de armonización y alineamiento, la cooperación creó el año 2006 el Grupo de Socios para el Desarrollo (GRUS)³² con el objetivo de articular el trabajo de la cooperación nacional en Bolivia. En este escenario de transformación de la visión de la ayuda al desarrollo, el año 2011, el paradigma centrado en la búsqueda de la efectividad de la ayuda fue sustituido por la efectividad del desarrollo, bajo un esquema que implica la asociación entre países en la búsqueda de complementariedades de políticas. Esta nueva visión quedó instituida en la Asociación Global para una Efectiva Cooperación al Desarrollo en Buzan del mismo año.

En cuanto a los compromisos para el desarrollo asumidos a nivel internacional, el desempeño de Bolivia en materia del avance hacia el logro de los Objetivos de

²⁹ En un contexto de dificultades fiscales en varios países de la región, la cooperación centró sus acciones en la reducción de los impactos de la deuda externa en los resultados fiscales, a través de la política de condonación de la deuda a países pobres altamente endeudados, la iniciativa HIPC descrita previamente, en la que Bolivia también participó. Asimismo, la Declaración del Milenio firmada en Nueva York el año 2000 planteó el compromiso de 190 países de reducir de manera drástica la pobreza extrema hasta el año 2015. Para ello se plantearon ocho objetivos de desarrollo del milenio (ODM) que rigieron, en gran medida, la orientación de la AOD.

³⁰ Las metas e indicadores definidos para el seguimiento de los compromisos de la Declaración de París en las áreas mencionadas se detallan en el Recuadro 2 del anexo.

³¹ Entre las limitaciones el informe señala las dificultades de implementación de la estrategia de desarrollo que proponía el PND, el hecho de que algunas agencias de cooperación se limitaran a exigir capacidades administrativas, de transparencia y orden jurídico, y la ausencia de un trabajo sistematizado a nivel sectorial pese a la conformación del Grupo de Socios para el Desarrollo de Bolivia (GRUS). En cuanto a la gestión por resultados, no se registran avances pues la lógica de evaluación, en ambas partes, se centra en indicadores presupuestarios y de ejecución que pueden conducir a conclusiones distorsionadas sobre la efectividad de la ayuda. Sobre la responsabilidad mutua los avances son reducidos y existe poca evidencia en este ámbito. Algunas acciones dispersas muestran esfuerzos de mejorar la transparencia con la implementación de una nueva ley y la promoción de audiencias públicas de rendición de cuentas de varias reparticiones del estado.

³² De acuerdo a AID & Debt Consulting (2014), el GRUS fue creado con el objetivo de apoyar el proceso de alineamiento que estaba promoviendo el gobierno, y dada la ausencia de un mecanismo de coordinación en la práctica, así como con el objetivo de apoyar la implementación de la Declaración de París y el Plan de Acción de Accra.

Desarrollo del Milenio (ODM) ha sido positivo, sin embargo, el mismo fue heterogéneo tanto entre objetivos, como en la equidad alcanzada según grupos de la población (UDAPE 2013). Los logros y desafíos más importantes se resumen en el Recuadro 1 del anexo. Por ejemplo, en materia de reducción de pobreza el país logró la meta nacional de reducirla a más de la mitad ya en 2011, sin embargo, la pobreza extrema es aun notablemente alta en áreas rurales y entre la población indígena. En materia de salud materno-infantil, la meta de cobertura de partos institucionalizados fue alcanzada en 2010, sin embargo, las tasas de mortalidad materna e infantil todavía muestran niveles lejos de la meta comprometida en los ODM.

Si bien los cambios institucionales, económicos y políticos ocurridos a nivel nacional a partir de 2006 determinaron, en gran medida, el nuevo marco de relacionamiento entre el estado boliviano y la CI; en respuesta, la cooperación se adaptó al nuevo discurso y a las instituciones en construcción siguiendo una agenda de cooperación liderada por el gobierno nacional.³³ La adaptación de la cooperación a este nuevo marco de relacionamiento se ve reflejada en términos del origen y el destino del financiamiento externo, y los procesos de decisión y diseño de la política pública. En ambos aspectos el estado recuperó el liderazgo que había acumulado la cooperación durante las décadas precedentes, iniciando así un nuevo ciclo de apropiación nacional de la agenda de desarrollo.

Cambios en la Relación Estado-Cooperación Internacional (2000–2013)

La literatura sobre la relación estado-donantes sugiere la existencia de una relación negativa entre la ayuda externa y la capacidad de los países de recaudar impuestos,³⁴ aunque estudios más recientes concluyen que no hay evidencia clara en cuanto a esta causalidad sino más bien demuestran la relevancia de la estructura de las economías en las recaudaciones (Bhushan y Samy 2012, Mkandawire 2016). En Bolivia, desde el año 2003, la AOD con relación al PIB cayó sustancialmente y de manera continua por varios años consecutivos. Esta sección busca comprender la manera en que las relaciones estado-CI se vieron alteradas en un escenario de cambios económicos y políticos. ¿De qué manera se relacionó la caída de la AOD con las posibilidades del país de generar recursos propios? ¿Qué factores incidieron en la caída relativa de la AOD en el país?, y finalmente, ¿Cuáles fueron los principales cambios registrados en la importancia de la AOD en el financiamiento del desarrollo social?

Sustitución de recursos externos por recursos internos: ¿Ayuda versus impuestos?

La Figura 2 muestra la tendencia de los flujos netos de AOD y los ingresos provenientes de impuestos con relación al PIB entre 2000 y 2013.³⁵ En esta tendencia es importante distinguir tres momentos. El primer momento, entre 2000 y 2003, la crisis económica

³³ Entrevistas con Isabel Arauco, 1 de noviembre, 2014; Patricia Alborta, 9 de octubre, 2014; y Jaime Garrón, 5 de noviembre, 2014.

³⁴ Brautigam & Knack 2004; Remmer 2004; Moss et al. 2008.

³⁵ Los ingresos provenientes de impuestos no incluyen los impuestos ni regalías provenientes del gas y la minería. Están contemplados los siguientes impuestos: el Impuesto al Valor Agregados (IVA), el Régimen Complementario al IVA, el Impuesto a las Transacciones (IT), el Impuesto al Consumo Específico (ICE), el Impuesto a las Utilidades de las Empresas (IUE), el Impuesto a las Transacciones Financieras, y los impuestos a la propiedad de bienes inmuebles y automóviles. Estos impuestos se denominan en el sistema tributario boliviano, la renta interna.

por la que atravesaba el país en esos años era tal que no permitió que aumentaran los ingresos provenientes de impuestos con relación al PIB, por lo que el ratio impuestos/PIB se mantuvo alrededor de 12 por ciento.³⁶ En este periodo la AOD prácticamente se duplicó, pasando de 450 a más de 900 millones de dólares, e incidiendo en un aumento significativo en la relación AOD/PIB que también llegó a duplicarse. En 2003, las donaciones alcanzaron un máximo histórico llegando a representar el 10 por ciento de los ingresos totales del SPNF (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas 2014b). El rol del financiamiento externo en los años de crisis fue cubierto, en gran parte, mediante convenios de créditos de la Corporación Andina de Fomento (CAF), del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el BM; aunque es importante mencionar que durante estos años todos los cooperantes realizaron esfuerzos para destinar mayores recursos de AOD al país dada la agudización de la situación de déficit del SPNF y la necesidad de financiarlo.³⁷

El segundo momento, entre 2003 y 2005, se caracterizó por una reducción de los flujos de AOD tanto en dólares corrientes como en porcentaje del PIB. La AOD desembolsada en 2005 era algo mayor a 600 millones de dólares americanos, y su participación en relación al PIB había disminuido de un máximo de 11,9 por ciento registrado en 2003 a 6,7 por ciento en 2005. Durante estos años el saldo de deuda externa del Tesoro General de la Nación (TGN) en relación al PIB se redujo en 10 puntos porcentuales, pasando de 54 a 42 por ciento.³⁸ En cuanto a los ingresos tributarios, se registró un aumento significativo, de casi 3 puntos porcentuales, atribuible a la expansión de la base tributaria que ya venía creciendo de manera progresiva desde mediados de los ochenta, y algunas reformas posteriores tales como la creación del impuesto a las transacciones financieras, y la variación de la alícuota del impuesto a las utilidades de las empresas.

Luego de un nuevo repunte de la AOD registrado en 2006, la relación AOD/PIB tuvo una tendencia decreciente entre 2006 y 2013. Ello se debió sobre todo a un crecimiento excepcional del PIB entre 2006 y 2013, y una disminución absoluta de la ayuda externa en este periodo.³⁹ Esta situación tuvo efectos en la relación entre la CI y el estado, “otorgando a este último una mayor posibilidad de independencia de acción” (Strategy Advisors for Government Reform 2010: 323). En este escenario, las experiencias de cooperación lideradas por los donantes disminuyeron, debido a las capacidades fiscales nacionales que le permitieron al país ser más selectivo en la cooperación que recibe. Como consecuencia varias agencias que daban apoyo al país en temas de justicia y gobernanza, por ejemplo, se retiraron a petición del gobierno (Strategy Advisors for Government Reforms 2010). De acuerdo a la evaluación de la Declaración de París el mayor valor agregado de los donantes desde el año 2006 habría sido la capacidad de adaptación a los cambios estructurales que vivió el país desde entonces.

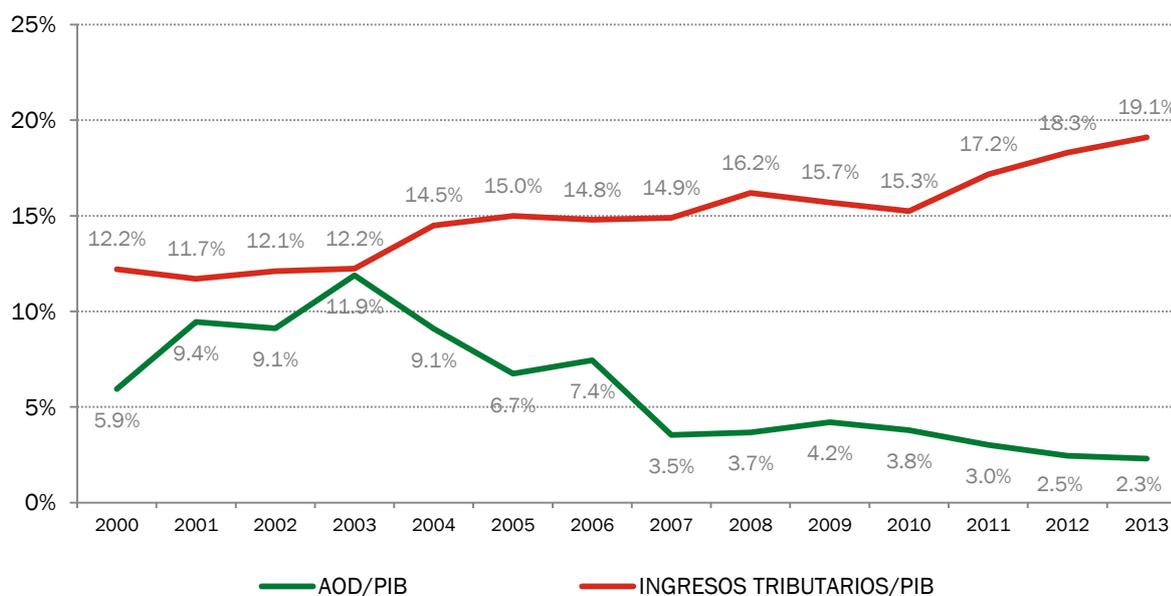
³⁶ El SPNF registró un déficit de 8,8 por ciento del PIB el año 2002 (Véase Ministerio de Economía y Finanzas Públicas 2014a).

³⁷ El monto de las donaciones también aumentó pasando de más de 6 a algo más de 10 por ciento de los ingresos totales del SPNF (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas 2014b).

³⁸ Véase Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2014b).

³⁹ El monto de AOD se redujo de \$us 938 millones en 2003 a \$us 699 millones en 2013 (OECD 2015).

**Figura 2. AOD/PIB e impuestos directos e indirectos/PIB
(2000–2013)**



Nota: Los ingresos tributarios no incluyen las recaudaciones de impuestos y/o regalías de los sectores extractivos gas y minería, ni tampoco los ingresos provenientes de impuestos aduaneros.

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2014b), para el ratio entre ingresos tributarios y el PIB; y BM (2015), para el ratio entre la AOD y el PIB.

A partir de 2006, entre los factores que contribuyeron al aumento de las recaudaciones provenientes de impuestos destaca la implementación de una serie de medidas tributarias destinadas a ampliar la base tributaria y la lucha contra la defraudación tributaria y el contrabando (ver Tabla 1 del Anexo).⁴⁰ Las recaudaciones de impuestos,⁴¹ sin incluir los impuestos provenientes de la producción y comercialización de hidrocarburos, aumentaron de 15 a 19 por ciento del PIB entre 2006 y 2013. La recaudación de impuestos con relación al PIB alcanzada el año 2013, era superior a la media latinoamericana registrada alrededor de 2010.⁴² De acuerdo con una estimación del BID para países de América Latina, Bolivia es uno de los países que recauda impuestos en proporciones que superan su capacidad máxima de recaudar,⁴³ es decir, cuyo esfuerzo tributario es alto. Esto sugiere que los desafíos futuros en materia de movilización de recursos domésticos vía impuestos dependerán en gran medida de la generación de condiciones que mejoren la capacidad tributaria, especialmente en un

⁴⁰ Entre las medidas tributarias se pueden mencionar las siguientes: la creación de impuestos a las transacciones financieras en moneda extranjera (ITF), la creación de una alícuota especial para las utilidades de las empresas del sector minero, el aumento del arancel aduanero a productos textiles, la creación del impuesto a juegos de azar, y la alícuota especial a utilidades del sector financiero, entre otras (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas 2013).

⁴¹ Corresponde a las recaudaciones solamente de la renta interna y la renta aduanera que incluyen los impuestos directos e indirectos a las personas y a las empresas, entre ellos el Impuesto al Valor Agregado (IVA), el Impuesto al Consumo Específico (ICE), el Impuesto a las Transacciones (IT), el Impuesto a las Utilidades de las Empresas (IUE), el Régimen Complementario al IVA (RC IVA), y otros impuestos municipales y financieros.

⁴² Según la CEPAL, alrededor de 2011, 19 países de América Latina registraron un promedio de ingresos tributarios de 15,7 por ciento del PIB (Véase CEPAL 2013).

⁴³ La capacidad de recaudar o capacidad tributaria se denomina también frontera tributaria y se refiere a la máxima recaudación tributaria que un país puede obtener dadas ciertas condiciones, entre ellas, el PIB per cápita, el nivel de educación de la población, corrupción, o la estructura económica. Mientras que el esfuerzo tributario se refiere al cociente entre la recaudación efectiva y el máximo de recaudación que es posible obtener (BID 2015).

escenario de contracción de los precios internacionales de las materias primas (BID 2015).

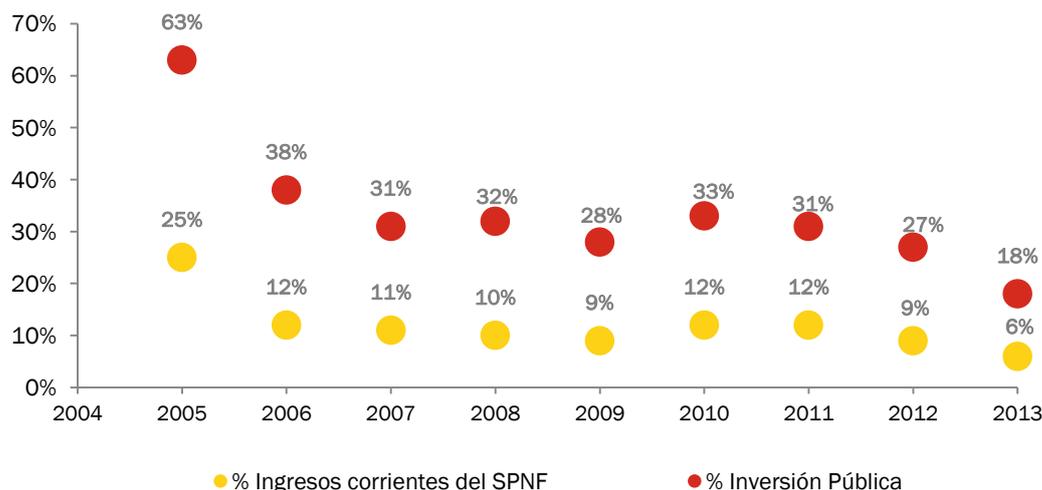
Por el lado de la AOD, la reducción se atribuye a varios factores. Primero, el crecimiento de la economía boliviana y su estabilidad, modificaron la elegibilidad del país para la AOD y para el financiamiento externo. El crecimiento del ingreso registrado desde el año 2006 implicó que Bolivia abandonara la categoría *blend*,⁴⁴ reduciendo sus posibilidades de acceder a nuevos fondos concesionales. Asimismo, en los últimos años la distribución de los recursos de la AOD a nivel mundial se concentraron en países de ingresos bajos, y en especial en los continentes asiático y africano, que llegaron a concentrar el año 2010, el 60 por ciento de los recursos de la AOD (Ministerio de Planificación del Desarrollo 2012), mientras que la participación de América Latina en estos recursos osciló en torno al 9 por ciento del total de recursos de la AOD. En este contexto, algunos países redujeron el número de países donde cooperaban a través de la cooperación bilateral de manera que concentraron su cartera en países de bajos ingresos, y en los denominados estados frágiles y post-conflicto. En algunos casos, la cooperación bilateral incluso optó por el cierre de sus acciones en países de renta media, tal fue el caso de la cooperación holandesa en Bolivia el año 2013, luego de haber operado en el país por 25 años consecutivos (Aid & Debt Consulting 2014).

Cambios en el financiamiento externo y su importancia en el desarrollo

Esta sección analiza los cambios y continuidades en la estructura del financiamiento externo y su relevancia en el financiamiento del desarrollo nacional. Dado el contexto de menores flujos de AOD al país en términos relativos, y los cambios en la generación de recursos domésticos desde el año 2006, el financiamiento externo perdió relevancia en los ingresos y gastos totales del SPNF en general, y en el financiamiento de la inversión pública en particular. Estos cambios se reflejan en la drástica caída de la participación del financiamiento externo en los ingresos corrientes del SPNF de 25 a 6 por ciento, entre 2005 y 2013; y la reducción del financiamiento de la inversión pública con recursos externos de 63 a 18 por ciento (ver Figura 3).⁴⁵

⁴⁴ El año 2001, Bolivia ingresó a la categoría de *blend country*, categoría que redujo la concesionalidad de los recursos de financiamiento externo en comparación con la categoría IDA (por su siglas en inglés se refiere a la International Development Association) que implicaba la obtención de recursos concesionales del BM (Strategy Advisors for Government Reform 2010). Las características de la concesión por lo general implican créditos a 40 años plazo, 10 años de gracia, y tasas inferiores al 1 por ciento sobre saldos.

⁴⁵ Esta información fue extraída de Aid & Debt Consulting (2014).

Figura 3. Relevancia del financiamiento externo en ingresos corrientes del SPNF y en la inversión pública (2005–2013)

Fuente: Elaboración propia con base en Aid & Debt Consulting 2014.

La composición del financiamiento también registró cambios importantes, pasando de una mayor concentración en créditos concesionales y donaciones (75 por ciento) en 2005, a una mayor concentración de créditos a tasas de mercado (76 por ciento) en 2013 (Aid & Debt Consulting 2014). En consecuencia, entre 2005 y 2013, en una primera etapa, adquirieron cada vez mayor protagonismo en la estructura del financiamiento externo las agencias multilaterales de financiamiento, especialmente la CAF, cuya participación en los desembolsos totales de financiamiento externo llegaron a representar el 51 por ciento del total de los desembolsos el año 2010. La expansión de los créditos otorgados por la CAF ha sido una tendencia observada en toda la región desde fines de los noventa: Para el año 2007 los flujos de financiamiento de la CAF en la región eran comparables a los del BID (Hamerschlag 2008). Sin embargo, para el año 2012, la participación de la CAF en el financiamiento externo total se redujo al 31 por ciento, dando paso a la China que llegó a representar el 14 por ciento de los desembolsos totales.⁴⁶

De acuerdo con la evaluación de la Declaración de París,⁴⁷ un elemento que explica la importancia ganada por la CAF en el financiamiento externo vía crédito son las facilidades en los procesos de contratación de recursos y la agilidad en el diseño y aprobación de operaciones.⁴⁸ Asimismo, desde que el gobierno decidiera no renovar su acuerdo de *Stand By*⁴⁹ con el FMI, a partir de 2007, se eliminó también la restricción del país de endeudarse de organismos con créditos no concesionales, como lo era entonces la CAF.⁵⁰ También coincidiría la decisión de la condonación total de la deuda externa,

⁴⁶ A partir del año 2010, la China empieza a adquirir importancia en los convenios de financiamiento externo suscritos, llega a representar el 37 por ciento de los convenios de financiamiento vía crédito suscritos. La participación en los desembolsos totales se refleja recién en años posteriores.

⁴⁷ Véase Strategy Advisors for Government Reform (2010).

⁴⁸ Para el año 2012, el 56 por ciento de los recursos de financiamiento reembolsable contratado provenía de la CAF, 37 por ciento del BID y 7 por ciento del BM. Véase Ministerio de Planificación del Desarrollo (2013).

⁴⁹ Los acuerdos de Derecho de Giro o *Stand By* del FMI fueron utilizados por la institución desde su creación en 1952 como mecanismos de otorgación de préstamos a los países de mercados emergentes y avanzados. En 2009 estos mecanismos fueron modificados para darles más flexibilidad y capacidad de respuesta a las necesidades de los países (Véase FMI 2014).

⁵⁰ Entrevista con Patricia Alborta, 9 de octubre, 2014.

dando paso a la CAF como principal acreedor convirtiéndose en un organismo de crédito competitivo dadas las condiciones de préstamo.

En el periodo analizado, la relevancia que adquirió la CAF en el financiamiento externo estuvo acompañada por cambios en la orientación de los préstamos otorgados, por ejemplo destaca la relevancia adquirida por el sector público en relación al sector privado, así como la pérdida de relevancia del sector del mercado de capitales y financiero en el universo de acreedores de esta entidad (Hamerschlag 2008). El Documento Estratégico de Cooperación define las prioridades operativas y límites de financiamiento para periodos de entre 3 y 5 años. El marco vigente para Bolivia fue suscrito en 2010, revisado en 2013 y corresponde a la programación 2010–2015. Las áreas de intervención identificadas en las orientaciones de la inversión pública del PND de 2007 y de la Agenda 2025 marcan la línea de intervenciones de la CAF. Las áreas estratégicas de intervención son infraestructura, vivienda, energía, agua y saneamiento, educación y salud. Los préstamos constituyen la principal modalidad de intervención entre sus instrumentos (Ministerio de Planificación del Desarrollo 2013a).

En términos generales la calificación de Bolivia como país de renta media, implicó importantes cambios en las carteras y restricciones de acceso a las carteras de los financiadores multilaterales. El Recuadro 1 identifica las principales características y nuevas estrategias de cooperación del FMI, el BID y el BM.

Recuadro 1. Orientaciones de las estrategias y acuerdos país de la cooperación multilateral en Bolivia (2006–2013)

El Fondo Monetario Internacional jugó un rol permanente en el financiamiento de recursos externos en Bolivia hasta el año 2006. Estos recursos tuvieron un rol crucial para resolver la crisis de fines de los noventa e inicios de 2000. A mediados de 2005, bajo el programa de Iniciativa de Alivio Multilateral de la Deuda (MDRI, por sus siglas en inglés), Bolivia, que hasta entonces se había beneficiado con alivios de deuda limitados, reduciría de manera drástica la deuda externa pública. El FMI fue el primer organismo multilateral que condonó la deuda en los términos del MDRI (Morales 2012). Asimismo, a partir de 2006, ante la holgura fiscal y la ausencia de los problemas crónicos de déficit en Balanza de Pagos, el estado implementó una nueva modalidad de definición del manejo de los recursos públicos, a través de la suscripción del Programa Fiscal Financiero firmado anualmente entre el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y el Banco Central de Bolivia. En este documento se fijan anualmente las metas macroeconómicas del país y se definen los principales lineamientos de la política económica para asegurar la estabilidad y el crecimiento.

Luego de implementar tres estrategias de corto plazo desde el año 2004, debido a la inestabilidad política que precedió el gobierno de Evo Morales, el BM adoptó en 2011 una alianza estratégica para el país de cuatro años (2012–2015). Para el cumplimiento de su objetivo de financiamiento al desarrollo, el BM otorga recursos a través de la Asociación Internacional de Fomento (AIF) y del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF). En el caso de Bolivia, la asignación de la AIF se otorga a través de créditos concesionales para los cuáles Bolivia es elegible en la categoría “blend”. En cuanto a los recursos BIRF, Bolivia es elegible como país de ingreso medio. Las áreas de intervención incluyen el desarrollo productivo sostenible, el cambio climático y la gestión de riesgos y desastres, el desarrollo humano y acceso a servicios básicos, y la eficacia del sector público, incluyendo temáticas de género, gobernabilidad y esfuerzos anti-corrupción. El BM está trabajando actualmente en la nueva estrategia país para el periodo 2016–2020, alineada con el plan de gobierno del mismo periodo. En este marco se está considerando la transición de la cooperación a Bolivia hacia una cooperación exclusivamente de crédito, dada la sostenibilidad del crecimiento y la estabilidad macroeconómica registrada en los últimos años.

Bolivia es país elegible del Fondo de Operaciones Especiales del BID (FOE), que consiste en préstamos concesionales. A mediados de 2007, Bolivia accedió al alivio de la deuda contraída bajo esos fondos

bajo la iniciativa MDRI. En el último marco estratégico para Bolivia (2011–2015) se identificaron siete áreas de intervención: transportes, agua y saneamiento, energía, desarrollo infantil temprano, salud, educación, y fortalecimiento de la gestión pública. También se incluyen acciones en temas transversales de pueblos indígenas y cambio climático.

Fuentes: Ministerio de Planificación del Desarrollo 2013a; Banco Mundial 2015, BID 2011, Morales 2012.

Sobre el destino del financiamiento externo, se observa un aumento de la participación de los convenios de inversión de 51,4 en el periodo 2000–2004 a 70,4 por ciento en el periodo 2005–2009 (Strategy Advisors for Government Reform 2010). Asimismo, se registró una reducción de los componentes de fortalecimiento institucional y apoyo presupuestario que habían sido requeridos por el país en los años 2002 y 2003 debido a la agudización de la crisis económica 2002 y 2003 (Strategy Advisors for Government Reform 2010). El destino del financiamiento externo siguió las líneas priorizadas a nivel nacional por las tendencias de la inversión pública. Pues de acuerdo al rol del financiamiento externo y la CI la suscripción de convenios de financiamiento se enmarca en la promoción y gestión de proyectos de inversión en el marco de políticas nacionales y territoriales (Ministerio de Planificación del desarrollo 2013b). Asimismo, la bonanza económica resultante de la nacionalización de los hidrocarburos el año 2006 sumada al aumento de los precios internacionales de los hidrocarburos permitieron que el estado, en todos sus niveles, contara con ingresos crecientes y por lo tanto, pudiera destinar recursos mucho mayores a proyectos de inversión pública⁵¹ (ver Figura 4).

El financiamiento externo contratado también modificó su estructura sectorial. Entre los periodos 2000–2004 y 2005–2009 las modificaciones fueron las siguientes: La participación del sector transportes aumentó (de 23,4 a 47,8 por ciento), el financiamiento al TGN disminuyó de 20,5 a 6,5; el apoyo multisectorial (esta categoría incluye los rubros de comercio y finanzas, administración general, justicia y policía, defensa nacional, y otros rubros multisectoriales) se redujo de 11,6 a 6,1 por ciento, y educación aumentó de 5,5 a 7 por ciento (Strategy Advisors for Government Reform 2010), mientras que el financiamiento contratado para salud y seguridad social se redujo a la mitad, pasando de 6,2 a 2,8 por ciento. Para el año 2012, esta predominancia del destino del financiamiento externo contratado en infraestructura se había consolidado llegando a 39 por ciento destinado al sector de transportes, seguido de medio ambiente y recursos naturales con una participación de 26 por ciento del total de financiamiento contratado (Ministerio de Planificación del Desarrollo 2013b). Esta situación se ve reflejada en la participación de la empresa constructora de caminos como responsable de 39 por ciento del financiamiento externo ejecutado (Ministerio de Planificación del Desarrollo 2013b).

En la misma línea de la modificación de la participación de los donantes tradicionales en el financiamiento externo total, hacia fines del periodo analizado se registra la emergencia de nuevas agencias de cooperación. Un primer signo de cambio es la emergencia de países antes ausentes en el financiamiento externo, tales como la Argentina, China y Venezuela. En el caso de Venezuela, el año 2008 se registró un financiamiento comercial equivalente a cerca del 28 por ciento de los convenios por crédito externo suscritos por Bolivia durante esa gestión. El destino de este financiamiento, así como de la donación del mismo país y el crédito concesional

⁵¹ Entrevista con Patricia Alborta, 9 de octubre, 2014.

recibido de la Argentina, se destinó casi en su totalidad (91 por ciento) al sector transporte. En el caso de la China, el año 2012 era el tercer socio en materia de financiamiento externo total desembolsado, convirtiéndose en el principal cooperante bilateral del estado boliviano.

Esta situación demuestra claramente que la asignación de los recursos se concentró en proyectos y programas de infraestructura, independientemente de la agencia de cooperación donante.

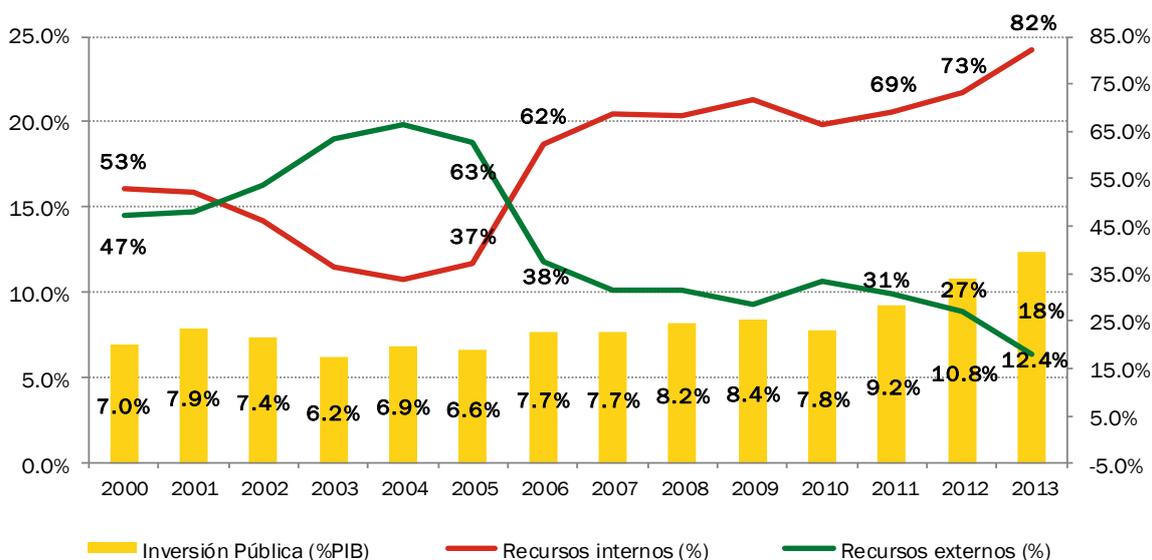
Sin embargo, es importante señalar que en medio de grandes cambios en los montos, origen y destino del financiamiento externo, la reducción de la incidencia del financiamiento externo en los ingresos del SPNF no implicó la independencia de todos los sectores en igual medida, generando así una independencia relativa. En el caso de algunas instituciones y ministerios con leyes y políticas altamente priorizadas de acuerdo al discurso del gobierno, tal es el caso con el Ministerio de Medioambiente y Agua y el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), la CI llegó a financiar planillas salariales enteras. El caso del Ministerio de Medioambiente y Agua es un extremo de persistencia de la dependencia externa: el presupuesto para el año 2013 contemplaba un 80 por ciento de financiamiento de crédito y donaciones, siendo aún más extremo el presupuesto de financiamiento del gasto corriente con fuentes externas, donde la participación del financiamiento externo era aún mayor.⁵² La elevada dependencia del financiamiento externo de algunas reparticiones del estado, como los ejemplos antes citados, pone en evidencia la distancia entre la intención de priorizar determinadas agendas, de acuerdo al discurso, y la realidad de la priorización en práctica.

La inversión pública como canalizadora del financiamiento externo

Más allá de los cambios en la participación del financiamiento externo, el destino de los recursos según sector, el tipo de financiamiento y el peso de los donantes, una implicación muy importante de la posibilidad de generación de recursos domésticos en el periodo 2006–2013 para el financiamiento del desarrollo en Bolivia fue la importancia asignada por el estado, a la inversión pública⁵³, y su expansión en términos absolutos y en relación al PIB. Entre 2006 y 2013, la inversión pública pasó de 879 a 3781 millones de dólares americanos, el año 2013 llegó a representar el 12,4 por ciento del PIB, frente a 7,7 por ciento el año 2006 (ver Figura 4).

⁵² Esta cifra fue calculada en base al presupuesto general del año 2013.

⁵³ La inversión pública forma parte del gasto de capital y se contabiliza a través de la identificación de tres componentes del gasto: i) construcciones y mejoras que abarcan carreteras y puentes, obras de mejora mantenimiento, ii) compra de activos fijos, siempre y cuando formen parte de proyectos de inversión e iii) inversión social en el funcionamiento de los sectores de salud, educación, gestión social, seguridad ciudadana y saneamiento básico (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas 2013).

Figura 4. Evolución de la inversión pública (% PIB) y fuente de financiamiento (2000–2013)

Nota: Los recursos externos (créditos y donaciones) incluyen los recursos HIPC II en la partida correspondiente a las donaciones.

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas 2014a, y UDAPE 2015.

Esta estrategia de expansión de la inversión planteada para garantizar el dinamismo del desarrollo económico y social en el PND de 2006, tuvo consecuencias importantes en la ampliación de la cobertura de servicios básicos incluso en las áreas rurales más dispersas. Desde 2006 se han priorizado proyectos de infraestructura caminera, industrialización de recursos naturales y mayor cobertura de servicios básicos. El impulso de la inversión pública también habría contribuido a la creación de empresas, generación de empleo e ingresos (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas 2014a).

Las fuentes de dicha movilización doméstica de recursos incluyen los crecientes ingresos provenientes de los impuestos directos e indirectos, pero también las rentas e impuestos de la explotación de los hidrocarburos y la minería. Este cambio de relación se explica por un cambio en la estructura del financiamiento interno de la inversión pública (ver Tabla 1). Para el año 2013, el 57 por ciento de los recursos internos de inversión pública provenía de recursos asociados al sector extractivo (regalías, IDH e IEHD). Al mismo tiempo los recursos externos redujeron su participación en la inversión pública hasta alcanzar una participación de apenas 18 por ciento el año 2013 (ver Figura 4). Aunque es importante destacar que en términos absolutos los recursos externos destinados a la inversión pública se duplicaron pasando de 330 a 683 millones de dólares americanos durante el periodo mencionado.

Tabla 1. Estructura de la inversión pública según fuente de financiamiento (2000–2013)

	Inversión Pública en millones de \$us	Participación según fuente de financiamiento (%)		
		2013	2000	2006
Recursos Internos	3,098,006	308,420	548,644	3,098,006
TGN y TGN-Papeles	565,127	9.8%	2.0%	18.2%
Fondo de Compensación	25,088	3.0%	1.0%	0.8%
Fondo Vial	-	3.6%	0.0%	0.0%
Recursos Contravalor	69,047	7.2%	2.9%	2.2%
Coparticipación IEHD	275,266	9.8%	2.8%	8.9%
Impuesto Directo a los Hidrocarburos (a)	531,777	0.0%	15.8%	17.2%
Coparticipación Municipal	606,838	32.8%	39.1%	19.6%
Regalías	949,602	6.1%	31.4%	30.7%
Recursos Propios	1,953	25.1%	4.2%	0.1%
Otros	71,004	2.7%	0.7%	2.3%
Recursos Específicos de Municipios	2,304	0.0%	0.0%	0.1%
Total participación recursos internos		100%	100%	100%
Recursos Externos (millones de dólares)	682,723	275,075	330,825	682,723
Donación (b)	125,457	26.2%	30.7%	18.4%
Crédito	557,266	73.8%	69.3%	81.6%
Total participación recursos externos		100%	100%	100%
Inversión Pública (millones de dólares)	3,780,729	583,495	879,469	3,780,729

Nota: (a) El Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) se recauda desde el año 2005, (b) Incluye donaciones HIPC II.

Fuente: Elaboración propia con base a Ministerio de Economía y Finanzas Públicas 2013.

Ante la importancia que adquirió la inversión pública como estrategia de impulso al crecimiento y fomento al desarrollo, y la pérdida de relevancia de los recursos externos para su financiamiento, interesa analizar los cambios en las prioridades asignadas a los distintos niveles del estado y a los distintos sectores de intervención.

Un cambio relevante registrado recientemente fue el aumento de la participación de la administración territorial (municipios) en la inversión pública ejecutada como consecuencia del aumento de los ingresos domésticos que son en parte coparticipados de manera territorial (Ministerio de Planificación del Desarrollo 2013b). Pese a ello, las asimetrías existentes entre distintas regiones son aún importantes en materia de los ingresos recibidos de parte del gobierno central.⁵⁴

Mientras en el periodo 1999–2005 la administración territorial ejecutó 42 por ciento de la inversión pública, esta participación subió a un promedio de 50 por ciento para el periodo 2006–2012. La implicación no fue una reducción de la ejecución de la inversión pública del nivel central sino de la ejecutada por los departamentos; por lo tanto, los desafíos de fortalecimiento institucional se encuentran en mayor medida en los niveles sub-nacionales del estado.⁵⁵ De acuerdo a cifras recientes, correspondientes a las carteras vigentes de la CI, los organismos multilaterales como CAF, BID y BM tenían una concentración mayor al 90 por ciento de sus carteras en el gobierno central,⁵⁶

⁵⁴ Para mayor información acerca de las asimetrías regionales y municipales en materia de ingresos fiscales y las implicaciones en el desarrollo nacional véase Paz Arauco (2007); Paz Arauco y Ocampo (2009).

⁵⁵ Para un análisis detallado acerca de los desafíos institucionales locales, de la movilización de recursos para el desarrollo social, véase Jiménez, en preparación.

⁵⁶ Véase Aid & Debt Consulting (2014).

mientras que para los bilaterales la concentración de los recursos del gobierno central alcanzaba a 73 por ciento.

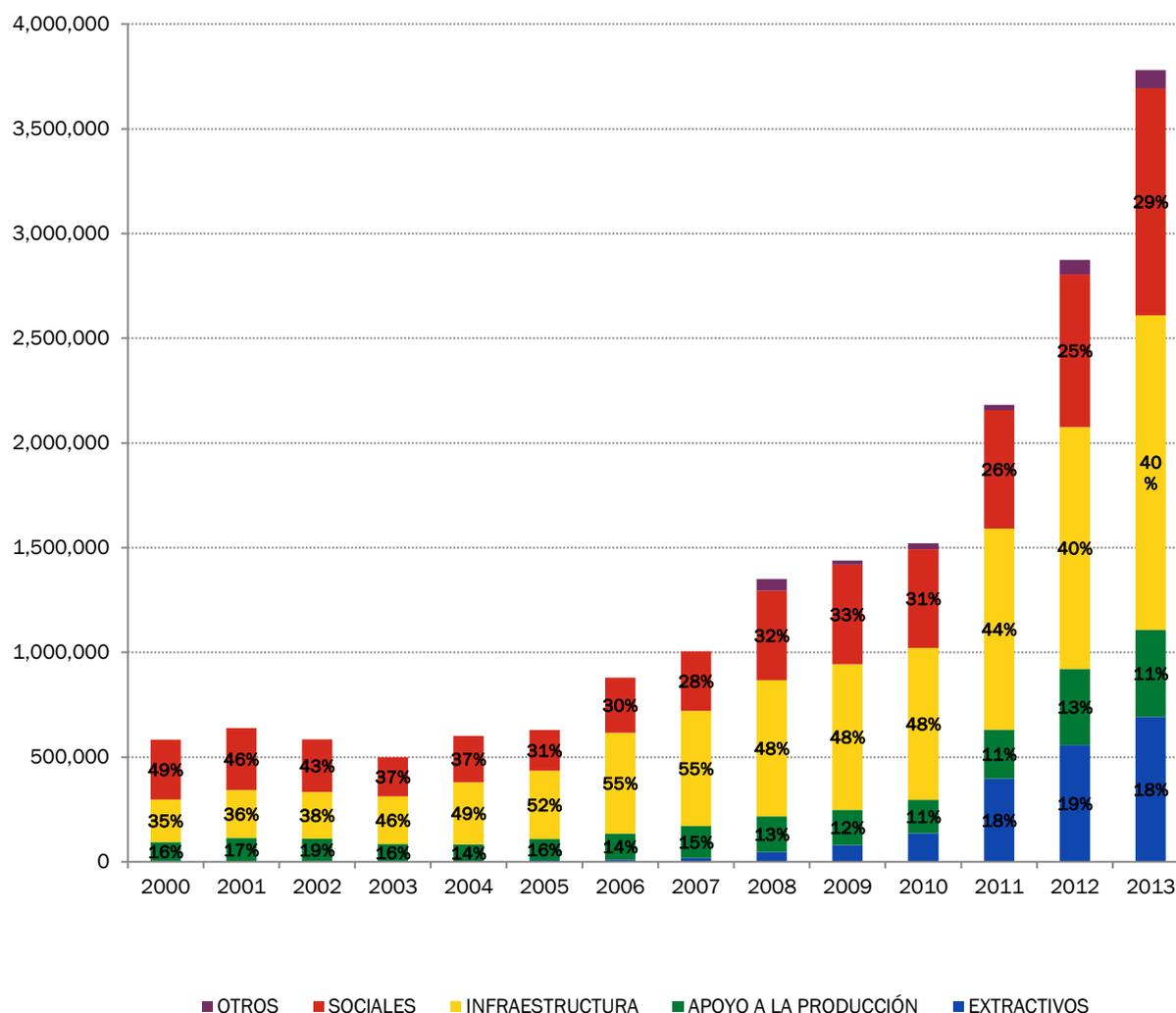
El segundo cambio registrado en relación a la inversión pública ocurrió a nivel de la participación sectorial (ver Figura 5). Hacia fines de los noventa la inversión pública estuvo impulsada por la implementación de los programas de alivio de deuda que exigían la asignación de recursos a la eliminación de la pobreza. Para 1997 la participación del sector social en la inversión pública alcanzaba 43,1 por ciento (CEDLA 2000). Este aumento se atribuye a dos políticas concretas: la Reforma Educativa y la Participación Popular.⁵⁷ Entre 1998 y 2000, la política de austeridad del gasto resultante de la crisis económica internacional que afectó al país implicó recortes de la inversión pública. Sin embargo, la participación del sector social en la inversión pública total se mantendría en torno al 50 por ciento en el año 2000. La agudización de la crisis económica, entre 2001 y 2003, implicó la reducción de la inversión pública, y la consecuente caída de la participación del sector social que ya no volvería a recuperar la participación en la inversión pública total que tuvo en la década de los noventa.

A partir del año 2004, el sector de infraestructura empezó a adquirir mayor participación en la inversión pública (ver Figura 5), como resultado de las políticas del sector transportes embarcadas en programas de construcción de carreteras (Strategy Advisors for Government Reforms 2010). Desde entonces, la participación del sector de infraestructura representó la mayor parte de la inversión pública total, situación que coincide con el protagonismo que adquirió la Administradora Boliviana de Carreteras (ABC) en la ejecución del financiamiento externo, dada la absorción de recursos del sub-sector de transportes.⁵⁸ Por ejemplo, el año 2012 la ABC era responsable del 39 por ciento del financiamiento externo ejecutado, seguida del Ministerio de Medio Ambiente y Agua con 25 por ciento. En el caso del Ministerio de Medio Ambiente y Agua la ejecución se concentró en programas orientados a mejorar la cobertura de agua potable y saneamiento básico.

⁵⁷ Entrevista con Ernesto Pérez de Rada, 1 de noviembre, 2014.

⁵⁸ Entre 2002 y 2013, el 82 por ciento de los recursos de la inversión pública en infraestructura fue destinado al sector de transportes (Véase UDAPE 2015).

Figura 5. Inversión pública según sector en millones de \$us, 2000–2013



Fuente: Elaboración propia en base a UDAPE 2015.

También es importante remarcar que si bien la participación de la inversión pública en el área social tendió a reducir con relación a otros sectores de intervención, en general, el gasto social tendió a aumentar tanto en relación al tamaño de la economía como en relación al gasto público total (Paz Arauco y Daroca Oller en preparación). Una de las características de los roles del estado y la CI en el financiamiento al desarrollo del periodo 2006–2013 fue el mayor protagonismo del estado boliviano en el financiamiento del contrato social que incluye el financiamiento del gasto social en servicios de educación y salud, y las nuevas políticas de protección social implementadas desde el año 2006, mientras que el financiamiento externo se concentró en obras de infraestructura.

Pese al importante salto en la magnitud de la inversión pública, los niveles descentralizados del estado aún reportan una baja ejecución, sugiriendo que los Gobiernos Autónomos Municipales (GAM) y los Gobiernos Autónomos Departamentales (GAD) enfrentan importantes desafíos en la gestión de los recursos.

De acuerdo a cifras que reflejan los estados financieros de los gobiernos autónomos, datos para los años 2010 y 2011 mostraban una ejecución en torno al 65 por ciento para los GAM, mientras que los niveles de ejecución en GAD alcanzó a un promedio de 82 por ciento en 2011.⁵⁹ En este punto es importante notar la asimetría existente en las capacidades institucionales entre municipios y departamentos que refleja también asimetrías y desigualdades en el grado de desarrollo departamental y municipal.⁶⁰ Algunas restricciones podrían ser de carácter normativo, por ejemplo, el retraso en la ejecución presupuestaria en niveles subnacionales, es atribuido según varios funcionarios públicos a las sanciones que impone la ley anticorrupción “Marcelo Quiroga Santa Cruz”, debido al elevado riesgo de ser enjuiciado por razones administrativas.⁶¹

En síntesis, la inversión pública y el diseño y la gestión de la misma han cambiado en términos de que ahora dependen menos de las condicionalidades de los donantes. Hoy una fracción muy pequeña de todo lo que se gasta en materia de inversión pública se financia a partir de fuentes externas, y la mayor parte se trata de créditos comerciales que son solventados gracias a los indicadores de la estabilidad económica que logró el país desde el año 2006.⁶² La prudencia macroeconómica con la que fueron manejadas la política fiscal y la política monetaria le han permitido al país acelerar los esfuerzos en inversiones de infraestructura cuyos efectos en el desarrollo del país se espera se hagan visibles en los próximos años.

2015: ¿Un nuevo punto inflexión en las relaciones estado-cooperación?

Al finalizar el 2015, las dinámicas de las relaciones estado-CI inician una nueva etapa en la que convergen nuevamente distintos factores internos y externos que propician un cambio. En el campo normativo Bolivia inicia un nuevo ciclo enmarcado en la Agenda Patriótica 2025⁶³ que establece las principales metas sociales y económicas relevantes para el desarrollo social de los próximos años, entre ellas, la erradicación de la pobreza extrema al 2025 y la universalización de servicios básicos de calidad (ver Tabla 2 del anexo). En el plano internacional, en ocasión de la reunión de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 25 de septiembre de 2015, los estados miembros acordaron la nueva Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible Desarrollo, basada en 17 objetivos y 169 metas. El nuevo horizonte de esta agenda del desarrollo mundial bajo la denominación post-2015 redefine el marco de las prioridades globales de la AOD en el mundo, renovando el compromiso del apoyo internacional en la movilización de recursos para el desarrollo que apuntan al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), cuyas metas serán establecidas por cada país de acuerdo a sus restricciones y necesidades.⁶⁴ En esta nueva etapa para evaluar el desarrollo social que inicia con las agendas nacional e internacional mencionadas, Bolivia enfrenta el enorme desafío de lograr el equilibrio entre las metas de desarrollo social y económico, con aquellas de sostenibilidad ambiental que adquieren igual peso en ambos documentos. De manera puntual se requerirá una estrategia que gestione de manera integral los

⁵⁹ Servicio Estatal de Autonomías 2013.

⁶⁰ Para mayores referencias véase Jiménez (en preparación).

⁶¹ Entrevista con Patricia Alborta, 9 de octubre, 2014. La Ley 004 de Lucha contra la corrupción, enriquecimiento ilícito e investigación de fortunas “Marcelo Quiroga Santa Cruz” del 31 de marzo de 2010, fue sancionada con el objetivo de luchar contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito, y la investigación de fortunas que comprometan o afecten recursos del estado.

⁶² Entrevista con Patricia Alborta, 9 de octubre, 2014.

⁶³ Véase Ministerio de Comunicación (2013).

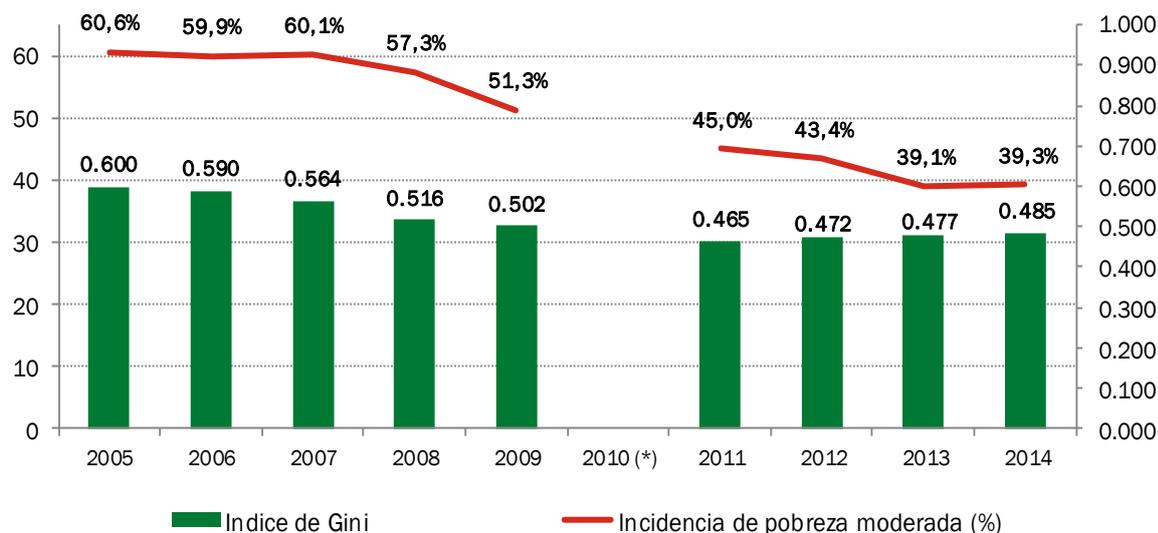
⁶⁴ Para mayor información sobre los ODS y la orientación de la agenda véase Naciones Unidas (2015).

objetivos y lineamientos del pilar 6 (soberanía productiva con diversificación y desarrollo integral) y las metas y lineamientos del pilar 9 (soberanía ambiental y desarrollo integral y respetuoso de los derechos de la Madre Tierra) de la Agenda Patriótica 2025.

En el campo de las condiciones económicas internas, Bolivia enfrenta la ralentización de un ciclo excepcionalmente favorable de precios internacionales del gas que le permitieron mantener un superávit fiscal hasta 2015, y asegurar el espacio fiscal necesario para expandir la inversión pública y el gasto social por varios años consecutivos. Para los siguientes años se proyecta una ralentización del crecimiento económico y un déficit fiscal que deberá ser contrarrestado con una estrategia contracíclica basada en la expansión de la inversión pública, con los consecuentes desafíos en materia de gestión y ejecución, así como de contratación de deuda de manera prudente.

En los próximos años el país enfrentará el desafío de hacer sostenible la generación de ingresos para financiar las políticas públicas y hacer sostenibles los logros sociales hasta ahora alcanzados. Las tendencias más recientes en el ritmo de reducción de la pobreza y la desigualdad de ingresos sugieren una desaceleración del ritmo de avance de los logros sociales en los últimos años. La Figura 6 revela un ligero aumento del Índice de Gini y un estancamiento en la reducción de la incidencia de pobreza moderada⁶⁵ entre 2012 y 2014, una que además de en Bolivia se vio también en varios países de la región. En este nuevo escenario, el rol de las relaciones entre el estado y la CI deberán renovar el compromiso de movilizar recursos para el desarrollo social con estrategias capaces de adaptarse y ser más efectivas a la luz de los cambios sociales y económicos actuales.

Figura 6. Incidencia de pobreza moderada e Índice de Gini (2005–2013)



Nota: (*) Datos no disponibles debido a que el INE no realizó una encuesta de hogares ~~el año~~ 2010.

Fuente: Elaboración propia en base a UDAPE 2015.

⁶⁵ La incidencia de pobreza moderada corresponde al porcentaje de la población cuyo ingreso no supera la línea de pobreza moderada, que incluye el valor monetario de las necesidades básicas alimentarias y no alimentarias (véase UDAPE-INE 2003).

Entre los futuros desafíos de las relaciones estado-cooperación, las entrevistas realizadas a informantes claves sugieren que en los próximos años será necesario pasar de un esquema de cooperación para países de ingresos bajos a un esquema de cooperación para países de renta media. Esto implica trascender de una relación de dependencia a una relación de complementariedad. En este contexto se sugiere “desmonetizar” las relaciones estado-donantes de manera que los factores que la motiven trasciendan los montos que representa la ayuda y se concentren más en los objetivos últimos del desarrollo.⁶⁶

Si bien Bolivia ha logrado superar el problema de financiamiento de sus políticas que agobió la gestión pública durante años, el desafío de hoy debe apuntar a fortalecer las capacidades institucionales para la gestión de recursos de una inversión pública que crece de manera exponencial, y cuyas características todavía preservan capacidades institucionales del esquema previo a 2006.⁶⁷ La gestión de los recursos a nivel local puede ser un espacio para renovar compromisos de la CI. En la medida que los distintos niveles del estado aumenten la capacidad de ejecutar los recursos disponibles, se hará más evidente la necesidad de hacer más énfasis en mejorar la calidad y efectividad del gasto especialmente en lo local, más aún en un escenario de corto plazo que aún contará con un fuerte impulso a la inversión pública. Las relaciones estado-cooperación podrán destinar nuevos esfuerzos en aspectos más puntuales, tal es el caso de la cooperación técnica.⁶⁸

Estos nuevos campos de cooperación no están libres de tensiones. El nuevo contexto de relacionamiento entre el estado y la CI en Bolivia enfrenta cuellos de botella en la asignación y gestión de los recursos que no fueron resueltos, entre ellos: i) la necesidad de agilizar y hacer más efectiva la asignación de beneficiarios del financiamiento externo,⁶⁹ ii) trabas burocráticas nacionales y de la cooperación, y iii) falta de articulación y coordinación en la suscripción de convenios, entre otros (Aid & Debt Consulting 2014).

Asimismo, durante décadas algunas agencias bilaterales financiaron instituciones, haciéndose cargo de planillas salariales enteras, como fue el caso del Ministerio de Medio Ambiente y Agua, quedando claro que no se habían generado las condiciones necesarias para dar continuidad a líneas de acción que el propio estado consideraba fundamentales para el desarrollo social.⁷⁰ También persisten limitaciones estructurales en asignaciones presupuestarias rígidas a nivel del propio estado que si bien respondían a necesidades de hace 20 años, hoy restringen las posibilidades de ampliar el ámbito de las intervenciones a realidades emergentes del desarrollo social actual. Por ejemplo, desde el año 2000, el gasto en salud mantuvo una participación de alrededor de 19 por ciento del gasto social con variaciones marginales año tras año. La pregunta es si la asignación de recursos del desarrollo social es estática en el tiempo o si debe ajustarse a una realidad social y económica cambiante que modifique las prioridades del

⁶⁶ Entrevista con Jaime Garrón, 15 noviembre, 2014.

⁶⁷ Entrevista con Jaime Garrón, 15 noviembre, 2014.

⁶⁸ Entrevista con Patricia Alborta, 9 de octubre, 2014.

⁶⁹ Los orígenes del problema son varios: la inexistencia de planes estratégicos en algunos sectores, la incompatibilidad de áreas de intervención entre estado y cooperación, deficiencias en la elaboración de los proyectos, entre otros)

⁷⁰ El presupuesto general del estado para el año 2015, consignaba gastos totales por 796 millones de bolivianos para este ministerio, de los cuales 77% provenían de créditos y donaciones. Disponible en: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Presupuesto General del Estado 2015. <http://www.sigma.gob.bo/pgn/pgn2015/index.htm>.

financiamiento y las políticas implementadas. En este sentido cabe preguntarse si más allá de la inflexibilidad de la asignación del presupuesto público no será necesario dar un giro en el enfoque del financiamiento del gasto público en general y del gasto social en particular basado en la efectividad del gasto.

Finalmente, el nuevo marco de relacionamiento estado-CI debería asignarle mayor valor a lo intangible de la relación estado-donante: una cooperación técnica que identifique oportunidades con nuevos actores como la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular.⁷¹ En estas nuevas relaciones no necesariamente estará la gran respuesta al desarrollo del país, pero sí la oportunidad de explorar nuevas modalidades de cooperación entre países basadas en la complementariedad del aprendizaje. El desafío sin embargo, no es menor, pues la tendencia mundial de estas modalidades nuevas de cooperación aun no ubica un lugar particular que diferencie del todo la cooperación Sur-Sur de los esquemas de cooperación tradicionales.⁷²

Conclusiones

Este documento exploró el cambio de relación entre el estado y la CI en el periodo 2006–2013 y su interacción con la movilización de recursos domésticos para el desarrollo social en Bolivia. El análisis asume como punto de partida que los factores que condujeron a este cambio de relación tuvieron origen tanto en el plano nacional como en el plano internacional. Los resultados demuestran que Bolivia logró autonomía en gran parte de las decisiones de política pública gracias a la situación económica que favoreció al país desde el año 2006, que le permitió dejar de depender, en gran medida, de los recursos externos para el financiamiento del desarrollo.

Las relaciones entre el estado y la CI también cambiaron en cuanto al liderazgo de las decisiones de política pública ahora ejercido por el Gobierno del Estado Plurinacional, al que la cooperación fue poco a poco alineando su cartera. Entre los factores nacionales detonantes del cambio de relación contribuyeron en gran medida la orientación política y discursiva desde el Estado Plurinacional acerca de la recuperación de la soberanía nacional en las decisiones de política establecidos en el PND de 2006, la Constitución Política del Estado Plurinacional aprobada en 2009, y los fundamentos del nuevo modelo económico.

Los detonantes del cambio de relación entre el estado y la CI también estuvieron influenciados por factores externos como las orientaciones de la cooperación a través de la Declaración de París en 2005 y la Conferencia de Buzan en 2011 acerca del alineamiento, y el menor peso de la AOD dirigida a países de América Latina en general y a Bolivia en particular dada la elegibilidad para países de ingreso medio, entre otras condiciones necesarias para recurrir al financiamiento externo.

Los principales hallazgos permiten concluir que la reducción de los flujos de AOD en Bolivia coincidió con la mayor capacidad del país de generar recursos domésticos para financiar el desarrollo social dada la bonanza registrada en el sector hidrocarburos, así como en implementación de políticas tributarias (creación de nuevos impuestos,

⁷¹ La cooperación triangular se refiere a la asociación en la que intervienen actores de tres países: un donante, un país de renta media que actúa como socio oferente de cooperación, y un socio receptor de un país de menor nivel de desarrollo relativo (Véase Gómez Galán et al. 2011).

⁷² Entrevistas con Jaime Garrón, 5 de noviembre, 2014, e Isabel Arauco, 1 de noviembre, 2014.

endurecimiento de las sanciones, y el control estricto de la evasión) que permitieron una mayor movilización de recursos públicos domésticos.⁷³ En este sentido el análisis presentado a lo largo de este documento aporta a una comprensión particular sobre los cambios de relación estado-cooperación en un contexto poco explorado por la literatura, porque se enfoca en un periodo de transición del país receptor, hacia la categoría de renta media.

La manera en que se expresa el cambio de relación entre el estado y la cooperación se evidencia en la menor participación del financiamiento externo en relación a los ingresos del SPNF, al gasto público total, al financiamiento de la inversión pública; es decir, en la mayor movilización de recursos internos en comparación con los recursos externos en el financiamiento del desarrollo social, así como en el liderazgo ejercido por el estado en torno al destino de los recursos y el diseño de las políticas públicas.

La menor dependencia financiera externa y la mayor soberanía sobre la agenda de desarrollo y las decisiones de política pública registradas en el periodo 2006–2013, se expresan en un financiamiento externo cada vez más comercial y menos concesional y de donación, una mayor concentración de la cartera en convenios de inversión y menos concentración en el fortalecimiento institucional y el apoyo presupuestario, y un mayor direccionamiento a proyectos de infraestructura. Asimismo destaca el hecho de que la cooperación deja de ser el principal financiador de la inversión pública social dando paso a un mayor protagonismo del estado en este sector ahora financiando principalmente por recursos internos.

El año 2015 representa un punto de inflexión en las relaciones estado-CI en el que confluyen, una vez más, factores internos y externos que posicionan al estado y a la CI en un nuevo contexto de relacionamiento. Primero, el horizonte de desarrollo que plantea la Agenda Patriótica 2025 a nivel nacional coincide con el inicio de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible que en conjunto marca las prioridades definidas para la AOD en los próximos 15 años. Segundo, las proyecciones de la economía boliviana para los próximos años prevén un menor ritmo de crecimiento económico acompañado por una política fiscal anti-cíclica basada en la expansión de la inversión pública que exigirá repensar alternativas que protejan el espacio fiscal alcanzado que viabilizó la construcción de políticas de desarrollo social con soberanía en los últimos años.

Entre los nuevos espacios de construcción y consolidación de las relaciones estado-CI identificados por cooperantes y gestores de políticas desde el estado plurinacional y en Bolivia destacan: la cooperación técnica orientada a la mejora de la gestión y ejecución de los recursos de inversión pública crecientes en los distintos niveles del estado, la redefinición de una estrategia de negociación estado-donantes con una orientación más basada en resultados y menos basada en los montos de la ayuda, la continuidad de la cooperación en aquellos espacios priorizados en la agenda nacional pero carentes de recursos, y la exploración de nuevas formas de cooperación técnica basada en relaciones de complementariedad y no de dependencia.

⁷³ Para mayor información sobre el proceso político, y las condiciones sociales y económicas que condujeron a la movilización de recursos para el desarrollo social en Bolivia en el periodo analizado, véase Daroca Oller (2016) y Paz Arauco y Daroca Oller (en preparación).

En un escenario cambiante para las relaciones estado-CI, la capacidad de los distintos actores de adaptarse a la nueva realidad económica, social y política será determinante para asegurar una estrategia sostenible de movilización de recursos para el desarrollo social en el país.

Bibliografía

- Aid & Debt Consulting. 2014. *Diagnóstico de la Cooperación Internacional en el Estado Plurinacional de Bolivia*. La Paz: Aid & Debt Consulting.
- Banco Mundial. 2015. World Bank Data. <http://data.worldbank.org/>. Acceso 14 de diciembre de 2015.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2015. “La Frontera Tributaria: ¿Tienen los Países de América Latina Capacidad para Recaudar más?” Blog del Clúster Fiscal y Subnacional de la División de Gestión Fiscal y Municipal del BID. <http://blogs.iadb.org/>. Acceso 1 de enero de 2016.
- . 2011. *Estrategia de País BID con Bolivia (2011–2015)*. Septiembre 2011. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Brautigam, Deborah A. y Stephen Knack. 2004. “Foreign Aid, Institutions, and Governance in sub-Saharan Africa”. *Economic Development and Cultural Change* 52 (2):255–285.
- Bhushan, Aniket y Yiagadeesen Samy. 2014. *Fiscal Capacity and Aid Allocation Domestic Resource Mobilization and Foreign Aid in Developing Countries*. Working Paper 2014–7. Ginebra: Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social. www.unrisd.org/bhushan-samy.
- . 2012. *Aid and Taxation: Is Sub-Saharan Africa Different?* Ottawa: North-South Institute.
- . 2010. *Enhancing Domestic Resource Mobilization for Effective Development: The Role of Donors*. Ottawa: North-South Institute.
- CEDLA (Centro de Estudios y Documentación Latinamericanos). 2000. *La Orientación de la Política Social y el Programa HIPC*. La Paz: Centro de Estudios y Documentación Latinamericanos.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina). 2013. *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe Reformas Tributarias y Renovación del Pacto Fiscal*. Santiago: CEPAL.
- Daroca Oller, Santiago 2016. *Protesta Social y Movilización de Recursos para el Desarrollo Social en Bolivia*. UNRISD Documento de Trabajo 2016-3-S. Ginebra: Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social.

- De Grave, Jennie. 2007. *Estado Boliviano y Cooperación Internacional. Malestar, Responsabilidades, Aperturas*. Informe Nacional sobre Desarrollo Humano en Bolivia, Documento de Trabajo. La Paz: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Ezcurra, Ana. 1996. *Banco Mundial y Fondos Sociales en América Latina y el Caribe*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- FMI (Fondo Monetario Internacional). 2014. “Acuerdos de Derecho de Giro (*Standy-By*) del FMI.” <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/sbas.htm>. Acceso 26 de mayo de 2016.
- Gómez Galán, Manuel, Bruno Ayllón Pino y Miguel Albarrán Calvo. 2011. *Reflexiones Prácticas sobre la Cooperación Triangular*. Madrid: Centro de Investigación y Cooperación para el Desarrollo.
- Hamerschlag, Kari. 2008. Corporación Andina de Fomento: Guión Básico para la Sociedad Civil. Bank Information Center. <http://www.bankinformationcenter.org/wp-content/uploads/2013/01/Guion-Basico-para-la-Corporacion-Andina-de-Fomento-2008.pdf>. Acceso 25 de mayo de 2016.
- Jiménez, Wilson. En preparación. *Movilización de Recursos Domésticos, Desarrollo Social y Cambio Institucional. Descentralización y Autonomías Municipales en Bolivia*. Ginebra: Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social.
- Ministerio de Comunicación. 2013. *13 Pilares de la Bolivia Digna y Soberana*. Agenda Patriótica 2025. Ministerio de Comunicación: La Paz.
- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. 2014a. “Memoria de la Economía Boliviana 2013”. 21 Agosto 2014. La Paz: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.
- . 2014b. *Dossier Fiscal 2013*. La Paz: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas: La Paz.
- . 2013. *Dossier Fiscal 2012*. La Paz: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas: La Paz.
- . 2011. “El Nuevo Modelo Económico, Social, Comunitario y Productivo”. Economía Plural, Publicación Mensual del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas Año 1 / N° 1 / Septiembre de 2011.
- Ministerio de Hacienda. 1997. *La Cooperación Internacional en Bolivia*. La Paz: Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo.
- Ministerio de Planificación del Desarrollo. 2013a. *La Cooperación Internacional en Bolivia 2013*. La Paz: Ministerio de Planificación del Desarrollo.

- . 2013b. *Informe 2012 sobre Inversión Pública y Financiamiento para el Desarrollo en Bolivia*. La Paz: Ministerio de Planificación del Desarrollo.
- . 2012. *Informe 2011 sobre Cooperación Internacional y Financiamiento para el Desarrollo en Bolivia*. La Paz: Ministerio de Planificación del Desarrollo.
- . 2007. *Plan Nacional de Desarrollo. “Bolivia Digna, Soberana, Productiva, Democrática y Soberana para Vivir Bien”*. Lineamientos Estratégicos 2006–2011. La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia.
- Moss, Todd, Gunilla Pettersson y Nicolas van de Walle. 2008. “An Aid-Institutions Paradox? A Review Essay on Aid Dependency and State Building in sub-Saharan Africa.” In *Reinventing Foreign Aid*, edited by William R. Easterly, 255–282. Cambridge, MA: MIT Press.
- Morales, Juan Antonio. 2012. *La Política Económica Boliviana 1982–2010*. La Paz: Plural.
- OECD (Organization for Economic Co-operation and Development). 2015. “OECD.Stat”. <http://stats.oecd.org/>. Acceso 29 de marzo de 2015.
- Naciones Unidas. 2015. “Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS): SD in Action Registry.” <http://www.nu.org.bo/objetivos-de-desarrollo-sostenible-ods/>. Acceso 31 de diciembre de 2015.
- Paz Arauco, Verónica. 2007. *El Desafío Urgente: Actuar ante la Asimetría Departamental*. Documento de Trabajo 4/2008. La Paz: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. <http://idh.pnud.bo/d7/content/el-desaf%C3%ADo-urgente-actuar-ante-la-asimetr%C3%ADa-departamental>. Acceso 26 de mayo de 2016.
- Paz Arauco, Verónica y Milenka Ocampo. 2009. *Fiscalidad y Desarrollo: Una Agenda Pendiente para Bolivia*. Documento de Trabajo. Río de Janeiro: Asociación de Estudios Latinoamericanos. <http://idh.pnud.bo/d7/content/fiscalidad-y-desarrollo-una-agenda-pendiente-para-bolivia-1>. Acceso 26 de mayo de 2016.
- Paz Arauco, Verónica y Santiago Daroca Oller. En preparación. *La Movilización de Recursos Domésticos para el Desarrollo Social en Bolivia (1985–2012)*. Ginebra: Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social.
- Remmer, Karen L. 2004. “Does Foreign Aid Promote the Expansion of Government?” *American Journal of Political Science* 48(1):77–92.
- Servicio Estatal de Autonomías (SEA). 2013. *Estado de Situación de las Autonomías en Bolivia: Una Mirada a Tres Años*. Serie: Autonomías para la Gente n°3. La Paz: Ministerio de Autonomías.

Strategy Advisors for Government Reform. 2010. *Evaluación Nacional de la Declaración de París en Bolivia: Segunda Fase*. La Paz: Bolivia.

UDAPE (Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas). 2015. “Dossier de Estadísticas Sociales y Económicas.” www.udape.gob.bo. Acceso 29 de marzo de 2015.

———. 2013. *Séptimo Informe de Progreso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en Bolivia*. La Paz: UDAPE.

UDAPE (Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas) e INE (Instituto Nacional de Estadísticas). 2003. *Pobreza y Desigualdad en Municipios de Bolivia: Estimación del Gasto de Consumo Combinando el Censo 2001 y las Encuestas de Hogar*. La Paz: UDAPE e INE.

UNRISD (United Nations Research Institute for Social Development). 2012. “The Politics of Domestic Resource Mobilization for Social Development”. Project Brief 1, July 2012. Ginebra: Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social. www.unrisd.org/pb1.

Entrevistas

Miraglia Giles, Directora de Financiamiento Externo del Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo, La Paz, 2 de octubre de 2014.

Jaime Garrón, Director de *Debt & Aid Consulting*, La Paz, 5 de noviembre de 2014.

Víctor Hugo Bacarreza, Coordinador de la Oficina del Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD en Bolivia, La Paz, 18 de octubre de 2014.

Isabel Arauco, ex Asesora de la Oficina de la Coordinadora Residente del Sistema de Naciones Unidas en Bolivia 2014, La Paz, 1 de noviembre de 2014.

Patricia Alborta, Ejecutiva Senior, Sector Público, Oficina de la CAF en Bolivia, La Paz, 9 de octubre 2014.

Ernesto Pérez de Rada. Investigador de la Oficina del Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD en Bolivia, La Paz, 1 de noviembre de 2014.

Anexo

Recuadro 1. Avances en los Objetivos de Desarrollo del Milenio en Bolivia

El séptimo informe de avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en Bolivia publicado por UDAPE (2013), señala que Bolivia logró importantes avances en el logro de los ODM. El año 2011, el país logró la meta de reducción a la mitad de la pobreza extrema desde el año 2000. También se reporta importantes avances en los indicadores de salud, como es el caso de la cobertura de parto institucional que habría sido alcanzada antes del plazo establecido. En cuanto a agua y saneamiento básico los avances fueron satisfactorios, y por lo tanto se espera cumplir la meta hasta el año 2015. Los logros alcanzados en cada una de los ODM se resumen a continuación.

ODM 1. ERRADICAR LA POBREZA EXTREMA Y EL HAMBRE

El año 2012, la pobreza extrema en Bolivia era de 21,6 por ciento, menos de la mitad del valor registrado el año 1996 (41,2 por ciento). Entre los factores que contribuyeron a este resultado, el informe menciona el crecimiento económico y la consecuente mejora de los ingresos de los hogares, especialmente provenientes de fuentes laborales, las políticas de estabilización de precios, y las políticas de transferencia en efectivo a la población (El bono Juancito Pinto, 2006; la pensión vitalicia no contributiva Renta Dignidad, 2008; y el bono Juana Azurduy, 2009). Pese a la importante reducción el año 2012, 2,3 millones de personas vivían en situación de pobreza extrema. También se reporta importante desafío en materia de reducción de la pobreza extrema entre la población indígena, grupo para quienes la pobreza extrema el año 2012 era de 36,8 por ciento frente a 12,1 por ciento entre la población no indígena. Otros indicadores que contribuyen al logro del ODM 1 muestran también importantes avances, tal es el caso de la desnutrición crónica entre niños menores de tres años.

ODM 2. LOGRAR LA ENSEÑANZA PRIMARIA UNIVERSAL

El año 2012 la tasa de cobertura neta en primaria en Bolivia era de 82,2 por ciento. Diez puntos porcentuales por debajo del valor registrado el año 2006. Esta tendencia se explica por la consolidación del sistema de información llamado registro único de estudiantes (RUDE) Y LA sobre estimación demográfica del denominador utilizado para el cálculo de este indicador (población entre 6 y 11 años estimada a través de proyecciones del CENSO 2001). Para el año 2015 se ha previsto que la cobertura neta en primaria alcance a 90 por ciento de la población entre 6 y 11 años. El análisis por sexo revela que no existen marcadas diferencias entre varones y mujeres en el promedio nacional. Sin embargo la cobertura neta en primaria varía mucho entre departamentos: El año 2011, Pando había logrado una cobertura neta superior al 90 por ciento, departamentos como Chuquisaca y San Cruz rondaban el 78 por ciento. En cuanto a la universalización de la educación secundaria, el país aún registra un importante rezago, con una cobertura neta de 67,4 por ciento en 2011, y una tasa de término en secundaria del 56 por ciento. Los avances en la alfabetización muestran, sin embargo, un importante progreso, el año 2012 la tasa de alfabetismo de las personas entre 15 a 24 años era de 99,5 por ciento, indicando el logro de la meta en este indicador.

ODM 3. PROMOVER LA EQUIDAD DE GÉNERO Y LA AUTONOMÍA DE LA MUJER

En cuanto al tercer objetivo el informe reporta lo siguiente: La brecha de género en la tasa de término a 6° de primaria durante el periodo 1992–2011 mejoró sustancialmente, de una diferencia a favor de los hombres de 9,7 por ciento en 1992, a 1,2 por ciento, favorable a las mujeres, en 2011. Sin embargo, este indicador registra diferencias entre departamentos. En 2011, cuatro de los nueve departamentos (La Paz, Cochabamba, Oruro, y Santa Cruz) presentaban brechas favorables a las mujeres, dos de ellos presentaron brechas a favor de los hombres (Potosí y Pando), y los otros alcanzaron la equidad de género en este indicador. Mientras que Tarija, Beni y Chuquisaca registraban casi la equidad en este indicador. En cuanto a la brecha de género en la tasa de término a sexto de secundaria, sucedió algo similar. El sesgo a favor de los hombres registrado en 1992 a un sesgo a favor de las mujeres que se fue agudizando a partir del año 2006. El año 2010, ocho de los nueve departamentos tenían tasas término a sexto de secundaria, mayores entre las mujeres a comparación de las tasas registradas en el caso de los hombres. Mientras que Pando muestra más bien una brecha de género favorable a los hombres. En el caso del alfabetismo entre la población de 15 a 24 años, las tendencias muestran la equidad el año 2012. Varias políticas habrían contribuido a estos resultados, entre ellas: a Ley N° 70 de la Educación “Avelino Siñani – Elizardo Pérez” de 20 de diciembre de 2010, coadyuva a incrementar las oportunidades de acceso y permanencia de niñas,

adolescentes y jóvenes mujeres en el sistema de la educación formal y alternativa; la nueva currícula que entró en vigencia en la gestión 2013 promueve, entre otros aspectos, la cultura de equidad e igualdad sin discriminación desde la niñez. El Programa Nacional de Alfabetización “Yo sí puedo” y el Programa Nacional de Post-Alfabetización “Yo sí puedo seguir” que beneficiaron especialmente a mujeres indígenas, trabajadoras asalariadas del hogar, amas de casa y agricultoras, el Bono Juancito Pinto que incentiva el acceso y permanencia de niños y niñas en el nivel primario del sistema educativo público; y otras políticas y programas del nivel central, cuyos objetivos no buscan directamente la disminución de brechas, pero tienen un efecto en la consecución de la equidad de género en educación, se encuentran la profesionalización de docentes, la implementación de escuelas productivas, la construcción de infraestructura escolar, la dotación de ítems de nueva creación, y la dotación de materiales, entre otros. Otras acciones dirigidas a incentivar la demanda son implementadas por municipios, instituciones no gubernamentales e instancias de la cooperación internacional que tienen efectos favorables en eliminar las brechas de género.

ODM 4. REDUCIR LA MORTALIDAD DE LOS NIÑOS MENORES DE CINCO AÑOS

La tasa de mortalidad de niños menores de 5 años se redujo de 75 a 58 por 1000 nacidos vivos entre 2003 y 2011. Sin bien en el áreas urbana la meta fue alcanzada, en el área rural la tasa es más del doble en las áreas rurales. Las diferencias entre departamentos es también importante, el año 2008, el departamento con mayor tasa de mortalidad de niños menores de 5 años era Potosí con una tasa de 126 por cada 1000 nacidos vivos, frente a Santa Cruz y Tarija que registraban las menores tasas, 46 y 48 por cada mil nacidos vivos. Sin embargo, la cobertura de vacunación pentavalente revela un estancamiento en los últimos años en torno a 83 por ciento, y registra inclusive un descenso reciente de tres puntos porcentuales entre 2012 y 2013. Varias acciones fueron implementadas en los últimos años para mejorar los avances hacia la reducción del ODM4, entre ellas: La creación del Seguro Universal Materno Infantil el año 2002, la implementación del Programa Multisectorial Desnutrición (PMDC) creado el año 2007, las Estrategias de la Unidad de Nutrición del Ministerio de Salud y Deportes que incluyen varias acciones (Lactancia Materna, Suplementación con micronutrientes, fortificación de alimentos, Alimentos Complementarios, todas operativizadas a nivel local a través de las Unidades de Nutrición Integral); y la implementación del Bono Juana Azurduy que consiste en una transferencia monetaria con corresponsabilidades asociadas a la mujer, controles prenatales, partos y atención postparto y al menor de dos años.

ODM 5: MEJORAR LA SALUD MATERNA

Los avances registrados en términos de mejora de la salud materna revelan un descenso de la tasa de mortalidad materna de 416 a 229 por cada 100000 entre 1989 y 2003. No se cuenta con datos más actualizados de este indicador. La cobertura de partos institucionales muestra importantes avances. La meta del milenio fue alcanzada el año 2010 con una tasa de 70 por ciento, registrando una mejora de más del 100 por ciento desde el año 1996, cuando se registró una cobertura de apenas 32,6 por ciento. UDAPE (2014) atribuye estos resultados a la implementación del Universal Materno Infantil (SUMI) y del Bono Juana Azurduy (BJA). Entre los desafíos pendientes para el logro del ODM 5 se puede mencionar los siguientes: la tendencia creciente en la tasa de fecundidad adolescente,

ODM 6: SEXTO OBJETIVO: COMBATIR EL VIH/SIDA, EL PALUDISMO Y OTRAS ENFERMEDADES

La prevalencia de SIDA en Bolivia se estimaba el año 2012 en 83 por millón de habitantes. La evolución de este indicador muestra una tendencia desde 2010. A nivel nacional la meta habría sido alcanzada. La situación varía mucho entre departamentos. En un extremo Cochabamba registra la mayor prevalencia con una tasa de 180 por millón de habitantes. El 90 por ciento de los casos se registraron en los departamentos del eje troncal: La Paz, Cochabamba y Santa Cruz.

Un desafío importante para el logro de este objetivo es la prevención del aumento de la prevalencia de VIH/SIDA entre la población de 15 a 24 años. Este indicador fue aumentando de manera persistente, de 161 en 2004 a 973 en 2012. Parte de esta situación se explica al bajo grado de conocimiento de la enfermedad y las formas de contagio y prevención de la misma entre la población en general.

En cuanto al paludismo y otras enfermedades, se observa algunos avances. Por ejemplo, una importante reducción del índice de parasitosis anual que pasó de 24,8 a 2,1 por cada mil habitantes entre 1998 y 2012. En el caso particular de la incidencia de malaria también se observa una mejora con una reducción del índice de 5,2 a 2,1 por cada mil habitantes entre 2006 y 2012. Aunque los departamentos de Beni y Pando aún registran índices elevados. Varios programas han favorecido los avances en indicadores del ODM 6.

ODM 7: GARANTIZAR LA SOSTENIBILIDAD DEL MEDIO AMBIENTE

Los avances en el ODM 7 se reflejan en el logro de algunas de las metas relativas a este objetivo. Para el año 2012 la meta de cobertura de población con agua potable fue alcanzada, con una tasa de 78,9 por ciento. Sin embargo la cobertura de saneamiento básico aun presenta un importante rezago, el año 2012 solamente 49,8 por ciento de la población tenía cobertura de saneamiento básico por lo que la brecha a la meta 2015 es de 14,2 puntos porcentuales. También se registra importantes avances en la reducción de la brecha urbano-rural, tal es el caso del porcentaje de la población con conexión a agua potable que subió de 24 a 62 por ciento en áreas rurales entre 1992 y 2012, reduciendo la brecha de 27 a 16 puntos porcentuales. Entre las acciones orientadas a la mejora del ODM 7, UDAPE destaca una larga lista de programas de saneamiento básico y agua potable a nivel comunidades, áreas periurbanas. Entre estos programas destaca el Programa Más Inversión para el Agua (MI AGUA).

ODM 8: FOMENTAR UNA ALIANZA MUNDIAL PARA EL DESARROLLO

En cuanto a los avances del ODM 8, UDAPE afirma que de los 15 países de la Unión Europea que son miembros de la OCDE, durante la gestión 2012, sólo 6 cumplieron la meta de asignar al menos el 0.51 por ciento de su INB a la AOD. En cuanto al desempeño del país en relación a la cooperación internacional se observan varios avances. Por un lado, el ratio de servicio de deuda/exportaciones el país registró un valor de 4,1 por ciento, valor muy por debajo de los umbrales establecidos tanto en la Iniciativa HIPC (15 por ciento-20 por ciento) como en el marco de la sostenibilidad de la deuda de las instituciones de Bretton Woods (20 por ciento). Este indicador cayó significativamente desde el año 1998, cuando registraba un valor de 28,7 por ciento. Otros indicadores relacionados con el ODM 8 muestran también importantes logros. Entre 2005 y 2012 el acceso a telefonía móvil en Bolivia se ha incrementado de manera sostenida pasando de 41 a 87 por ciento de los hogares que acceden a este servicio. El acceso internet muestra una tendencia creciente, sin embargo, la proporción de hogares con acceso a este servicio es aun limitada, el año 2012 solo el 11 por ciento de los hogares contaba con este servicio.

Fuente: UDAPE 2013.

Recuadro 2. Áreas y metas de la Declaración de París y evaluación para Bolivia

i) Apropriación. Plantea la meta de que al 2010, al menos 75 por ciento de los países socios tengan estrategias de desarrollo operativas con clasificación A o B;⁷⁴ ii) Alineamiento. Esta área comprende las siguientes metas: 1. La confiabilidad de los sistemas nacionales de gestión pública, para la cual se establece que los países avancen como mínimo un nivel en el desempeño de la gestión de finanzas públicas. Y que un tercio de los países avancen como mínimo un nivel. 2. Los flujos de ayuda se alinean con prioridades nacionales. Para ello se establece la meta de reducir a la mitad el porcentaje de flujos de ayuda para el sector estatal que no se reflejan en el presupuesto, como mínimo un 85 por ciento del mismo. 3. Reforzar las capacidades con apoyo coordinado, para lo cual se plantea la meta de que el 50 por ciento de los flujos de cooperación técnica se aplique vía programas coordinados y coherentes con las estrategias de desarrollo nacional. 4. El uso de los sistemas de gestión de las finanzas públicas del país, la meta consiste en el seguimiento de dos indicadores: el por ciento de donantes que usan los sistemas de administración de las finanzas públicas de los países socios, y el por ciento de los flujos de ayuda al sector público que no utiliza los sistemas de gestión pública. 5. El uso de sistemas de aprovisionamiento del país, para cuyo seguimiento se plantean dos indicadores: por ciento de donantes que usan los sistemas de aprovisionamiento, y por ciento de flujos de ayuda que utiliza el sistema de aprovisionamiento. 6. Reforzar la capacidad evitando estructuras de capacidad paralelas. La meta consiste en reducir en 2/3 el número de unidades de ejecución de proyectos paralelas. 7. Ayuda más predecible. Reducir a la mitad el porcentaje de ayuda no desembolsada de la programada, e manera que el indicador alcance al menor 85 por ciento. 8 Ayuda no condicionada. Progresar de manera continua a lo largo del tiempo. iii) Armonización. Esta área implica el uso de disposiciones y procedimientos comunes, y el fomento de análisis comunes. Las metas establecidas: 66 por ciento de la ayuda se basa en enfoques de programas, 40 por ciento de las misiones de campo de donantes será conjunta, 66 por ciento de los trabajos analíticos sobre países será conjunto. iv) Gestión orientada a resultados. La meta consiste en reducir en un tercio el porcentaje de países sin marcos de desempeño transparentes y supervisables. v) Responsabilidad mutua. Para el 2010 todos los países deberán haber instaurado revisiones de evaluación mutua.

⁷⁴ La clasificación adquiere las siguientes calificaciones: A: La Estrategia Nacional de Desarrollo (END) alcanza sustancialmente una buena práctica; B: La END está ampliamente desarrollada para alcanzar buena práctica; C: la END refleja acciones tomadas para alcanzar buena práctica; D: la END incorpora algunos elementos de buena práctica; E: la END refleja pocas acciones para alcanzar buena práctica.

Tabla 1. Medidas tributarias que contribuyeron al aumento de las recaudaciones (2006–2012)

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<p><i>Ley 3446 de Julio de 2006.</i> Crea el impuesto a las transacciones financieras en moneda extranjera.</p>	<p><i>La Ley 3787 de Noviembre de 2007.</i> Crea la alícuota especial para el impuesto a las utilidades de las empresas del sector minero.</p>		<p><i>Decreto Supremo 125 de Mayo de 2009.</i> Incrementa a 35% el arancel aduanero a productos textiles.</p>	<p><i>Ley 037 de Agosto de 2010.</i> Endurece acciones contra el contrabando.</p>	<p><i>Ley 100 de Abril de 2011, de Desarrollo y Seguridad Fronteriza.</i> Establece incentivos a los denunciantes de contrabando, mediante la entrega de 20% de la mercadería decomisada o del 40% si se trata de una comunidad.</p>	<p><i>Decreto Supremo de Junio de 2012.</i> Incrementa el arancel de importación de productos textiles a 40%.</p>
<p><i>Decreto Supremo 28988 de Diciembre de 2006.</i> Incorpora al sector de transporte interdepartamental y carga, al Régimen General de Tributación.</p>				<p><i>Ley 060 de Noviembre de 2010.</i> Crea el impuesto al juego y a la participación en juegos.</p>	<p><i>Ley 211 de Diciembre de 2011.</i> Establece una alícuota adicional para el impuesto a las utilidades de las empresas del sector financiero.</p>	<p><i>Ley 291 de 2012.</i> Creación del Impuesto a la venta de moneda extranjera.</p>
				<p><i>Ley 066 de Diciembre de 2010.</i> Impone una alícuota porcentual al ICE sobre determinados productos, cuya recaudación se dirige a proyectos de infraestructura deportiva.</p>		

Fuente: Elaboración propia con base en Ministerio de Economía y Finanzas Públicas 2013b.

Tabla 2. Pilares y Metas de la Agenda Patriótica 2025

	TRECE PILARES	METAS PUNTUALES
1	Erradicación de la pobreza extrema	Erradicar la pobreza extrema y reducir significativamente la pobreza moderada al 2025. Eliminar el pongueaje, la esclavitud y las comunidades cautivas.
2	Socialización y universalización de los servicios básicos con soberanía para vivir bien	Lograr la cobertura al 100% de los siguientes servicios: agua potable y alcantarillado sanitario, comunicación telefónica e internet, energía eléctrica y luz, integración vial, aérea y satelital, acceso a condiciones económicas y sociales, viviendas dignas con servicios básicos.
3	Salud, educación, y deporte para la Formación de un ser humano integral	Lograr la cobertura del 100% de los bolivianos y bolivianas a servicios de salud. El 100% de los bolivianos cuenta con servicios de educación básica, técnica, y superior públicos y gratuitos. El 100% de los bolivianos y bolivianas tienen en particular jóvenes niños y niñas y adolescentes tienen acceso a infraestructura deportiva.
4	Soberanía científica y tecnológica con identidad propia	Bolivia logra el desarrollo de tecnología en: transformación de alimentos, litio, gas e hidrocarburos, tecnología para la agropecuaria, manufacturas, transformación de minerales y metales, producción de bienes de alta tecnología, y biotecnología o tecnología de la vida, energía renovable (hidroeléctrica, eólica, aprovechamiento de biomasa, entre otras), en el marco del respeto a la Madre Tierra. Lograr innovación en alimentos nutritivos y medicinales.
5	Soberanía comunitaria financiera sin servilismo al capitalismo	El 2025 Bolivia ya no depende financieramente de organismos internacionales que condicionan crédito y donaciones. Mayor inversión extranjera, triplicar ingresos por turismo.
6	Soberanía productiva con diversificación y desarrollo integral sin la dictadura del mercado capitalista	Se consolidan los sectores minero e hidrocarburos, pero Bolivia deja progresivamente la dependencia de los sectores estratégicos y produce, transforma su potencial hidroeléctrico. Al menos la mitad de la producción agrícola provendrá de pequeños productores. Eliminar el arado egipcio. Se eliminará el latifundio y se habrá concluido el proceso de distribución de tierras y territorios. Eliminar asimetrías y desigualdades regionales, incremento del empleo formal y decente, entre otras.
7	Soberanía sobre nuestros recursos naturales con nacionalización, industrialización y comercialización en armonía y equilibrio con la madre tierra	Todos los recursos naturales nacionalizados y administrados por el estado. La industrialización de los recursos naturales estará en procesos paralelos (litio, gas, minerales y tierras raras.)
8	Soberanía alimentaria a través de la construcción del saber alimentarse para vivir bien.	Eliminar el hambre y la desnutrición y reducir la malnutrición en Bolivia hasta el año 2025. Coordinación entre todos los niveles de gobierno sobre la alimentación complementaria escolar.

9	Soberanía ambiental con desarrollo integral, respetando los derechos de la Madre Tierra	Todas las actividades de exploración, explotación, transformación, industrialización, transporte y comercialización de los recursos naturales renovables y no renovables se realizan en el marco del respeto y complementariedad con los derechos de la Madre Tierra. Consolidado el sistema de áreas protegidas. Cobertura forestal se incrementa con un árbol por cada boliviano y boliviana. No existe escasez de agua.
10	Integración complementaria de los pueblos con soberanía	Entre las metas se establecidas la agenda patriótica propone: el logro de acuerdos internacionales para resolver la crisis climática, la aprobación de instrumentos que reconocen los derechos de la madre tierra, la construcción de un mecanismo de para el desarrollo integral de los Estados y Pueblos del Sur. Bolivia ha fortalecido UNASUR, CELAC, MERCOSUR y otros acuerdos. Bolivia ha promovido la constitución de una organización mundial de los pueblos y de la Madre Tierra.
11	Soberanía y transparencia en la gestión pública bajo los principios de no robar, no mentir y no ser flojo	Bolivia cuenta con servidores públicos transparentes, las instituciones del estado son transparentes y confiables, el sistema jurídico es transparente, el sistema de gobierno está fortalecido en todos sus niveles.
12	Disfrute y felicidad plena de nuestras fiestas, de nuestra música, nuestros ríos, nuestra selva, nuestras montañas, nuestras montañas, nuestros nevados, nuestro aire limpio, de nuestros sueños	Las bolivianas y bolivianos vivimos en complementariedad, solidaridad y respeto, promoviendo de manera conjunta y con hermandad los derechos. Las bolivianas y bolivianos practicamos, fortalecemos y promovemos vínculos edificantes, virtudes humanitarias, humanistas y solidarias.
13	Reencuentro soberanos con nuestra alegría, felicidad, prosperidad, y nuestro mar	Bolivia ha retornado al mar y cuenta con puertos soberanos en el pacífico, con la presencia institucional del estado en las costas, comunicándose con el mundo y abriendo las puertas a la prosperidad y la felicidad del pueblo boliviano a través del disfrute de nuestro mar, del comercio, el transporte, la comunicación y el encuentro con los pueblos del mundo.

Fuente: Ministerio de Comunicación 2013.