

Paz Arauco, Verónica

Working Paper

La movilización de recursos para el desarrollo social en Bolivia (1985-2014): Financiamiento, gas y protesta

UNRISD Working Paper, No. 2018-11

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Paz Arauco, Verónica (2018) : La movilización de recursos para el desarrollo social en Bolivia (1985-2014): Financiamiento, gas y protesta, UNRISD Working Paper, No. 2018-11, United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD), Geneva

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/207011>

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 2018–11

La movilización de recursos para el desarrollo social en Bolivia (1985-2014)

Financiamiento, gas y protesta

Verónica Paz Arauco

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

Diciembre 2018

UNRISD publica documentos de trabajo
para estimular el diálogo y los comentarios críticos.



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
info@unrisd.org
www.unrisd.org

Versión en español: Copyright © UNRISD 2018

Esta 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 Las 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-sociedad 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, Harald Braumann y Maggie Carter

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

La movilización de recursos para el desarrollo social en Bolivia (1985-2014): Financiamiento, gas y protesta

Verónica Paz Arauco, Diciembre 2018

Social Policy and Social Spending in Zimbabwe: 1980 to 2015

Rekopantswe Mate, Octubre 2018

High-Value Minerals and Resource Bargaining in a Time of Crisis: A Case Study on the Diamond Fields of Marange, Zimbabwe

Richard Saunders, Enero 2018

Contestation and Resource Bargaining in Zimbabwe: The Minerals Sector

Richard Saunders, Diciembre 2017

Reformas Estatales, Fortalecimiento Institucional y Políticas de Movilización de Recursos en Nicaragua: El Caso del Sector de la Salud

Guy Delmelle y René Mendoza, Julio 2017

A Political Economy Analysis of Domestic Resource Mobilization in Uganda

Anne Mette Kjaer y Marianne Ulriksen con Jalia Kangave y Mesharch Katusiimeh, Junio 2017

The Political Economy of Tax Reforms and the Implications for Social Development in Nicaragua

Roberto Molina, Mayo 2017

State-Society and Donor Relations: The Political Economy of Domestic Resource Mobilization in Nicaragua

Gloria Carrión, Febrero 2017

Movilización de Recursos Domésticos, Desarrollo Social y Cambio Institucional: Descentralización y Autonomías Municipales en Bolivia

Wilson Jiménez Pozo, Enero 2017

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 y 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 Perez Caldentey y Enrique Delamonica, 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 Mineral Resource Governance and Children's Rights in Papua New Guinea
Catherine Macdonald, Diciembre 2016

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

Índice

| | |
|---|----|
| Acrónimos | v |
| Reconocimientos | v |
| Resumen | vi |
| Autor..... | vi |
| Introducción | 1 |
| Marco de Análisis..... | 2 |
| Antecedentes: La Dependencia de Recursos Naturales y la Deuda Externa (1910-1980)..... | 4 |
| La Movilización de Recursos, las Políticas y el Desarrollo Social (1985-2000)..... | 6 |
| Crisis, Protesta y Cambios en la Relación Estado-Sociedad (2000-2003)..... | 10 |
| El Nuevo Proyecto de Estado y el Nuevo Ciclo de Movilización de Recursos Domésticos (2006-2014)..... | 15 |
| Auge del gas, nacionalización, financiamiento y desarrollo social..... | 15 |
| Los cambios institucionales y los límites del desarrollo social | 19 |
| Conclusiones e Implicaciones | 22 |
| Bibliografía..... | 24 |

Lista de Figuras

| | |
|---|---|
| Figura 1: Marco de análisis y relación entre variables..... | 4 |
|---|---|

Lista de Tablas

| | |
|--|----|
| Tabla 1: Recursos naturales, deuda externa y financiamiento del Sector Público No Financiero ... | 6 |
| Tabla 2: Instituciones y recursos para la política social 1985-2014 | 8 |
| Tabla 3: Síntesis del proceso de movilización de recursos en Bolivia..... | 13 |

Lista de Gráficos

| | |
|---|----|
| Gráfico 1: Tendencias de reducción de la pobreza y la desigualdad (1996-2014)..... | 9 |
| Gráfico 2: Confianza en el gobierno y capacidad del Estado para solucionar problemas | 14 |
| Gráfico 3: Evolución de la inversión pública (% PIB) y fuente de financiamiento (2000-2014).. | 16 |
| Gráfico 4: AOD/PIB e impuestos directos e indirectos/PIB (2000-2013)..... | 17 |
| Gráfico 5: Estructura de ingreso del Gobierno General/PIB (1990-2014)..... | 20 |
| Gráfico 6: Servicios básicos en municipios según Índice de Activos..... | 21 |

Acrónimos

| | |
|---------|---|
| AOD | Ayuda Oficial al Desarrollo |
| BID | Banco Interamericano del Desarrollo |
| EBM | Banco Mundial |
| IVA | Impuesto al Valor Agregado |
| COMIBOL | Corporación Minera de Bolivia |
| FEJUVE | Federación de Juntas Vecinales |
| FSE | Fondo Social de Emergencia |
| HIPC | Heavily Indebted Poor Countries (Países Pobres Altamente Endeudados) |
| IDH | Impuesto Directo a los Hidrocarburos |
| IEHD | Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados |
| INE | Instituto Nacional de Estadísticas |
| MAS | Movimiento al Socialismo |
| MEFP | Ministerio de Economía y Finanzas Públicas |
| PDRM | Politics of Domestic Resource Mobilization |
| PIB | Producto Interno Bruto |
| PNUD | Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo |
| SEA | Servicio Estatal de Autonomías |
| SPNF | Sector Público No Financiero |
| UDAPE | Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas |
| UDAPSO | Unidad de Análisis de las Políticas Sociales |
| UNRISD | Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social |
| UNCTAD | Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo |
| VIPFE | Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo |
| YPFB | Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos |

Reconocimientos

Con contribuciones de Santiago Daroca Oller y Wilson Jiménez Pozo.

Resumen

La movilización de recursos domésticos para el desarrollo social en Bolivia inició una nueva era a partir del año 2006. Varios factores económicos, sociales y políticos contribuyeron a esta situación. Luego de la elección del primer presidente indígena de la historia del país en 2005 y en medio de un ciclo largo de auge de los precios internacionales de los hidrocarburos iniciado en 2006, el país registró un crecimiento económico sostenido por más de una década impulsado por una estrategia expansiva de la inversión pública y manteniendo un balance fiscal saludable. Un resultado indiscutible de este periodo fue la reducción en más de 20 puntos porcentuales de la pobreza y la disminución significativa de la desigualdad. Varios cambios institucionales acompañaron y contribuyeron a la reconfiguración de las relaciones entre el Estado y la sociedad, e impulsaron políticas públicas que marcaron un quiebre con una historia larga de estancamiento en materia de inclusión.

Por primera vez en la historia de las finanzas públicas, Bolivia dejó de depender de recursos externos para financiar el contrato social, modificando la relación de dependencia económica y política de las políticas de desarrollo de la cooperación internacional, e iniciando un nuevo ciclo en las relaciones entre el Estado y los donantes. Este momento excepcional en la trayectoria de la generación de ingresos públicos domésticos en el país estuvo también marcado por importantes cambios en las prioridades y destino de la Ayuda Oficial al Desarrollo. Al mismo tiempo, la política de nacionalización de los hidrocarburos, y todo el proceso previo a su implementación, significaron una nueva etapa en las negociaciones entre el Estado y las empresas transnacionales con importantes victorias registradas en el camino, a favor del Estado boliviano.

Este estudio de caso sugiere que una particularidad del proceso de movilización de recursos en Bolivia en el periodo 2006-2014 radica en su origen reivindicativo, y en la fuerza de la protesta y la movilización social como mecanismos de definición de las decisiones sobre el origen y el destino de los recursos.

Hoy a casi diez años de las reformas institucionales adoptadas, y en un nuevo escenario de relacionamiento entre actores, la movilización de recursos domésticos para el desarrollo social enfrenta nuevos desafíos que amenazan su sostenibilidad. Entre los principales retos es importante mencionar: la existencia de capacidades locales y sectoriales heterogéneas en las instituciones estatales en cuanto a la capacidad de ejecución y efectividad de la inversión pública, y el agotamiento del poder transformador de las políticas sociales implementadas que frente una nueva realidad en materia de pobreza y desarrollo social exigen pensar una nueva generación de políticas que aseguren el desarrollo social con inclusión. Los hallazgos de este estudio apuntan a que gran parte del éxito transformador en el futuro del desarrollo social en Bolivia dependerán de las nuevas coaliciones emergentes de este periodo histórico en materia política, del fortalecimiento de la institucionalidad existente en materia de políticas públicas, y de la sostenibilidad de la reducción de pobreza y desigualdad.

Autor

Verónica Paz Arauco es Coordinadora de Campañas e Incidencia en Oxfam en Bolivia e investigadora asociada del Commitment to Equity Project. Fue coordinadora del Informe sobre Desarrollo del PNUD en Bolivia y coordinó el 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 los últimos años Bolivia logró una movilización de recursos domésticos para el desarrollo social sin precedentes en la historia del país. Este proceso inició con el primer gobierno de Evo Morales, el primer presidente indígena en la historia del país que ganó las elecciones presidenciales en 2005. La expansión de los ingresos públicos registrada desde el año 2006, cuando fue nacionalizado el sector de hidrocarburos y los precios internacionales registraron un importante incremento, estuvo acompañada de un aumento constante de los ingresos tributarios del gobierno general que llegaron a representar el 21,6 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) el año 2014 (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas 2015).

En el mismo periodo, el gasto social en relación al PIB aumentó casi seis puntos porcentuales, hasta alcanzar el 22 por ciento en el año 2014 (UDAPE 2015). Como consecuencia de esta tendencia, al finalizar la primera década del nuevo milenio, ambos indicadores, los ingresos tributarios y el gasto social, superaban la media regional.¹ Esta movilización de recursos para el desarrollo social ocurrió en un escenario de crecimiento económico sostenido: el PIB boliviano creció en esos años a una tasa promedio de cinco por ciento y mantuvo un balance fiscal global positivo por ocho años consecutivos; al mismo tiempo el país registró una de las mayores reducciones de las tasas de pobreza extrema y moderada, así como una de las mayores disminuciones de la desigualdad de ingresos desde una perspectiva histórica nacional, y en comparación con las medias regionales.²

Este documento sintetiza los resultados del estudio de caso de la política de la movilización de recursos domésticos en Bolivia, elaborado en el marco del proyecto “Las Políticas de la Movilización de Recursos Domésticos para el Desarrollo Social” (Politics of Domestic Resource Mobilization, PDRM).³ El proyecto analiza los procesos y mecanismos que conectan la política de la movilización de recursos domésticos (impuestos o rentas de hidrocarburos o minerales) con las demandas por la provisión de servicios básicos (agua, saneamiento, electricidad), sociales (educación, salud y protección social) y programas de protección social tales como transferencias de ingresos dirigidos a distintos grupos de la población. El argumento principal para realizar un análisis integrado como propone el proyecto PDRM es que una política social sostenible requiere de una base fiscal sostenible; al mismo tiempo, el enfoque de análisis asume que la generación de ingresos públicos es esencial para la implementación de las políticas públicas. De esta manera, cuando los beneficios de las políticas públicas llegan a quienes más lo necesitan con servicios públicos y universales de calidad se promueve el desarrollo social.

El proyecto enfoca la atención en tres ejes de análisis: los procesos de movilización social y protesta vinculados con la política fiscal y la movilización de recursos internos; los cambios en la relación entre el Estado y los donantes y entre el Estado y los ciudadanos, relaciones que inciden y en muchos casos determinan el origen y la orientación de los recursos; y los cambios institucionales asociados a la movilización de recursos y los logros sociales. El análisis se guía por las siguientes preguntas: ¿Cuáles fueron los principales hitos del proceso de movilización de recursos en Bolivia en el periodo 1985-2014? ¿Qué condiciones económicas, sociales y políticas propiciaron esta movilización? ¿Cuáles fueron los cambios institucionales y las reformas orientadas a la redistribución y a la mejora de las condiciones de vida de la población?

¹ Para figuras comparativas de ingresos tributarios en la región véase: OECD/ECLAC/CIAT/IDB 2017. Para figuras comparadas a nivel regional del gasto social, consultar la base de datos y publicaciones estadísticas de la CEPAL disponible en: http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/.

² Para mayor información sobre estas tendencias véase UDAPE 2015.

³ Para mayor información sobre el proyecto y el caso boliviano véase UNRISD 2013 y UNRISD 2012a y b.

El análisis que se presenta en este documento se basa en cuatro informes que abordan el proceso de movilización de recursos domésticos en Bolivia entre 1985 y 2014, desde distintas perspectivas.⁴ El análisis recurrió a fuentes de información cuantitativa y cualitativa. En el caso de la información cuantitativa se revisaron fuentes secundarias como bases de datos de estadísticas nacionales (encuestas de hogar, censos de población y vivienda, encuestas de opinión y percepción), informes y memorias institucionales y dossiers estadísticos de información oficial. Esta información fue utilizada para construir series y presentar indicadores sobre las tendencias del ingreso y el gasto público, la inversión pública, el financiamiento externo, así como indicadores de medición del desarrollo humano a nivel nacional y sub-nacional, entre otros. Las fuentes principales consultadas fueron el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE), el Servicio Estatal de Autonomías (SEA), el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MEFP), y el Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo. El análisis también recurrió a información primaria, recogida a través de entrevistas semi-estructuradas realizadas a informantes clave, entre ellos, actuales y ex funcionarios de la Cooperación Internacional y del Sector Público, líderes políticos, e investigadores especialistas en las temáticas de estudio. A lo largo del trabajo se logró realizar 16 entrevistas en profundidad.

Este informe de síntesis ha sido organizado en seis partes que relatan los antecedentes y el proceso de movilización de recursos en Bolivia en el periodo 1985-2014. La primera parte expone el marco de análisis planteando la motivación teórica, las variables de análisis, y su relación. La segunda parte del documento se refiere a los antecedentes históricos asociado con la dependencia económica del gas y la minería y a su rol en el financiamiento del sector público. La tercera parte analiza el proceso de movilización de recursos en el periodo 1985-2000, haciendo énfasis en la trayectoria de las políticas sociales, la sostenibilidad y las fuentes de financiamiento, y procurando identificar los logros y los retos en materia del desarrollo social. La cuarta parte analiza los cambios en la relación entre el Estado y la ciudadanía, el rol de las movilizaciones sociales ocurridas a inicios del nuevo milenio en el financiamiento al desarrollo, y los cambios institucionales. La quinta sección se refiere a los cambios institucionales y su repercusión en el desarrollo social a nivel local, haciendo particular referencia al proceso autonómico⁵ y los cambios entre los distintos niveles del Estado en Bolivia. La sexta sección concluye.

Marco de Análisis

Parte de la literatura sobre la movilización de los recursos domésticos centra la atención en la movilización de recursos a través de las recaudaciones tributarias (UNCTAD 2007, United Nations 2003, 2015). El cobro de impuestos representa una de las medidas objetivas del poder y legitimidad del Estado, pues los impuestos son parte del contrato social entre el Estado y los ciudadanos (Di John 2010). En el caso boliviano merece especial atención en el análisis de la movilización de recursos domésticos, la condición de riqueza de recursos naturales, la dependencia económica de su explotación, y su contribución al financiamiento del desarrollo. Sobre este punto, la literatura internacional plantea conclusiones que apuntan en distintas direcciones (Hujo 2012). Por un lado, quienes abogan por la tesis de la maldición de los recursos naturales se refieren a la volatilidad de ingresos, la ampliación del tamaño del Estado, la corrupción, el rentismo, las ineficiencias y

⁴ Daroca Oller 2016, Paz Arauco 2016, Jiménez Pozo 2017, Paz Arauco y Daroca Oller (2017).

⁵ El año 2009 se aprobó la nueva Constitución Política del estado Plurinacional. La Constitución reconoce cuatro niveles autonómicos de organización del Estado, entre ellos, el municipal. A su vez, la Ley N° 031 Marco de Autonomías y Descentralización (2010) regula el funcionamiento de los gobiernos autónomos. La descentralización administrativa iniciada en 1994 y el proceso de autonomías municipales enunciado desde la Constitución de 2009 son parte de los cambios institucionales más importantes de la transformación del Estado boliviano en las últimas décadas.

distorsiones de mercado, y la ausencia de articulación entre sectores de enclave con el resto de la economía, entre otros elementos. Por otro lado, quienes abogan por una bendición, sostienen argumentos en torno a una gestión apropiada de la abundancia de recursos, ya que son la distribución y redistribución de la riqueza y el ingreso, y la calidad de las políticas y las instituciones que a fin de cuentas determinan la relación entre la riqueza natural y los resultados en desarrollo, así como las estrategias económicas basadas en recursos naturales orientadas a la creación de una economía del conocimiento en torno a la industria extractiva (UNRISD 2012c).

En este informe, asumimos que la riqueza de recursos naturales en Bolivia, en particular la de los minerales e hidrocarburos, constituye una característica fundamental de la estructura de la economía y determinó, en gran medida, la economía política en torno a la movilización de recursos domésticos a lo largo de la historia. Asimismo, el marco de análisis, representado en la figura 1, plantea que la crisis social, económica y política por la que atravesó el país a fines de la década de los noventa e inicios de 2000 marcó un punto de inflexión en el curso del financiamiento al desarrollo social en Bolivia (Paz Arauco y Daroca Oller 2017).

A inicios de 2000, luego de quince años de la adopción de las recomendaciones de política establecidas por el Consenso de Washington,⁶ que darían lugar a las reformas estructurales de fines de los ochenta,⁷ las condiciones de pobreza y desigualdad se habían mantenido sin cambios y Bolivia registraba los niveles más altos de la región. Esta situación de desarrollo social insuficiente, que tenía su origen en desigualdades estructurales y en la falta de capacidad del Estado de mejorar las condiciones de vida de los grupos menos favorecidos de la población, provocó un descontento social generalizado que se hizo evidente en las movilizaciones sociales y protestas de diversos grupos de la población. Las movilizaciones cuestionaban, entre otras cosas, los deficientes resultados de la negociación entre el Estado y las empresas extranjeras que desfavorecían la movilización de recursos domésticos, y exigían la reversión de los procesos de privatización de las empresas públicas (Daroca Oller 2016). De esta manera, el modelo de las privatizaciones entró en crisis debido a su incapacidad de generar recursos suficientes para financiar el desarrollo.

A esta situación de crisis en los planos económico y social, se sumó la crisis del sistema de partidos políticos. A más de veinte años de vigencia del sistema de democracia representativa que pusiera fin a los gobiernos dictatoriales en el poder desde fines de los años sesenta, el sistema de partidos políticos mostró su incapacidad de generar una representación genuina de la mayoría de la población y de dar respuesta a las necesidades más apremiantes para promover un desarrollo social con inclusión.⁸ Desde antes de la crisis económica de los ochenta, y durante el periodo de ajuste de

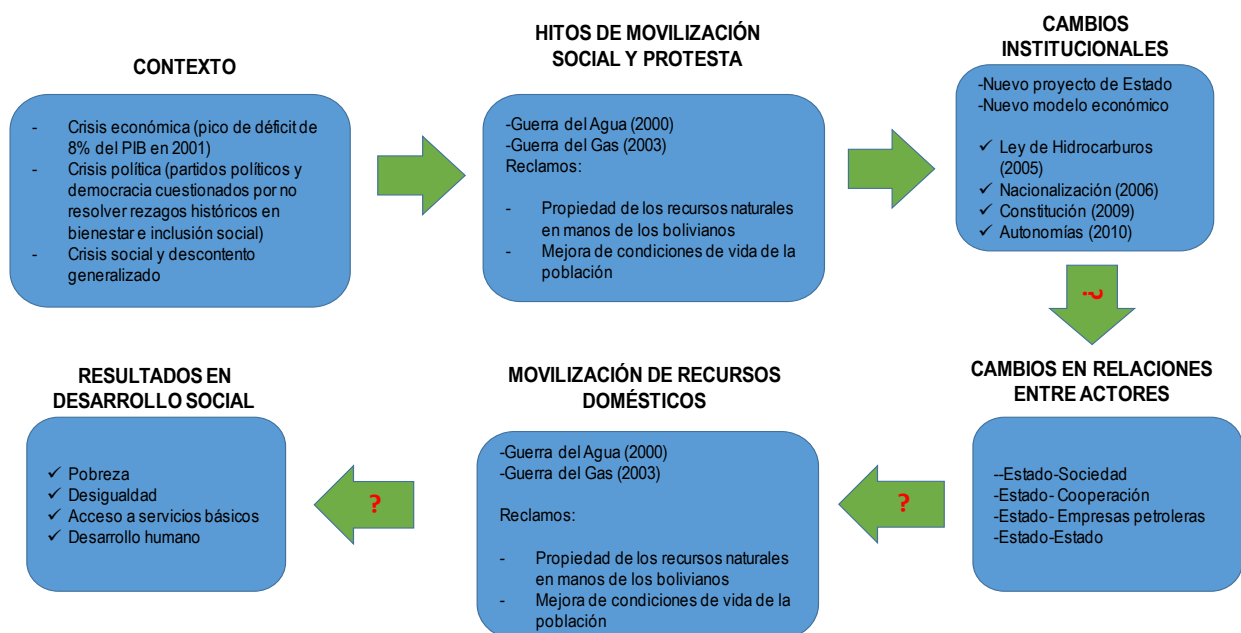
⁶ A inicios de la década de los noventa, el contexto económico internacional se enmarcaba en el Consenso de Washington, un conjunto de medidas económicas que debían seguir los países en vías de desarrollo a cambio de la cooperación externa. Estas medidas se resumían en dos grandes acciones: la liberalización y la desregulación de la economía. La agenda del Consenso de Washington planteaba medidas en siete aspectos: La liberalización de las tasas de interés, la determinación de tipos cambio competitivos, la liberalización del comercio exterior, la liberalización de la inversión extranjera directa, la desregulación de la economía, el respeto a los derechos de propiedad, y la disciplina fiscal (Machicado Saravia 2010).

⁷ Las reformas estructurales se implementaron en Bolivia en la década de los noventa e incluyeron las siguientes políticas: la Reforma de Pensiones (1996), la Capitalización de las Empresas Públicas (1994), la Ley de Descentralización Administrativa y Participación Popular (1994), y la Reforma Educativa (1994). Estas reformas se conocen también como las Reformas de Segunda Generación, porque fueron implementadas luego de las reformas de ajuste estructural y estabilización de la economía, llevadas a cabo durante la década de los ochenta para salir de la crisis económica.

⁸ Una mirada a la construcción del Estado en el país permite afirmar que las relaciones entre el Estado y la sociedad en Bolivia giraron en torno a tensiones irresueltas de largo plazo: la propiedad de los recursos naturales, la convivencia multicultural y la forma descentralizada del Estado (Crabtree et al. 2009; PNUD 2007). Estas tensiones irresueltas, recurrentes a lo largo de la historia, se hicieron evidentes en las grandes movilizaciones sociales de principios del nuevo milenio.

la economía nacional, el modelo de democracia y el sistema de partidos en Bolivia fueron permanentemente cuestionados por los sindicatos y los movimientos sociales.

Figura 1: Marco de análisis y relación entre variables



Fuente: Paz Arauco y Daroca Oller 2017

Este informe busca contribuir a una mejor comprensión acerca del proceso de movilización de recursos domésticos en Bolivia en el periodo 1985-2014, la relevancia de la protesta en este proceso, los cambios en las relaciones entre el Estado y la sociedad, y los cambios institucionales, así como las repercusiones de estos cambios en los ingresos fiscales y en resultados concretos de desarrollo social.⁹ Al mismo tiempo el documento busca identificar las implicaciones de política pública en términos de la necesidad de garantizar la sostenibilidad de la movilización de recursos para el financiamiento del desarrollo en el país, la orientación redistributiva de los recursos, y la eficiencia en la provisión de los servicios públicos.

Antecedentes: La Dependencia de Recursos Naturales y la Deuda Externa (1910-1980)

A lo largo de la historia de la economía boliviana la explotación de los recursos naturales fue el motor del crecimiento y la fuente doméstica principal de generación de ingresos del sector público (véase tabla 1). Sin embargo, desde inicios del siglo XX, el Estado boliviano enfrentó dificultades para cubrir los gastos presupuestados, teniendo que recurrir al financiamiento a través de préstamos de casas bancarias locales, incluso para cumplir con los intereses de la deuda externa y cubrir el déficit fiscal.¹⁰ Algunos estudios sobre las finanzas públicas en el país ilustran el carácter volátil de los ingresos y los gastos públicos, situación que imposibilitó no sólo la capacidad histórica del Estado de redistribuir, sino esencialmente, de generar recursos domésticos suficientes para financiar las políticas públicas.¹¹

⁹ Para información más detallada véase: Daroca Oller 2016, Jiménez Pozo 2016 y Paz Arauco 2016.

¹⁰ Véase PNUD 2017.

¹¹ Peres Cajías José 2014.

En un contexto de escasa movilización de recursos domésticos, la propiedad de los bolivianos de la minería y de los hidrocarburos fue una reivindicación recurrente de las movilizaciones sociales del pueblo boliviano. En algunas ocasiones, las concesiones de exploración y producción de estos recursos llegaron a condiciones excesivamente generosas a favor de las compañías extranjeras, ocasionando importantes pérdidas al Estado boliviano (Shultz 2008). Por un lado, los excedentes de la minería fueron capturados desde inicios del siglo XX hasta la primera mitad de ese siglo por las elites mineras, representadas por los llamados “barones del estaño”.¹² Por otro lado, en el caso de la propiedad y la explotación de los hidrocarburos, también se registra una historia de disputa entre compañías internacionales y el Estado, aunque no fue hasta mitad de la década de los cincuenta del siglo XX que estos recursos adquirieron mayor relevancia en la economía nacional. En este escenario de captura de rentas por las elites o empresas extranjeras, las recaudaciones tributarias generadas por los sectores extractivos no fueron suficientes para enfrentar las crecientes necesidades de provisión de servicios a la población, ni mucho menos para atender las profundas desigualdades sociales existentes entre los distintos grupos de la población.

La Revolución Nacional de 1952 logró grandes reivindicaciones sociales como la Reforma Agraria de 1953 (Ley n°3464), el voto universal, y la nacionalización de las minas de estaño de los tres grandes grupos empresariales: Patiño, Hoshild y Aramayo.¹³ En 1955, los hidrocarburos retornaron a propiedad extranjera contribuyendo a las arcas estatales con pagos mucho menores a lo esperado. A inicios de la década de los sesenta, la minería nacionalizada había alcanzado proporciones de endeudamiento y crisis insostenibles, mientras que el sector de los hidrocarburos empezaba a despuntar ocasionando movilizaciones sociales a favor de la nacionalización, que finalmente ocurrió en 1969.

En la década de los setenta, periodo de consecutivos golpes de Estado y dictaduras militares, en un contexto favorable de precios del estaño y del petróleo, Bolivia registró un periodo de mayor crecimiento económico, de elevados ingresos en el sector público y una balanza comercial favorable. A esta situación económica positiva se sumó la elevada disponibilidad de crédito internacional que condujo al país al mayor endeudamiento externo de la historia del siglo XX. Hasta la crisis de los años ochenta, la economía boliviana se basó en un rol fundamental del Estado y las empresas públicas en la economía nacional. Este modelo denominado “Capitalismo de Estado”, definió de manera determinante las condiciones económicas y políticas de la movilización de recursos domésticos. En 1982, la economía boliviana como otras en la región, se vio afectada por la crisis de deuda; se registró una tasa negativa de crecimiento del PIB de -3,9 por ciento. Entre 1980 y 1985 los ingresos corrientes del estado cayeron de 40,1 a 27,1 por ciento del PIB. Sin embargo, en ese mismo período el pago de intereses de la deuda externa se incrementó de 3 a 7,2 por ciento del PIB (Humérez Quiroz and Mariscal Ayaviri 2005). La hiperinflación llegó al 27.000 por ciento en el primer semestre de 1985, Echazú (2002).

¹² Los “barones del estaño” es la manera en la que se hace referencia a las elites mineras de la época. Según cifras de la época, entre 1935 y 1939, el 79 por ciento del total de estaño exportado provenía de las minas de estos tres grandes propietarios: Patiño (49 por ciento), Hoschild (24 por ciento) y Aramayo (6 por ciento).

¹³ La nacionalización de estas minas se decretó el 15 de abril de 1952, mediante decreto supremo n°3223.

Tabla 1: Recursos naturales, deuda externa y financiamiento del Sector Público No Financiero

| Caracterización del periodo | 1913-1930 La era del estaño y la nacionalización de los hidrocarburos | 1936-1952 El auge del estaño y la consolidación de las elites mineras | 1952-1964 La nacionalización de la minería y el capitalismo de Estado | 1964-1982 El inicio del ciclo militar y la era del endeudamiento | 1983-2003 Crisis-periodo neoliberal-crisis |
|---|--|---|--|---|---|
| Propiedad de los minerales e hidrocarburos | 1921: venta de empresa petrolera boliviana a la Estadounidense <i>Standard Oil Company</i> . | | 1952: se nacionalizan las minas y se crea la COMIBOL. 1955: los hidrocarburos vuelven a manos extranjeras. | 1969: se nacionaliza la <i>Gulf Oil Company</i> . | 1994: Se privatiza YPFB. |
| Crecimiento, déficit y endeudamiento | Entre 1913 y 1920, la deuda externa se cuadruplica. | En enero de 1931, se suspende el pago de la deuda debido a la reducción de los precios del estaño. Bolivia vuelve a incumplir con el pago de la deuda en 1948. | Aumentan los flujos de ayuda estadounidense. | | 1997: Bolivia consigue el alivio de la deuda en el marco de la iniciativa HIPC. |
| Ingresos y gasto público | El gobierno central apenas genera ingresos equivalentes a 4,5 por ciento del PIB. Comienza el ciclo de endeudamiento externo. | El poder de las elites mineras impide el cobro de impuestos. Las exportaciones mineras llegan a representar el 70 por ciento del total en 1970. | Hasta 1959 el Estado no supera el 4,5 por ciento de ingresos en relación al PIB. Las petroleras dejan al fisco solo el 20 por ciento de sus utilidades. | En los setenta el gobierno central genera ingresos de 10 por ciento del PIB. Al final de la década el gasto llega a duplicar los ingresos. | YPFB es la principal fuente de ingresos del Estado entre 1985 y 1995, genera 50 por ciento de los ingresos totales. |

Fuente: Paz Arauco y Daroca Oller 2017

La Movilización de Recursos, las Políticas y el Desarrollo Social (1985-2000)

Con la caída del estaño a inicios de los años ochenta, Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) se convirtió en la principal fuente de ingresos del Estado boliviano, llegando a generar cerca del 50 por ciento de los ingresos totales, a través de la expansión del mercado externo a Chile y Argentina. Pese a ello, el periodo denominado “neoliberal” basado en políticas de ajuste macroeconómico no logró reducir los elevados niveles de pobreza y desigualdad.

Este periodo, que finalizaría con la crisis de los noventa e inicios de 2000, se caracterizó por el financiamiento de la política social a través de préstamos o mediante la implementación de programas de alivio de la deuda como el programa HIPC,¹⁴ iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres altamente endeudados (Paz Arauco 2016). La inversión pública se financiaba mayoritariamente con recursos externos, pues los ingresos del SPNF nunca fueron suficientes para cubrir el gasto público sin generar un importante déficit fiscal.¹⁵

¹⁴ Denominado así por su denominación en inglés: *Heavily Indebted Poor Countries*.

¹⁵ Entre 1998 y 2005, la economía boliviana registró déficits fiscales consecutivos véase PNUD 2007.

Por el lado de la asignación de recursos, el gasto social había comenzado a adquirir relevancia en Bolivia a mediados de la década de los años treinta del siglo XX.¹⁶ Las series históricas de hacienda pública permiten confirmar que hasta la revolución de 1952 el gasto social representaba alrededor del 10 por ciento del gasto del gobierno central, y que las políticas de centralización de la educación y de la salud fueron la base del aumento del gasto estatal a favor de las políticas sociales. Al finalizar la década de los setenta, el 40 por ciento del gasto del gobierno central se destinaba al gasto social. Sin embargo, la crisis de la economía boliviana registrada a inicios de los ochenta provocó una fuerte contracción del gasto público, con consecuentes recortes del gasto social en esos años. Entre la crisis y el proceso de estabilización y ajuste de la economía el gasto social con relación al PIB se redujo de 7,2 a 4,6 por ciento entre 1980 y 1989.¹⁷

Luego de las políticas implementadas con el objetivo de la estabilización de la economía, el gobierno inició un proceso de construcción de instituciones encargadas del fomento de la inversión social, por ejemplo, a través de las políticas de educación y salud, y la reducción de la pobreza (Paz Arauco y Daroca Oller 2017). La primera institución pública creada con estos objetivos fue el Fondo Social de Emergencia (FSE) en 1987. Sin embargo, la débil institucionalidad y el carácter compensatorio de los programas e instituciones creadas durante este periodo no fueron suficientes, pues pese a que estas acciones implicaron una mayor atención a los temas sociales de parte del Estado, y una mayor inversión y gasto públicos destinados a esos fines, los niveles de gasto social en relación al tamaño de la economía y a las enormes brechas y exclusiones afectaban a la mayoría de la población fueron limitadas (ver tabla 2). En los años noventa el Gobierno boliviano inició una nueva ola de reformas en el ámbito social. Las políticas sociales emblemáticas de este periodo fueron la Ley de Reforma Educativa (n°1565) de 1994, el Seguro Materno Infantil, y la creación de la primera pensión no contributiva para personas adultas mayores, denominada Bonosol, que se financiaría con fondos generados por las empresas privatizadas en el periodo. Asimismo, en materia del manejo estatal de las finanzas públicas, la descentralización, impulsada con la aprobación de ley de Participación Popular y Descentralización Administrativa, jugó un rol importante en la institucionalización de la transferencia de recursos financieros a los niveles locales. Esta ley otorgó competencias de infraestructura social a los municipios y asignó recursos económicos de la coparticipación de varios impuestos nacionales (Paz Arauco y Daroca Oller 2017, Jiménez Pozo 2017).

Además, en 1996 inició el proceso de alivio de la deuda a través de estrategias lideradas por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), orientadas a reducir la pobreza en el marco del programa *Heavily Indebted Poor Countries Initiative* (HIPC; ver tabla 2).¹⁸ Los montos del alivio programado eran, una vez más, insuficientes para hacer frente a las profundas desigualdades y a las magnitudes de pobreza moderada y extrema registradas entonces en el país. A principios del nuevo siglo la pobreza persistente y la profundización de las desigualdades sociales y económicas reflejarían el fracaso de las estrategias de reducción de la pobreza, así como del financiamiento al desarrollo social vía recursos externos. La pobreza total se había mantenido en 60 por ciento, registrando incluso un aumento en los años de crisis económica, social y política registrada al final de la década de los noventa (gráfico 1).

¹⁶ De acuerdo con Péres Cajías 2014, a inicios del siglo XX el estado dedicaba apenas 10 por ciento del gasto a políticas sociales, mientras que un porcentaje importante era absorbido por Defensa.

¹⁷ Para una referencia de la tendencia del gasto social y las prioridades del estado en las décadas de los ochenta y noventa véase el capítulo 3 del Informe Nacional sobre desarrollo humano en Bolivia (PNUD 2017).

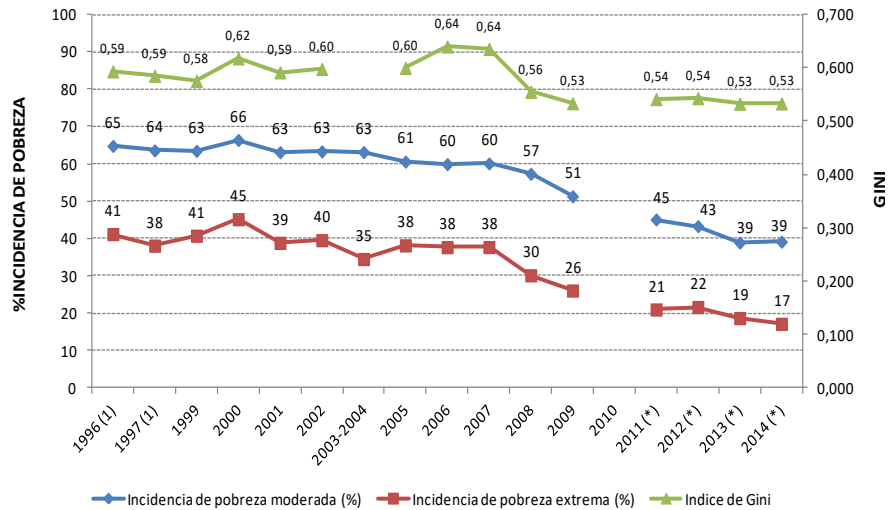
¹⁸ Para un mayor detalle acerca de las estrategias mencionadas ver Paz Arauco 2016.

Tabla 2: Instituciones y recursos para la política social 1985-2014

| | 1985-1992 | 1993-1997 | 1998-2001 | 2002-2005 | 2006-2014 |
|--|--|--|--|---|--|
| Instituciones y políticas sociales, políticas de reducción de la pobreza | 1987: Fondo Social de Emergencia 1989: Fondo de Desarrollo Campesino 1991: Estrategia Social Boliviana y Fondo Inversión Social | Creación del Ministerio de Desarrollo Humano 1994: Ley de Reforma Educativa Ley de Participación Popular y Descentralización Administrativa Ley de Pensiones Bonosol | Programas de alivio a través de la iniciativa HIPC y los diálogos nacionales | | 2006: Nacionalización de hidrocarburos Bono Juancito Pinto 2008: Renta Dignidad 2009: Bono Juana Azurduy 2010: Ley educativa Avelino Siñani y Elizardo Pérez 2010: Ley de Autonomías. Aumento anual del salario mínimo y del haber básico. |
| Gasto e inversión social | Entre 1987 y 1991 el gasto social se mantuvo alrededor de 5 por ciento del PIB. | La inversión social duplica su participación en la inversión pública, de 24 a 49 por ciento. La educación fue el sector que ganó la mayor participación de estos recursos en el periodo. | En 1999 se estima que el monto aliviado alcanzaba a 0,8 por ciento del PIB que debía destinarse a políticas para la reducción de la pobreza. | | Gasto social/PIB sube de 16,2 a 20 por ciento. |
| Origen de la movilización de recursos: deuda externa, alivio de la deuda, impuestos | Alto endeudamiento y baja recaudación tributaria. | 1996: primer programa de alivio de la deuda HIPC. | 2001: reprogramación del HIPC. | La AOD llega a un pico de más de 11 por ciento del PIB el año 2003. Impuestos/PIB equivalentes a 12 por ciento. 2003 :63 por ciento de inversión pública financiada con recursos externos. | Entre 2006 y 2013, la AOD/PIB disminuye de 7,4 a 2,3. La recaudación de impuestos/PIB sube hasta alcanzar el 19 por ciento. 2013: 18 por ciento de la inversión pública financiada con recursos externos, 82% con recursos domésticos |

Fuente: Paz Arauco y Daroca Oller 2017.

Gráfico 1: Tendencias de reducción de la pobreza y la desigualdad (1996-2014)



Fuente: UDAPE 2016

Nota: No se cuenta con información para el año 2010 debido a que ese año no se realizó la encuesta de hogares.

(*) Datos preliminares.

En cuanto a la política fiscal, las recaudaciones tributarias crecieron de manera sostenida desde mediados de la década de los ochenta, logrando un aumento significativo de la presión tributaria asentada en la reforma tributaria de 1986.¹⁹ Gran parte de esta expansión se explicó por la ampliación de la base tributaria de la recaudación de impuestos indirectos, en especial del Impuesto al Valor Agregado (IVA). Al mismo tiempo que aumentaban las recaudaciones tributarias, el gasto público también crecía, esencialmente por la expansión de la planilla del Estado y a pesar de las privatizaciones, debido al efecto de la descentralización. Sin embargo, la tendencia positiva en materia de recaudación tributaria no fue suficiente para hacer frente a la creciente necesidad de la provisión universal de servicios básicos, educación y salud, pues los gastos sociales y la inversión pública no lograban ser cubiertos con estos recursos. Como resultado de estas tendencias, el año 2002, el déficit fiscal alcanzó un máximo de 8,8 por ciento del PIB, mientras que la pobreza y la desigualdad de ingresos alcanzarían los mayores picos el año 2000 y 2006/7 respectivamente (ver gráfico 1).

Así en 2003, luego de unos años marcados por un déficit fiscal crónico y un endeudamiento persistente, Bolivia cerró el corto ciclo de lucha contra la pobreza sin materializar su reducción. Sin embargo, en este periodo se registraron avances sociales importantes en materia de acceso y logros en salud y educación como resultado de un proceso de urbanización acelerado que acercó a la población a los servicios básicos y a los establecimientos públicos de educación y salud, y a las políticas y reformas que impulsaron un acceso universal a estos servicios.²⁰

¹⁹ En 1986 tuvo lugar una de las principales reformas en el campo tributario en el país, con la aprobación de la Ley 843. Esta reforma introdujo reformas al sistema tributario con impuestos directos (a la propiedad, a las utilidades de las empresas, y al ingreso de las personas) y la creación de impuestos indirectos (sobre las ventas), como fue el caso del IVA.

²⁰ Algunas estadísticas cercanas al periodo basadas en los censos de población y vivienda muestran una reducción de las tasas de mortalidad infantil y en la niñez de 94 a 54 y 131 a 75 por cada mil nacidos vivos, respectivamente, entre 1988 y 2003. Las

Entre 1980 y 2000, el Índice de Desarrollo Humano subió de 0,546 a 0,653, una mejora que estuvo caracterizada por mayores avances en los indicadores de educación y salud, en relación al lento progreso del ingreso.²¹ Junto con estas mejoras asimétricas entre los componentes del desarrollo humano, las brechas de desarrollo entre hombres y mujeres, entre población indígena y no indígena, y entre departamentos eran aún enormes.

Algunas de las medidas implementadas que contribuyeron a estas mejoras se asocian sobre todo a la ampliación de la infraestructura escolar y de salud, y a la expansión de la contratación de profesionales en ambos rubros que se reflejan en el aumento importante de la participación de la inversión social en el total de la inversión pública a mediados de los noventa (tabla 2).

Crisis, Protesta y Cambios en la Relación Estado-Sociedad (2000-2003)

Una mirada de largo plazo a la construcción del Estado en el país permite afirmar que las relaciones estado-sociedad en Bolivia giraron en torno a tensiones irresueltas de larga data en cuanto a los siguientes temas: la propiedad de los recursos naturales, la convivencia multicultural y la forma descentralizada del Estado (Crabtree et al. 2009; PNUD 2007). Estas tensiones se hicieron evidentes en las grandes movilizaciones sociales de inicios del nuevo milenio cuya expresión más clara fue la protesta social denominada Guerra del Agua en el año 2000. Esta protesta, iniciada por los habitantes del departamento de Cochabamba en los primeros meses del año 2000, se originó a raíz de la presión ejercida por el Banco Mundial para la privatización del servicio de agua como condición necesaria para la otorgación de préstamos dirigidos a inversiones en el sector. El conflicto estalló en el campo, pues como parte del plan de privatización, el gobierno aprobó una ley con el objetivo de recuperar los canales de riego construidos por los campesinos, para luego entregarlos a la empresa transnacional.²²

A esta situación de crisis a nivel local se sumaron detonantes de la protesta a escala nacional que combinaron factores en los campos económico, político y social. Durante la década de los noventa el crecimiento económico fue insuficiente, y la economía mantuvo niveles de inversión muy por debajo de la media latinoamericana.²³ El balance fiscal había acumulado para entonces cuatro décadas de déficit que alcanzaría su máximo el año 2002. A pesar de que el país ya había sido invitado al proceso de alivio de la deuda con su incorporación a la iniciativa HIPC, la deuda pública en relación al PIB superaba el 50 por ciento hasta el año 2005.²⁴ La crisis económica representó en materia de financiamiento al desarrollo el fracaso del modelo de las privatizaciones de cumplir la promesa de recaudar mayores ingresos para el Estado.

En el plano político, la crisis se expresó en el agotamiento de la denominada democracia pactada. Desde las elecciones de 1985, todos los gobiernos se conformaron gracias a coaliciones partidarias que se negociaban en el Congreso, que era el ente encargado de elegir al presidente. Estas alianzas garantizaron la gobernabilidad de las diferentes gestiones gubernamentales, puesto que agrupan la

estadísticas y diagnósticos de la época también revelan mejoras sustanciales en las tasas de alfabetización y logro educativo de la población boliviana, véase PNUD 2006 y PNUD 2010.

²¹ El concepto de “Desarrollo Humano sin Ingresos” fue utilizada para caracterizar un patrón de mejora en el desarrollo humano explicada por los componentes de educación y salud, frente a menores avances en el componente de ingresos (PNUD 2005).

²² Para mayor información ver Shultz (2008).

²³ Los ratios de inversión con relación al PIB en América Latina fueron de 3,5 por ciento en la década de los ochenta, 9,1 por ciento del PIB en los noventa y 11,4 en los primeros años de la década de 2000. La inversión privada en el conjunto de 19 países de la región alcanzó a 11,2 por ciento del PIB entre 1982 y 1990, 14,6 por ciento del PIB entre 1991 y 1998, y 15,6 por ciento del PIB entre 1999 y 2002 (CEPAL 2012).

²⁴ Morales 2012.

cantidad necesaria de fuerzas políticas para garantizar el control del poder legislativo. Estas alianzas originaron la denominación de “democracia pactada”.

Sin embargo, la mencionada guerra del agua de abril de 2000, implicó el primer gran cuestionamiento no solo al modelo económico, puesto que se oponía a la privatización del agua, sino también cuestionaba al sistema de representación político. Mientras la privatización contaba con el apoyo de todas las instituciones políticas formales, desde el ejecutivo y el legislativo, pasando por las instituciones estatales locales (prefectura y municipio) hasta llegar a las organizaciones de la sociedad civil organizada en el Comité Cívico²⁵; la protesta nació de la Coordinadora del Agua, una instancia *ad hoc*²⁶ que articuló el descontento de sindicatos, de trabajadores urbanos, de campesinos, organizaciones de vecinos y otros, que no se sentían representados por las estructuras democráticas formales.

De esta manera, el sistema de partidos, con más de veinte años de vigencia de la democracia representativa, fue incapaz de generar una representación plural de la población y de dar respuesta a las necesidades más apremiantes para el desarrollo social. Así la crisis social tensionó la relación Estado-ciudadanía, que se caracterizó, entre otras cosas, por un descontento de la población reflejado en una creciente desconfianza de la ciudadanía con relación al manejo del país, situación que repercutía también en los decrecientes niveles de aprobación del gobierno del turno (Daroca Oller 2016). Varias encuestas de opinión realizadas en la época reflejaban el desacuerdo cada vez mayor de la población acerca de la capacidad del Estado de resolver los problemas de la gente. Quizá uno de los datos más reveladores de ello es que, de acuerdo al Latinobarómetro,²⁷ la proporción de personas con la posición más negativa respecto a la capacidad del Estado de resolver los problemas se duplicaron entre 1998 y 2003. Así, los bolivianos que consideraban que el Estado no era capaz de resolver “ningún problema” pasó primero de 9.5 por ciento en 1998, a 14.6 por ciento en 2000 y a 18.5 por ciento en 2003.

Ese año, fue justamente importante desde la perspectiva de la movilización de recursos domésticos y su relación con el conflicto y la protesta social debido a la relevancia que tuvieron dos conflictos relacionados con el financiamiento del desarrollo, ocurridos ese año.²⁸ El primero ocurrió en febrero de 2003 y es conocido como el *impuestazo*. La protesta fue originada por un intento del gobierno de implementar una reforma tributaria que pretendía reducir el déficit fiscal, entre otras medidas, a través de un impuesto al salario, el mismo, que no consideraba criterios de progresividad.²⁹ El segundo conflicto ocurrió en octubre del mismo año, y se refiere a las jornadas de protesta denominadas *la guerra del gas* cuya reivindicación giraba en torno a la recuperación de la propiedad de los hidrocarburos para el pueblo boliviano, entonces en manos de empresas extranjeras, para asegurar que estas empresas beneficiaran a todos los bolivianos.³⁰ Estos conflictos

²⁵ Los Comités Cívicos son instancias tradicionales de representación de los intereses regionales ante el Estado. Lo conforman asociaciones civiles como cámaras de industria y comercio, colegio de profesionales, comerciantes, en algunos casos juntas vecinales. Los sindicatos de trabajadores no son parte de estas instancias, aunque en algunas ocasiones se producen alianzas.

²⁶ La Coordinadora del Agua surgió como una forma nueva de representación conformada por varias instancias que no se sentían representadas por el Comité Cívico, como ser el Comité de Defensa del Agua y la Economía Familiar, grupos de ambientalistas y profesionales no afiliados, por los regantes del área rural, por la Federación de Fabriles, los maestros urbanos y rurales, universitarios y otros grupos. Posteriormente se sumaron las Federaciones de Colonizadores del Chapare y la Federación del Transporte Interdepartamental, entre otras organizaciones sociales.

²⁷ Estos datos pueden ser consultados en línea en <http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>.

²⁸ Para mayores detalles sobre estas protestas, sus causas y sus consecuencias véase Daroca Oller 2016.

²⁹ Esta medida fue altamente impopular, el 94 por ciento de los bolivianos expresaba su desacuerdo con el *impuestazo*. Ello condujo a que la aprobación del gobierno cayera del 49 al 15 por ciento. Para mayor detalle, véase Daroca Oller 2016.

³⁰ Se denominó guerra del gas al conflicto y protesta social que se produjo en rechazo a la propuesta gubernamental de exportar gas a California a través de un puerto chileno. Este conflicto terminó con la renuncia y salida del país del entonces presidente Gonzalo Sánchez de Lozada. En la sección III.2 se profundizan aspectos claves de la guerra del gas.

no solo produjeron los niveles más altos de violencia registrados en los más de treinta años continuos de democracia, sino que el impacto de los mismos reconfiguró el espacio fiscal boliviano, dado su impacto en las reformas institucionales y decisiones de política pública. Estas reformas dieron paso a un proceso de movilización de recursos domésticos basado en la renta hidrocarburiífera, permitiendo a Bolivia financiar el desarrollo económico y social por varios años sin incurrir en déficit fiscal o manteniéndolo dentro de límites aceptables.

De esta manera, la movilización de recursos domésticos ocurrida en Bolivia entre 2003 y 2007 (tabla 3) fue la conjunción de tres procesos diferentes pero interrelacionados causalmente entre sí, a saber:

- i) *La construcción de acuerdos implícitos entre Estado y ciudadanía para la movilización de recursos.*³¹ La guerra del gas abrió paso al referéndum del gas, donde los bolivianos votaron por la abrogación de la antigua ley de hidrocarburo del expresidente Sánchez de Lozada, la recuperación de los hidrocarburos en boca de pozo, la refundación de YPFB, la utilización del gas como parte de la estrategia boliviana para lograr una salida soberana al mar, el pago del 50 por ciento del valor de producción por parte de las empresas petroleras y la asignaciones de esos recursos a educación, salud, infraestructura vial y empleos.
- ii) *La disputa y negociación entre nivel nacional y niveles subnacionales del Estado por la captura y manejo de los recursos movilizados.* En el referéndum del gas, la ciudadanía dio un mandato formal al Estado para asignar los recursos provenientes del gas para educación, salud, infraestructura vial y empleo.³² Sin embargo, no se establecían los mecanismos para estas asignaciones. El trasfondo de esta disputa estuvo en que los niveles subnacionales,³³ específicamente los departamentos de Santa Cruz y Tarija, comenzaron a demandar la profundización de la descentralización política y administrativa a través de un proyecto de autonomías departamentales.³⁴ Para ello, la captura de la renta proveniente de los hidrocarburos y la consecuente prestación de servicios sociales se constituían en un objetivo primordial.
- iii) *La negociación entre Estado y empresas petroleras para modificar los contratos y adaptarlos al nuevo marco normativo dado por la nacionalización de los hidrocarburos de mayo de 2006.* En estas negociaciones, el Estado logró estructurar y aprovechar condiciones favorables de negociación que le permitieron tener una posición dominante en la negociación con las empresas petroleras. De esta manera, se consiguió firmar nuevos contratos beneficiosos para el Estado y para las propias empresas. Esto fue posible gracias a un contexto social y económico favorable a la negociación, al diseño jurídico del Decreto de Nacionalización que condicionó a las empresas a negociar y el despliegue de una estrategia estatal de negociación que combinó la confrontación simbólica y discursiva con cierta flexibilidad y apertura técnica que posibilitaron compensaciones e incentivos a las empresas (Daroca Oller 2016).

³¹ Los acuerdos implícitos hacen referencia al hecho de que los procesos de negociación se determinaron a medida que se desarrollaban los hechos, a diferencia de procesos formales que cuentan con reglas formales acerca de los objetivos, sobre quiénes toman las decisiones, y sobre quiénes son los responsables y/o garantes de los acuerdos (Daroca Oller 2016).

³² Cabe señalar que en ese momento no existía división competencial entre nivel nacional y departamental. Existían niveles de ejecución, por ejemplo, la infraestructura vial principal se ejecutaba desde el nivel nacional y la infraestructura secundaria desde el nivel departamental.

³³ Bolivia está estructurado política y administrativamente en 9 departamentos: La Paz, Oruro, Potosí, Cochabamba, Chuquisaca, Tarija, Santa Cruz, Beni y Pando. En estos 9 departamentos existen 339 municipios.

³⁴ El proyecto de autonomías departamentales pretendía definir espacios territoriales descentralizados, con capacidad legislativa, competencias específicas para la administración política, la gestión pública y el desarrollo territorial.

Tabla 3: Síntesis del proceso de movilización de recursos en Bolivia

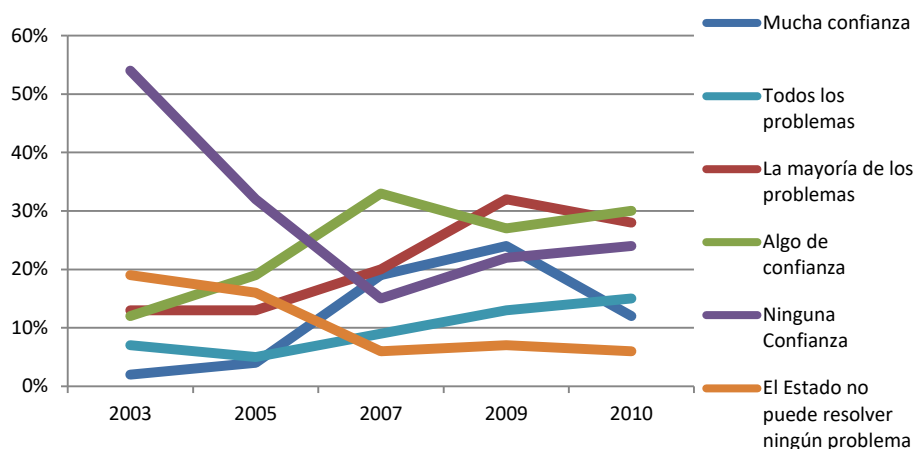
| Proceso de Movilización de Recursos | | | | Negociación entre niveles del Estado Fase 1 | Negociación Estado - Empresas Petroleras | Negociación entre niveles del Estado Fase 2 | |
|-------------------------------------|---|---|---|--|--|--|--|
| | Antecedente | Construcción de acuerdos implícitos entre Estado y Ciudadanía | | | | | |
| Hito | Impuestazo | Guerra del gas | Referéndum del gas | Ley 3058 de Hidrocarburos | Decreto Supremo 28701 de Nacionalización | Negociación de nuevos contratos | Decreto Supremo 29322 Nueva Distribución IDH |
| Fecha | Febrero 2003 | Octubre 2003 | 18 Julio 2004 | Entre Julio y Mayo 2005 | 1ro Mayo 2006 | Entre Mayo y Octubre 2006 | Entre Octubre de 2007 y Octubre de 2008 |
| Descripción | Conflicto violento contra iniciativa fiscal para impuesto al salario | Conflicto violento contra iniciativa gubernamental de exportar gas a Estados Unidos por puerto chileno | Referéndum vinculante para recuperar los hidrocarburos y definir política hidrocarburífera | Se debate y aprueba una nueva ley de hidrocarburos que incorpora los temas del Referéndum del gas | • Nacionalización sin expropiación, que redefine nueva distribución del valor de la producción • Refundación YPFB. | Período de 180 días de negociación de nuevos contratos entre el Estado y 12 empresas petroleras | Se redistribuye el IDH para financiar Renta Dignidad para la tercera edad |
| Actores | <ul style="list-style-type: none"> • Poder Ejecutivo • Org. sociales • Policías • Militares | <ul style="list-style-type: none"> • Poder Ejecutivo • FEJUVE El Alto • Org. sociales | <ul style="list-style-type: none"> • Poder Ejecutivo • Ciudadanía | <ul style="list-style-type: none"> • Poder Ejecutivo • Presidencias ambas Cámaras del Congreso • Diputados del MAS | <ul style="list-style-type: none"> • Poder Ejecutivo | <ul style="list-style-type: none"> • YPFB • 12 empresas petroleras | <ul style="list-style-type: none"> • Poder Ejecutivo • Niveles departamentales |
| Consecuencia | <ul style="list-style-type: none"> • Iniciativa fiscal fallida y deterioro de la gobernanza. • Condiciona espacio fiscal del Estado | <ul style="list-style-type: none"> • Renuncia Presidente y Poder Ejecutivo • Agenda de Octubre (recuperación hidrocarburos, Asamblea Constituyente, etc.) | El Estado recibe mandato popular para recuperar los hidrocarburos y cobrar hasta 50% del valor de la producción a empresas y destinar esos recursos para educación, salud, carreteras y empleo. | <ul style="list-style-type: none"> • Cumplimiento Agenda de Octubre • Cobro del 50% del valor de la producción a empresas a través de regalías e IDH. • Redistribución del IDH favorable a niveles departamentales • Se asignan y ejecutan recursos para educación, salud, carreteras y empleo | <ul style="list-style-type: none"> • Obligación de negociar y firmar nuevos contratos entre Estado y Empresas • Empresas que no firmen nuevos contratos dentro de 180 días no podrán seguir operando en Bolivia. | <ul style="list-style-type: none"> • Se negocian 44 nuevos contratos con 12 empresas petroleras • Aumenta la participación del Estado en la distribución del valor de la producción de hidrocarburos | Redistribución implica aumento de recursos para el nivel nacional y menores recursos para el nivel departamental |

Fuente: Daroca Oller 2016

Por otra parte, la movilización de recursos resultante de los nuevos arreglos institucionales abrió una nueva etapa en las relaciones Estado-sociedad (Daroca Oller 2016), basada en resultados concretos. Lo expresado en el referéndum del gas se materializó en la aprobación, en 2005, de una nueva ley de hidrocarburos (Ley 3058) que estableció el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), su redistribución y su destino. Es a partir del IDH que el Estado comienza a movilizar recursos y a destinarlos a servicios y prestaciones sociales. En mayo del año siguiente, el Decreto Supremo de nacionalización de los hidrocarburos se convirtió en la promesa de mejora de las condiciones de vida de todos los bolivianos a través de un nuevo proyecto de Estado, basado en el reconocimiento de derechos individuales y colectivos, y un nuevo modelo económico basado en la existencia de los sectores estratégicos generadores de riqueza y los sectores no estratégicos generadores de empleo e ingreso.

De esta manera, el proceso de movilización de recursos domésticos tuvo un efecto positivo en la relación Estado – ciudadanía, puesto que se percibió una mejor valoración ciudadana del Estado, de su capacidad de solucionar problemas, y de su desempeño, sobre todo en lo que se refiere al combate de la pobreza, el desempleo y del manejo económico (gráfico 2).

Gráfico 2: Confianza en el gobierno y capacidad del Estado para solucionar problemas



Fuente: Daroca Oller 2016

Esta situación de valoración más positiva de las decisiones y desempeño del Estado contribuyó a configurar la noción de un Estado creíble, debido a la percepción positiva acerca de la capacidad de éste de brindar respuestas a las demandas ciudadanas y cumplir sus expectativas de bienestar. Sin embargo, el caso boliviano también muestra que el Estado creíble no es una condición adquirida, sino que se pone a prueba constantemente y está en constante escrutinio por las demandas ciudadanas. En otras palabras, la relación Estado – ciudadanía no es estática, sino que está en permanente construcción.³⁵ Los buenos resultados percibidos por los ciudadanos en un momento determinado, no garantizan que se mantenga la confianza ciudadana en el Estado si es éste deja de cumplir sus compromisos (Daroca Oller 2016).

³⁵ Este análisis se basa en las tendencias de opinión pública medidas por el Latinobarómetro. Para ello (gráfico 2) se tomaron en cuenta los resultados de las mediciones de las mismas preguntas realizadas en 2003, 2005, 2007, 2009 y 2010. Las características de las muestras de cada año de medición permiten realizar comparaciones confiables en las cuales se basa el análisis de tendencias. Al respecto, la ficha técnica señala que las muestras fueron probabilísticas modificadas, probabilística en tres etapas por cuotas en la etapa final, con 1200 casos, 2.8 por ciento de error muestral y con una representatividad del 100 por ciento del país. Véase Latinobarómetro 2015.

El Nuevo Proyecto de Estado y el Nuevo Ciclo de Movilización de Recursos Domésticos (2006-2014)

El ciclo de movilizaciones y protestas contra el neoliberalismo y el sistema de partidos iniciado a principios de 2000 en Bolivia, condujo a la renuncia sucesiva de dos presidentes: Sánchez de Lozada³⁶ el año 2003 y Carlos D. Mesa³⁷ el año 2005. La victoria de Evo Morales, entonces dirigente de los sindicatos campesinos cocaleros y jefe del nuevo partido de gobierno, el Movimiento al Socialismo (MAS), emprendió el proceso de transición hacia un nuevo Estado bajo las denominadas “agenda de octubre” de 2003 y “agenda de enero” de 2005 que condensaban las demandas del pueblo de la convocatoria a la Asamblea Constituyente y la nacionalización de los hidrocarburos en el primer caso, y la creación de las autonomías en el segundo. Esta última surgiría en contraposición a la agenda de octubre (Daroca Oller 2016).

El nuevo proyecto del Estado que enuncia la Constitución de 2010 combina distintas dimensiones de la realidad nacional, entre ellas, la liberal, la comunitaria, la regional y la cultural.³⁸ La base política del gobierno de Evo Morales, las organizaciones sociales, las alianzas y los pactos entre los distintos actores sociales modificaron de manera sustancial el campo político y las relaciones de poder entre el Estado y la sociedad boliviana.³⁹

Este nuevo modelo de Estado y el horizonte normativo fue también expresado en el Plan Nacional de Desarrollo de 2006 bajo el paradigma del Vivir Bien.⁴⁰ El plan buscaba orientar el diseño de las políticas públicas y las decisiones estatales hacia la constitución de una sociedad con valores de igualdad, solidaridad, reciprocidad y respeto a la diferencia, a través de la redistribución de la riqueza y promoviendo la inclusión social.

A lo largo de la sección que sigue se describe la transición entre la crisis económica y el auge del gas, iniciado tras la nacionalización de los hidrocarburos y la asunción de Evo Morales como presidente del Estado plurinacional, haciendo énfasis en los factores más importantes que caracterizaron el proceso de movilización de recursos domésticos.

Auge del gas, nacionalización, financiamiento y desarrollo social

A partir de 2006, el país salió de la crisis económica con un crecimiento impulsado por la tendencia favorable de los precios de los hidrocarburos y los minerales nacionalizados. En este escenario de crecimiento económico el nuevo gobierno logró financiar el gasto público con ingresos fiscales crecientes, el gasto social aumentó de manera sostenida pasando de 16 a 22 por ciento del PIB, y el país atravesó por un periodo de crecimiento económico con distribución que permitió registrar la mayor caída de la pobreza y la desigualdad de la historia del desarrollo nacional. El incremento de los recursos domésticos para el financiamiento de las políticas públicas también estuvo

³⁶ La demanda de renuncia del presidente Sánchez de Lozada fue impulsada por varios sectores, y condujo a la sucesión constitucional del entonces Vicepresidente de la República Carlos D. Mesa (Daroca Oller 2016).

³⁷ En un escenario de alta conflictividad, Carlos Mesa que había sido invitado como persona independiente de la candidatura a la Vicepresidencia por el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), y quien durante la Guerra del Gas tomó distancia de la posición de Sánchez de Lozada sin renunciar a la Vicepresidencia, no contaba con apoyo de los parlamentarios oficialistas (Daroca Oller 2016).

³⁸ El artículo primero de la nueva Constitución se refiere al modelo de Estado como unitario, social, de derecho, plurinacional, comunitario descentralizado y con autonomías.

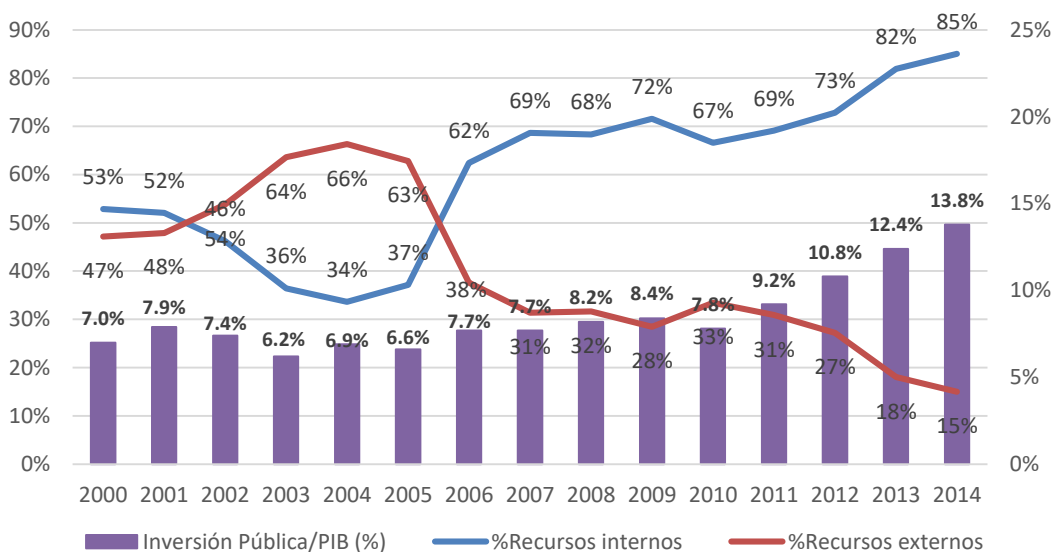
³⁹ Para un análisis sobre las relaciones de poder y los cambios del campo político al inicio y en los primeros años del gobierno de Evo Morales véase PNUD 2011.

⁴⁰ El Vivir Bien se entiende como expresión cultural en la que confluyen la satisfacción de las necesidades humanas en los ámbitos de lo material y económico, así como en los campos de la afectividad, el reconocimiento y el prestigio social (Ministerio de Planificación del Desarrollo 2006).

impulsado por las crecientes recaudaciones de impuestos resultantes de la mayor actividad económica y de políticas tributarias que permitieron lograr mayores grados de efectividad en la recaudación. Las recaudaciones tributarias del Gobierno General, por ejemplo, que incluyen todos los impuestos directos e indirectos excepto aquellos derivados de la producción del gas, aumentaron en más de 5 puntos porcentuales entre 2006 y 2014 (Paz Arauco 2016).

La sustitución de recursos externos por recursos domésticos para el financiamiento del desarrollo fue la gran tendencia en ese periodo. Esta situación se ve reflejada en la constante disminución de la participación del financiamiento externo en la inversión pública que pasó de 63 a 15 por ciento entre 2005 y 2014, así como en relación a los ingresos del Sector Público No Financiero (SPNF) bajó de 25 a 6 por ciento (Paz Arauco 2016). Este cambio en el peso del origen del financiamiento externo al desarrollo ocurrió en un escenario de fuerte expansión de la inversión pública, que llegó a representar cerca del 14 por ciento del PIB en 2014 (gráfico 3). Entre 2014 y 2017, la inversión pública con relación al PIB se mantuvo por encima del 12 por ciento.

Gráfico 3: Evolución de la inversión pública (% PIB) y fuente de financiamiento (2000-2014)



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas 2014, y UDAPE 2018

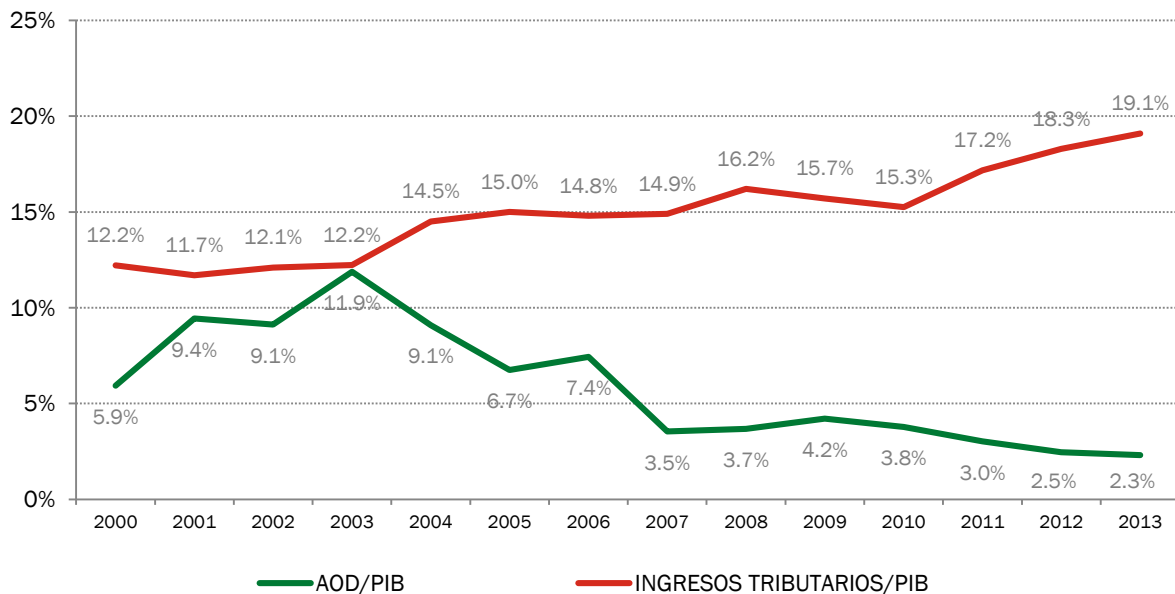
Nota: Los recursos externos (créditos y donaciones) incluyen los recursos HIPC II en la partida correspondiente a las donaciones.

Esta sustitución de recursos externos fue posible por el mencionado éxito en la generación de ingresos públicos tributarios y no tributarios. Entre 2006 y 2013, estos ingresos con relación al PIB crecieron hasta alcanzar 19,2 por ciento del PIB, mientras que la Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD) se redujo de 7,4 hasta 2,3 por ciento del PIB, en el mismo periodo (gráfico 4). Esta tendencia fue el resultado de diversos factores políticos y económicos internos —crecimiento económico, una política fiscal orientada a optimizar las recaudaciones de impuestos, y la decisión de recuperar la soberanía en las decisiones públicas— como de factores externos— el recorte de la ayuda al desarrollo en América Latina y a los países de ingresos medios, entre otros— que modificaron de manera sustancial las relaciones en el Estado y los donantes.

En síntesis, los cambios en las relaciones entre el Estado y la cooperación internacional estuvieron marcadas por el liderazgo del gobierno de Evo Morales en cuanto al destino de los recursos y el diseño de las políticas públicas, una estrategia de recuperación de la soberanía en las decisiones de política pública que llevó a la cooperación internacional a alinear su cartera a la planificación nacional en lugar de imponer un menú de acciones venidas de afuera, y a ser más pertinente y cuidadosa en su relacionamiento con el Estado (Paz Arauco 2016).

El cambio mencionado se expresa también en la composición del financiamiento externo cada vez más comercial y menos concesional y de donación, una mayor concentración de la cartera en convenios de inversión y menor concentración en el fortalecimiento institucional y el apoyo presupuestario, así como en un mayor direccionamiento de los recursos proyectos de infraestructura (Paz Arauco 2016).

Gráfico 4: AOD/PIB e impuestos directos e indirectos/PIB (2000-2013)



Fuente: Paz Arauco 2017. Elaboración propia en base a Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2014), para el ratio entre ingresos tributarios y el PIB; y BM (2015), para el ratio entre la AOD y el PIB.

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.

En este periodo, la mayor parte de los recursos externos se destinó al financiamiento de proyectos de infraestructura; mientras que el Estado boliviano tuvo mayor participación en el financiamiento del contrato social que incluye el financiamiento del gasto social en especie (salud y educación) y las nuevas políticas de protección social implementadas desde el año 2006. Entre los programas de protección social emblemáticos de este periodo, destacan las transferencias en efectivo destinadas a distintos grupos de la población: el Bono Juancito Pinto que beneficia a la población entre 6 y 19 años incentivando la asistencia escolar; el Bono Juana Azurduy⁴¹ orientado a promover el acceso a los servicios de atención de salud materna e infantil para mujeres embarazadas y niños hasta los

⁴¹ A diferencia del Bono Juancito Pinto y de la Renta Dignidad, que han sido financiados por recursos provenientes de las ganancias de las empresas públicas, el Bono Juana Azurduy ha sido financiado por recursos externos.

2 años; y la Renta Dignidad, pensión no contributiva destinada a la población mayor de 60 años con el objetivo de garantizar una jubilación mínima universal.⁴² Estas transferencias, inicialmente no incluidas en el plan de gobierno 2006-2012, fueron diseñadas como iniciativas estatales orientadas a la redistribución de los excedentes del gas. Las transferencias tuvieron importantes efectos a favor de un mayor incentivo al uso de servicios de educación y salud, así como se ha identificado la existencia de un efecto en la reducción de las tasas de abandono escolar y mayores niveles de nutrición entre los niños y niñas en edad beneficiaria (Paz Arauco 2014). Los hallazgos en cuanto a la capacidad distributiva de estas transferencias muestran más bien un efecto reducido.⁴³ En conjunto, estas transferencias forman parte de las nuevas políticas de protección social implementadas por el Estado plurinacional, que se suman a la provisión de servicios públicos de educación y salud de carácter universal con reformas orientadas a garantizar cumplimiento de los derechos individuales y colectivos establecidos en la constitución.⁴⁴

Para este periodo, varios diagnósticos globales y regionales resaltan el liderazgo del gobierno de Evo Morales en la región, en materia de reducción de la pobreza y la desigualdad.⁴⁵ Asimismo, algunos estudios e informes realizados a nivel nacional y regional concluyen que la mayor parte de esta disminución se explica más por el componente laboral de los ingresos de los hogares que por el componente no laboral, donde se incluyen además las transferencias directas en efectivo desde el Estado hacia los hogares.⁴⁶

En cuanto a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, Bolivia logró alcanzar varias metas establecidas hasta el año 2015, entre las cuales destacan importantes metas nacionales alcanzadas en los objetivos 1 (Erradicar la pobreza y el hambre), 3 (Promoción de la equidad de género y autonomía de la mujer), 6 (Combatir el VIH/SIDA, paludismo y otras enfermedades) y 7 (Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente).⁴⁷

En 2014, a casi diez años de la nacionalización de los hidrocarburos y del retorno del Estado a la economía, Bolivia registró la mayor reducción de la pobreza y desigualdad desde que se tenía registros. La combinación de un manejo económico prudente y de una gestión eficiente de la bonanza, impulsada por los precios internacionales favorables de los hidrocarburos, le permitieron al gobierno de Evo Morales expandir la inversión pública y el gasto social promoviendo la universalización de los servicios públicos e introducir, a través de las transferencias en efectivo, nuevos incentivos a la demanda de servicios públicos, así como dinamizar la demanda interna. Pese a ello, la dinámica de la transformación social mostraba ya desde el año 2011 un agotamiento del poder redistributivo del crecimiento, así como del poder transformador de las políticas públicas, situación que se refleja claramente en la ralentización de la reducción de la pobreza y la desigualdad (gráfico 1). Esta situación llamaba a la reflexión sobre la necesidad de redefinir las articulaciones entre la movilización de recursos y los logros sociales para garantizar la sostenibilidad de los logros sociales alcanzados y evitar los retrocesos. Hoy, estos desafíos siguen siendo importantes. Si bien entre 2014 y 2017, la pobreza total se redujo en casi 3 puntos porcentuales, la pobreza extrema se mantuvo sin cambios.⁴⁸ En cuanto a las recaudaciones tributarias, se registró desde 2014 una reducción de la recaudación del IDH como resultado de la caída del precio internacional de los

⁴² Para una revisión de las características e impactos de estas políticas véase Paz Arauco 2014.

⁴³ Paz Arauco et al. 2014.

⁴⁴ Para una descripción detallada sobre las políticas sociales implementadas desde el año 2006 ver UDAPE 2016.

⁴⁵ Según el Banco Mundial, el país lideró en los últimos años el ranking mundial de la "prosperidad compartida", por un mayor crecimiento de los ingresos del 40 por ciento más pobre de la población, en relación al ingreso promedio de la población (World Bank 2014).

⁴⁶ Ver Fundación Aru 2015 y PNUD 2015.

⁴⁷ UDAPE 2015.

⁴⁸ Los datos de 2017 están disponibles en Ministerio de Economía y Finanzas Públicas 2018.

hidrocarburos, mientras que las recaudaciones tributarias sin IDH siguieron la tendencia creciente reflejada en el gráfico 5.⁴⁹

Los cambios institucionales y los límites del desarrollo social a nivel local

Los cambios institucionales que se sucedieron desde el primer quinquenio del siglo XXI, entre ellos la aprobación de la Ley de Hidrocarburos (2005) y la creación del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH),⁵⁰ la Ley de Nacionalización de los Hidrocarburos (2006), la aprobación de la Nueva Constitución Política del Estado (2009),⁵¹ de la Ley de Marco de Autonomías y Descentralización en 2010, y el planteamiento e implementación de un nuevo Modelo Económico Social Comunitario Productivo⁵² redefinieron en conjunto las nuevas reglas del juego de la movilización de recursos en el país, así como determinaron nuevas condiciones en el relacionamiento entre el Estado y la sociedad, entre el Estado y la cooperación internacional, y entre los distintos niveles del Estado.

En este escenario, la manera en la que los cambios institucionales contribuyeron al desarrollo social en este periodo tuvo mucho que ver con la institucionalidad creada en torno a la economía del gas y a la manera en que se definieron las reglas de la distribución de recursos provenientes de su explotación, ya fuera hacia otros sectores de la economía o entre los distintos niveles del Estado.

Sin embargo, la relevancia del gas como principal fuente de financiamiento del Gobierno General ya había acumulado una larga trayectoria desde inicios de los noventa.⁵³ Al principio, eran las regalías del sector las que mayores ingresos generaban, provenientes de la explotación de los hidrocarburos; a partir de 1995, como resultado de la creación del Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados (IEHD),⁵⁴ este impuesto empezó a generar ingresos significativos, aunque menores a los provenientes de las regalías (gráfico 5). Finalmente, desde 2004, cuando inició el auge de los precios internacionales del petróleo y sus derivados, y luego de la aprobación de la nueva Ley de Hidrocarburos en 2005 y la creación del IDH, la contribución de los hidrocarburos a través de impuestos y regalías comenzó a aportar significativamente al ingreso del Gobierno General, llegando a representar más de un tercio de los ingresos totales. Estos recursos serían distribuidos entre las regiones, los departamentos, las municipalidades, las universidades, las comunidades indígenas, el ejército y la policía, y el tesoro nacional, de acuerdo a las reglas establecidas por ley.

⁴⁹ Entre 2014 y 2017, las recaudaciones tributarias provenientes del IDH se redujeron de 15.602 a 6.313 millones de bolivianos. Ver Ministerio de Economía y Finanzas Públicas 2018.

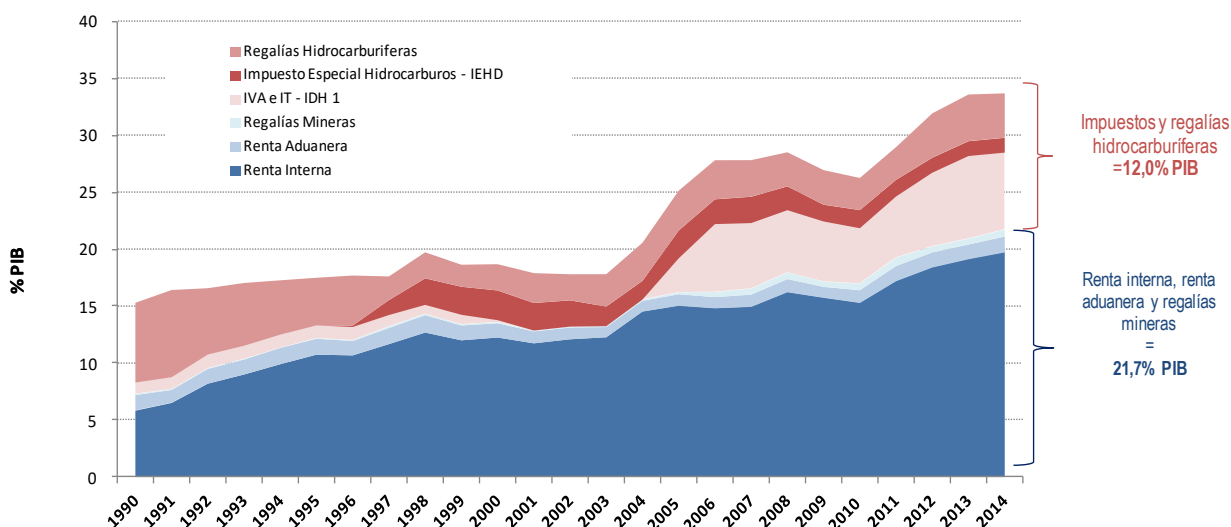
⁵⁰ De acuerdo a la ley, este impuesto es aplicable a la producción de hidrocarburos en todo el territorio nacional. Para mayor información acerca del proceso político, los acuerdos, y la negociación entre el Estado, las empresas petroleras, y las organizaciones sociales, véase Daroca Oller 2016.

⁵¹ Entre otros cambios institucionales, la Constitución Política del Estado Plurinacional aprobada en 2009 establece que Bolivia es un Estado descentralizado y con autonomías en cuatro ámbitos: departamental, municipal e indígena originario campesinas.

⁵² El Modelo Económico Social Comunitario Productivo se basa en la existencia e interacciones entre dos grandes sectores: los sectores generadores de excedentes o sectores estratégicos, y los sectores generadores de ingresos y empleo. Los sectores estratégicos son los hidrocarburos, la minería, la electricidad y los recursos ambientales; mientras que 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. El rol del Estado en este nuevo modelo es la redistribución de los excedentes de los sectores estratégicos hacia los sectores generadores de empleo e ingresos (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas 2011).

⁵³ El gobierno general incluye a las instituciones del gobierno central y a las de los gobiernos sub-nacionales.

⁵⁴ Este impuesto fue creado con el objetivo de gravar la comercialización interna y externa de los hidrocarburos.

Gráfico 5: Estructura de ingreso del Gobierno General/PIB (1990-2014)

Fuente: Elaboración propia con base en Paz Arauco 2014

A partir del año 2010, se sumaron a las reglas de recaudación de impuestos sobre la producción y comercialización de los hidrocarburos definidas por la nueva normativa de generación de impuestos del sector anteriormente descrita, las nuevas reglas de transferencias intergubernamentales y las competencias para los distintos niveles de gobiernos establecidas por la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (2010). Entre 2010 y 2014 como consecuencia de estos cambios institucionales y en un escenario de crecimiento económico sostenido, uno de los cambios más importantes en materia de movilización de recursos para el desarrollo social en el país ocurrió a nivel sub-nacional, con el aumento significativo de los ingresos transferidos desde el gobierno central hacia los gobiernos municipales bajo las nuevas reglas de coparticipación del IDH (Jiménez Pozo 2017). En este periodo, las transferencias intergubernamentales desde el nivel central hacia los Gobierno Autónomos Municipales prácticamente se duplicaron, pasando de 7.000 a 14.000 millones de bolivianos. La contribución del IDH a estas transferencias llegó a representar el 50 por ciento del total de las transferencias recibidas por los gobiernos municipales desde el gobierno central el año 2013, año en el que se registró la mayor recaudación proveniente de este impuesto, durante el periodo analizado (Jiménez Pozo 2017).

La mayor disponibilidad de recursos públicos impuso nuevas presiones a la gestión de las políticas públicas locales, así como a la ejecución presupuestaria. Asimismo, el impacto de la movilización de recursos a nivel local en el desarrollo social municipal fue distinto debido a: la heterogeneidad de las condiciones de desarrollo social iniciales., el distinto grado de capacidad institucional y los recursos disponibles⁵⁵ en los 339 municipios del país (Jiménez Pozo 2017).

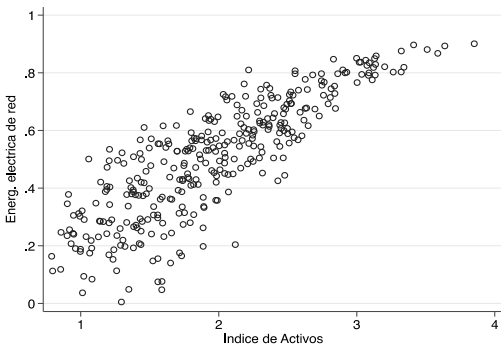
Además de las nuevas reglas de financiamiento a nivel sub-nacional, las autonomías otorgaron a los gobiernos sub-nacionales la posibilidad de elegir de manera directa a sus autoridades, de administrar sus recursos económicos, y el ejercer de las facultades legislativas, reglamentarias, fiscalizadoras y ejecutivas.

⁵⁵ Estos recursos incluyen recursos propios de los gobiernos municipales y transferencias desde el gobierno central.

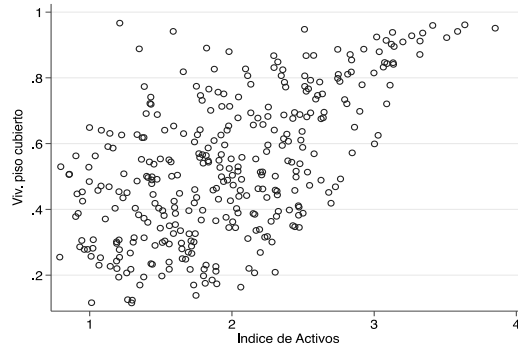
Entre 2004 y 2014, en un escenario favorable de los precios internacionales del petróleo y los minerales, los recursos de la coparticipación tributaria de los niveles sub-nacionales crecieron en 4.5 veces, mientras que las transferencias por el IDH destinado a los gobiernos municipales aumentaron más de 27 veces. Sin embargo, más recursos económicos no significaron mejoras en la capacidad de gestión de la mayoría de los gobiernos municipales, pues estos gobiernos no fueron eficaces en superar el bajo desarrollo institucional y se enfrentaron a dificultades en la ejecución de recursos, así como en impulsar proyectos y cerrar las brechas existentes en distintos indicadores acerca de las condiciones de bienestar de la población (Jiménez Pozo 2017). Por poner un ejemplo, la información disponible en los censos permite concluir que luego de más de dos décadas de descentralización municipal, el bienestar medido a través de la estimación de un índice de activos del hogar, varía mucho entre municipios (Jiménez Pozo 2017).⁵⁶

Además, los datos sugieren la existencia de una relación positiva entre la riqueza, medida por el índice de activos de los hogares en un municipio, y la cobertura de algunos servicios básicos. El gráfico 6 muestra la relación entre el índice de activos de los hogares bolivianos a nivel municipal y la cobertura de algunos servicios (energía eléctrica por red, piso de la vivienda recubierto, y uso de Gas Licuado de Petróleo). Las figuras revelan la existencia de brechas enormes entre municipios. El cálculo sobre el índice de activos de los hogares, que incluye variables sobre el equipamiento del hogar y tenencia de artículos durables a partir de los censos de 2001 y 2012, muestra que, en 200 municipios del país, la población apenas disponía, en promedio, de uno o dos artículos entre los seleccionados para el índice (gráfico 6). Las brechas en el bienestar alcanzado a nivel municipal se extienden al acceso de la población a servicios básicos, así como al acceso y cobertura de los servicios de educación y salud.

Gráfico 6: Servicios básicos en municipios según Índice de Activos

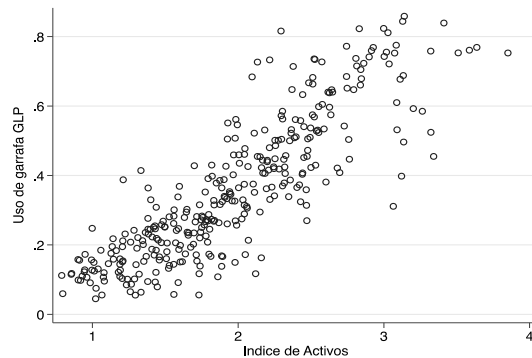


(a) Energía eléctrica de red



(b) Vivienda con piso recubierto

⁵⁶ Este índice de activos considera dos componentes: (i) la tenencia de artículos para la comunicación como televisión y radio; y artículos para el acceso a información como internet, computadora, teléfono fijo o celular, y (2) bienes que sirven de transporte, como automóvil, motocicleta y otros que son activos o riqueza que disponen los hogares.



(c) Uso de garrafa - GLP

Fuente: Censo de Población y Vivienda 2012

El análisis de los avances sociales alcanzados a nivel municipal en cuanto a acceso a servicios básicos, educación y salud durante la primera década de 2000, muestra que los avances fueron distintos entre municipios. Por un lado, se observa mayores logros en aquellos municipios con mayores niveles de bienestar y con mayor acceso a activos, en relación al resto de los municipios. Por otro lado, la mayor disponibilidad de recursos de los gobiernos locales no se tradujo en mayores logros sociales, reflejando debilidades institucionales y recursos per cápita aún insuficientes para que las nuevas competencias asignadas por la Constitución Política del Estado y por la Ley n°031 Marco de Autonomías (2010) se implementaran de manera eficiente a favor del desarrollo social (Jiménez Pozo 2017).

Conclusiones e Implicaciones

Este informe sintetiza los resultados del estudio de caso sobre la movilización de recursos domésticos para el desarrollo social en Bolivia en el periodo 1985-2014. El relato asume como condición fundamental de partida la historia de la dependencia de la economía boliviana de la explotación de los minerales y los hidrocarburos. Esta condición definió en gran medida la capacidad del Estado de crecer, de generar recursos o endeudarse, y de utilizar los recursos ya fuera en beneficio de las elites económicas o para su distribución a través de las políticas públicas en beneficio de los bolivianos.

Desde el registro de las relaciones y acuerdos entre el Estado y la sociedad, los hallazgos sugieren que una particularidad del proceso de movilización de recursos en Bolivia en el periodo 1985-2014 radicó en su origen reivindicativo y en la fuerza de la protesta y la movilización social como mecanismos de redefinición de las decisiones sobre el origen y el destino de los recursos públicos. A inicio de 2000, en medio de un escenario de crisis y de voluntad popular de hallar una salida a la misma, la protesta dio paso a nuevos acuerdos implícitos entre el Estado y la ciudadanía sobre el tipo de recursos a ser movilizados, a través de procesos de negociación formales y directos entre el Estado y los distintos actores de los niveles sub-nacionales del propio Estado, el sector privado, y empresas extranjeras. La elección del primer presidente indígena de la historia del país en 2005 dio paso a la transformación de la representación política, puesto que abrió espacios de decisión y representación directa a sectores tradicionalmente excluidos.

En este escenario de profundos cambios políticos, el modelo de la nacionalización de los hidrocarburos iniciado en 2006 fue exitoso en materia redistributiva, porque permitió lograr un

crecimiento sostenido acompañado por una reducción de la pobreza y la desigualdad, y porque significó el inicio de una nueva era en el financiamiento al desarrollo. Por primera vez en la historia de las finanzas públicas, Bolivia dejó de depender de recursos externos para financiar el contrato social, modificando la relación de dependencia económica y política de las políticas de desarrollo de la cooperación internacional, e iniciando un nuevo ciclo en las relaciones entre el Estado y los donantes. Este momento excepcional en la trayectoria de la generación de ingresos públicos domésticos en el país estuvo también marcado por importantes cambios en las prioridades y destino de la Ayuda Oficial al Desarrollo.

El conjunto de políticas públicas implementadas desde el Estado también registró cambios importantes, entre ellos, se transitó de la centralidad de los esquemas universales, contributivos y centrados en la oferta dando paso a acciones focalizadas en grupos más vulnerables, introduciendo incentivos a la demanda de educación y salud, impulsando así un proceso de inclusión y de mejora sostenida de los indicadores sociales. Asimismo, las reformas introducidas por la constitución política del Estado y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, introdujeron también nuevos desafíos a la planificación del desarrollo en el nivel local y su coordinación con el nivel central.

Hoy a más de diez años de las reformas institucionales adoptadas, la movilización de recursos domésticos para el desarrollo social enfrenta nuevos desafíos que amenazan su sostenibilidad. Entre los principales retos destacan: un escenario de crecimiento económico sostenido, pero con menor capacidad distributiva, capacidades locales y sectoriales heterogéneas, y límites en la sostenibilidad efectividad y progresividad del gasto social. A esta situación se suma el agotamiento del poder transformador de las políticas sociales implementadas dado el gran salto alcanzado en la última década, lo que exige redefinir una nueva cuestión social que asegure un desarrollo social incluyente en el mediano y largo plazo.

Gran parte del éxito transformador hacia el logro de las Objetivos de Desarrollo Sostenible radica en la posibilidad aún incierta de una lectura renovada de la cuestión social de parte de todos los actores que hoy se disputan el poder de la toma de decisión desde el Estado.

Bibliografía

- Comisión Económica para América Latina (CEPAL). 2012. Estudio económico de América Latina y el Caribe: Las políticas ante las adversidades de la economía internacional. Santiago de Chile: CEPAL.
- Crabtree, John, George Gray Molina y Laurence Whitehead (editors). 2009. *Bolivia, pasado y presente*. La Paz: Plural.
- Di John, Jonathan. 2010. *The Political Economy of Taxation and State Resilience in Zambia since 1990*. Crisis States Working Papers Series No.2, Working Paper No. 78, London: Crisis States Research Centre at LSE.
<http://www.lse.ac.uk/internationalDevelopment/research/crisisStates/download/wp/wpSeries2/WP782.pdf>, accessed on 15 October 2013.
- Daroca Oller, Santiago. 2016. *Protesta Social y Movilización de Recursos para el Desarrollo social en Bolivia*. PDRM Documento de Trabajo 2016-3. Ginebra: UNRISD.
- Echazú, Luis Alberto. 2002. “Historia de la deuda externa boliviana (primera parte)”. *Red Voltaire*, 1ro de octubre de 2002, <http://www.voltairenet.org/article120336.html>, accessed on 28 December 2013.
- Fundación Aru. 2015. *Explicando Cambios en bienestar, distribución del ingreso y pobreza en Bolivia durante los años 2000*. La Paz: Fundación Aru.
- Hujo, Katja and Shea McClanahan (eds.). 2009. *Financing Social Policy: Mobilizing Resources for Social Development*. Basingstoke: Palgrave, Macmillan y UNRISD.
- Humérez Quiroz, Julio y Mirna Mariscal Ayaviri. 2005. “Sostenibilidad y gestión de la deuda pública externa”. En: *Análisis Económico Volúmen 20*. Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas. La Paz: Gobierno de Bolivia, UDAPE. Disponible en:
http://www.udape.gob.bo/portales_html/analisiseconomico/analisis/vol20/deuda.pdf
- Jiménez Pozo, Wilson. 2016. *Movilización de recursos domésticos, desarrollo social y cambio institucional: Descentralización y autonomías municipales en Bolivia*. PDRM Documento de trabajo 2017–1. Ginebra: UNRISD.
- Latinobarómetro. 2002 a 2011. Banco de Datos en línea. Anual, Corporación Latinobarómetro.
<http://www.latinobarometro.org>
- . 2015. Ficha Técnica Latinobarómetro 1995-2015 en <http://www.latinobarometro.org/seccionDocumentos,FichasTécnicasde los estudios, acceso en agosto 2017>
- Machicado Saravia, Flavio. 2010. *Historia Económica de la República de Bolivia (1952-2009)*. La Paz: Creativa.
- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. 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. La Paz: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.
- . 2014. *Memoria de la Economía Boliviana 2013*. La Paz: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.
- . 2015. *Dossier Fiscal*. La Paz: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Disponible en:
http://www.economiayfinanzas.gob.bo/index.php?opcion=com_contenido&ver=contenido&id=1304&id_item=588. Fecha de acceso: 30 de mayo de 2016.
- . 2018. *Memoria de la Economía Boliviana 2017*. La Paz: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.
- Ministerio de Planificación del Desarrollo. 2006. *Plan Nacional de desarrollo*. La Paz: MPD.
- Morales, Juan Antonio. 2012. *La Política Económica Boliviana 1982-2010*. La Paz: Plural.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development)/ECLAC (Economic Commission for Latin America and The Caribbean)/CIAT (Inter-American Center of Tax Administrations)/IDB (Inter-American Development Bank). 2017. *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2017*. Paris: OECD.
- Paz Arauco, Verónica y Santiago Daroca Oller. 2017. *La Movilización de Recursos Domésticos para el Desarrollo Social en Bolivia (1985–2012)*. Manuscrito no publicado. Ginebra: UNRISD.

- Paz Arauco, Verónica, George Gray Molina, Ernesto Yáñez & Wilson Jiménez. 2014. "Explaining low distributive impact in Bolivia". *Public Finance Review*, Vol. 42(3), pp. 326-345.
- Paz Arauco, Verónica. 2014. *Nuevos caminos de la política social en Bolivia. El rol de las transferencias en efectivo*. La Paz: PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo).
- . 2016. *Cambios y continuidades en la relación Estado-Cooperación Internacional en Bolivia (1985-2014)*. Ginebra: UNRISD.
- Peres Cajías, José. 2014. "Bolivian Public Finances 1882-2010. The Challenge to make Social Spending Sustainable". *Revista de Historia Económica - Journal of Iberian and Latin American Economic History*, Volume 32, Issue 1, March 2014, pp. 77-117
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). Sin fecha. *Perfil de los estratos sociales en América Latina. Pobres, vulnerables y clases medias*. La Paz: PNUD. Disponible en: <http://www.revistahumanum.org/blog/wp-content/uploads/2014/08/Perfil-estratos-sociales-America-latina.pdf>.
- . 2015. *Informe regional sobre desarrollo Humano en América Latina y el Caribe*. La Paz: PNUD.
- . 2005. *Informe temático sobre Desarrollo Humano en Bolivia. La economía más allá del gas*. La Paz: PNUD.
- . 2006. *Informe temático de Desarrollo Humano en Bolivia. Niñas, niños y adolescentes en Bolivia: 4 millones de actores del desarrollo*. La Paz: PNUD.
- . 2007. *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano. El Estado del Estado en Bolivia*. La Paz: PNUD.
- . 2011. Roger Cortez Hurtado (Coord.) *Claves de la transición del Poder. Cuaderno de futuro 26*. La Paz: PNUD.
- . 2016. *Informe regional sobre desarrollo Humano en América Latina y el Caribe. Progreso Multidimensional: Bienestar más allá del ingreso*. La Paz: PNUD.
- Shultz, Jim. 2008. "La guerra del agua en Cochabamaba y sus secuelas." In Jim Shultz and Melissa Crane Draper (eds.), *Desafiando a la globalización. Historias de la experiencia boliviana*. El Centro para la Democracia. La Paz: Plural.
- UDAPE (Unidad de Análisis de la Política Económica). 2015. *Dossier de Estadísticas Sociales y Económicas*. La Paz: UDAPE. Disponible en: www.udape.gob.bo. Fecha de acceso: 13 de julio de 2015.
- . 2016. *La política social en Bolivia*. La Paz: UDAPE. Disponible en: <http://www.udape.gob.bo/>.
- . 2018. *Dossier de Estadísticas Sociales y Económicas*. La Paz: UDAPE. Disponible en: www.udape.gob.bo. Fecha de acceso: agosto 2018.
- UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development). 2007. *Reclaiming Policy Space: Domestic Resource Mobilization and Developmental States*. Ginebra: UNCTAD.
- United Nations. 2003. *Monterrey Consensus of the International Conference on Financing for Development*. New York: United Nations.
- . 2015. *Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development (Addis Ababa Action Agenda)*. New York: United Nations.
- UNRISD (United Nations Research Institute for Social Development). 2012a. *Politics of Domestic Resource Mobilization*. Project Proposal. Ginebra: UNRISD.
- . 2012b. *La política de la movilización de recursos internos para el desarrollo social*. Síntesis de proyecto No 1. Ginebra: UNRISD.
- . 2012c. *Mineral Rents and the Financing of Social Policy: Options and Constraints*. Research and Policy Brief No. 15. Ginebra: UNRISD.
- . 2013. *Contestation and Social Change: The Politics of Domestic Resource Mobilization in Bolivia*. Project Brief No 7. Ginebra: UNRISD.
- World Bank. 2014. *A Measured Approach to Ending Poverty and Boosting Shared Prosperity: Concepts, Data and Twin Goals*. Policy Research Report. Washington DC: The World Bank.