

**UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y FINANCIERAS
CARRERA DE ECONOMÍA**



TESIS DE GRADO

**EFICACIA DE LA AYUDA EXTERNA AL DESARROLLO EN BOLIVIA
DESDE LA PERSPECTIVA DEL RECEPTOR EN LA NUEVA
ARQUITECTURA FINANCIERA INTERNACIONAL
PERIODO 2000-2016**

POSTULANTE : Rimbart Acuña Ramos
TUTOR : M. Sc. J. Reynaldo Yujra Segales
RELATOR : Lic. Pablo A. Calderón Catacora

**La Paz – Bolivia
2018**

DEDICATORIA

Esta tesis está dedicado a:

Mis padres Juan Acuña y Alicia Ramos dos personas extraordinarias siempre comprometidos con el bien común. Este logro es también de ustedes.

Nicolás Reinber Acuña Flores, mi hijo por haber crecido entre libros y apuntes siempre paciente y hermoso

La memoria de, Roxana Ana Flores J. (†), quien fue mi compañera, madre de mi hijo que desde el cielo me guía y está orgullosa por este logro

AGRADECIMIENTOS

A DIOS por haberme ayudado maravillosamente en cada paso de esta investigación, facilitando y abriendo caminos, y sobre todo por haberme inspirado.

Mi agradecimiento especial a la Universidad Mayor de San Andrés "UMSA", por abrirme sus puertas y haberme permitido una formación profesional.

Un profundo agradecimiento a todos los docentes de la carrera de economía, particularmente al M. Sc. Roberto Ticona García por haberme brindado generosamente su apoyo en el inicio de este trabajo; al M. Sc. J. Reynaldo Yujra Segales (mi tutor) por el tiempo, dedicación y guiarme durante el desarrollo de la presente tesis, al igual que, al Lic. Pablo A. Calderón Catacora (docente relator) en la corrección de la misma.

Y a todas aquellas personas que siempre estuvieron a mi lado en las buenas y las malas apoyándome

MUCHAS GRACIAS

ÍNDICE DE CONTENIDO

CAPÍTULO I PRESENTACIÓN GENERAL DE LA INVESTIGACIÓN

1.1. ANTECEDENTES	1
1.2. JUSTIFICACIÓN	4
1.2.1. Económica	5
1.2.2. Social	6
1.2.3. Política	7
1.3. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	7
1.3.1. Formulación del Problema	12
1.4. PLANTEAMIENTO DE LA HIPÓTESIS	12
1.4.1. Formulación de la hipótesis	12
1.4.2. Determinación y Operacionalización de las Variables	12
1.5. PLANTEAMIENTO DE LOS OBJETIVOS	14
1.5.1. Objetivo General	14
1.5.2. Objetivos Específicos	14
1.6. DELIMITACIÓN DEL TEMA	15
1.6.1. Temporal	15
1.6.2. Espacial	15
1.7. ESTRATEGIA METODOLÓGICA	16
1.7.1. Método de Investigación	16
1.7.2. Tipo de Investigación	16
1.7.3. Fuentes de Información	16
1.7.4. Procesamiento de Datos	17

CAPÍTULO II MARCO TEÓRICO

2.1. TEORÍA MACROECONÓMICA Y FINANCIACIÓN OFICIAL DEL DESARROLLO	18
2.2. EL PAPEL DEL FINANCIAMIENTO PARA DESARROLLO EN EL PROCESO DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO	19
2.2.1. El Financiamiento para Desarrollo en el modelo de Harrod-Domar y los modelos de Brechas	19
2.2.2. El Financiamiento para el Desarrollo en los Nuevos Modelos de Crecimiento Económico	22
2.2.3. El debate sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo	24
2.2.4. Aportaciones más recientes sobre la Eficacia de la Ayuda	31
2.2.5. Implicaciones de la Ayuda al Desarrollo	32
2.2.6. La Agenda de Paris sobre Eficacia de la Ayuda (2005)	33
2.3. EL FINANCIAMIENTO PARA EL DESARROLLO Y COMPORTAMIENTO DEL GOBIERNO RECEPTOR	35
2.3.1. Análisis de los principales vínculos entre el Financiamiento para el Desarrollo y el Sector Público	35
2.3.1.2. Los efectos de la ayuda al desarrollo sobre la inversión	36
2.4. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL	37

CAPÍTULO III

MARCO LEGAL, INSTITUCIONAL Y POLÍTICAS DE DESARROLLO

3.1. MARCO LEGAL	54
3.1.1. Normativa aplicable a la Cooperación Internacional de las Naciones Unidas	54
3.1.1.1. Resoluciones de la Asamblea General	55
3.1.2. Marco Legal vigente para la Cooperación Internacional y el Financiamiento Externo en Bolivia	57
3.2. MARCO INSTITUCIONAL	62
3.2.1. El Sistema de las Naciones Unidas y la Cooperación para el Desarrollo	62
3.2.2. Instituciones de Desarrollo de América Latina	64
3.2.3. Instituciones de desarrollo a nivel Nacional	65
3.3. PLANES DE DESARROLLO	69
3.3.1. Planes de Desarrollo de las Naciones Unidas	69
3.3.2. Los Decenios de las Naciones Unidas para el Desarrollo	69
3.3.3. Los Planes de Ajuste Estructural y los Objetivos de la Ayuda en el Tercer Decenio	71
3.3.4. El enfoque de los fomentos a los programas de lucha contra la pobreza... ..	72
3.3.5. La ONU y los Objetivos de Desarrollo del Milenio	73
3.3.6. Declaración de Paris (AAA)	74
3.3.7. Políticas y acciones de cooperación de la Organización de Estados Americanos	76
3.3.8. Políticas de desarrollo a nivel Nacional	76
3.3.8.1. Estrategia boliviana de Lucha Contra la Pobreza	77
3.3.8.2. Revisión de la Estrategia boliviana de Reducción de la Pobreza EBRP, 2004-2007 Hacia las Metas del Milenio	78
3.3.8.3. Plan Nacional de Desarrollo 2006-2011	79
3.3.9. Organización de la Cooperación Internacional en Bolivia	82

CAPÍTULO IV

ANÁLISIS DEL CONTEXTO ECONÓMICO DEL PAÍS 2000-2016

4.1. CARACTERÍSTICAS GENERALES DE BOLIVIA	83
4.1.1. Antecedentes Políticos, Sociales y Económicos	83
4.1.2. Períodos de la democracia pactada y las reformas estructurales	85
4.2. ANÁLISIS DE LOS PRINCIPALES INDICADORES MACROECONÓMICOS 2000-2016	87
4.2.1. Evolución del Producto Interno Bruto y PIB per-cápita	88
4.2.2. Inflación	90
4.2.3. Tasa de Desempleo	91
4.2.4. Balance Fiscal	92
4.2.4.1. Gasto de Capital o Inversión Pública	94
4.2.4.2. Promedio de ejecución de la Inversión Pública	95
4.2.4.3. Inversión Pública por Sector Económico	95
4.2.4.4. Inversión Pública por Fuente de Financiamiento	97
4.2.4.5. Inversión Extranjera Directa	98
4.3. ESTADO DE LA SITUACIÓN DEL DESARROLLO HUMANO Y SOCIAL	100

4.3.1. Evolución de los indicadores de Desarrollo Humano	100
4.3.2. Incidencia de Pobreza y el Índice de Gini	101
4.4. POLÍTICA DE ENDEUDAMIENTO DEL SECTOR PÚBLICO.....	103
4.4.1. Deuda Pública Interna del TGN	103
4.4.2. Deuda Pública Externa de Mediano y Largo del TGN.....	104
4.4.2.1. Estructura de la Deuda Pública Externa de mediano y largo plazo por Sector Económico ..	105
4.4.2.2. Estructura de la deuda pública externa de mediano y largo plazo según acreedor	106
4.4.3. Servicios de la Deuda Pública Externa de Mediano y Largo Plazo.....	108

CAPÍTULO V

FINANCIAMIENTO OFICIAL DEL DESARROLLO

5.1. ANÁLISIS SOBRE FLUJO FINANCIERO DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL A NIVEL MUNDIAL 2000-2016.....	110
5.1.1. Evolución de los Flujos de Ayuda: una visión Global	113
5.1.2. Distribución Geográfica de la Ayuda	119
5.1.3. Distribución Sectorial de la Ayuda.....	121
5.2. AYUDA EXTERNA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.....	122
5.2.1. Principales Receptores de la AOD en América Latina y el Caribe... ..	125
5.2.2. Asignación Sectorial de la AOD en América Latina y el Caribe	126
5.3. ANÁLISIS CUALITATIVO DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO EN BOLIVIA.....	127
5.3.1. Antecedentes.	127
5.3.2. El Nuevo contexto de Relacionamiento Estado –CI (2006-2016)	134
5.3.3. Agencias y organismos de Cooperación Internacional en Bolivia 2000-2015.....	135
5.4. ANÁLISIS CUANTITATIVO DE CARTERA DEL FINANCIAMIENTO DE LA AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO EN BOLIVIA 2000-2016	143
5.4.1 El peso de la ayuda en la economía boliviana	143
5.4.2 Convenios de Financiamiento Externo Suscritos por Bolivia	144
5.4.3. Evolución de contrataciones por tipo de financiamiento	146
5.4.3.1 Contrataciones del Financiamiento Externo por sector económico	147
5.4.4 Desembolsos del Financiamiento Externo por Tipo de Convenio	150
5.4.5 Desembolsos del Financiamiento Externo Según Fuente de los Recursos	152
5.4.6 Desembolsos del Financiamiento Externo por Destino de los Recursos.	154
5.5 INGRESOS DE CAPITAL A BOLIVIA POR CONCEPTO DE DONACIONES Y PRINCIPALES DONANTES.....	157
5.5.1 Ingresos de Capital por Donaciones	158
5.5.2 Principales donantes a Bolivia	159
5.5.3. Destino de los recursos de Donación 2008-2016.....	162
5.5.4. Alivios de Deuda Externa	164
5.6. EL SECTOR DE LAS ONGs.....	167
5.6.1 Las ONG de Desarrollo en Bolivia	168
5.6.2 Funciones de ONGD en Bolivia en el periodo de análisis.....	169

CAPÍTULO VI
FINANCIACIÓN DEL DESARROLLO Y COMPORTAMIENTO DEL GOBIERNO RECEPTOR
"EVIDENCIA EMPÍRICA"

6.1. ESTIMACIÓN EMPÍRICA DEL MODELO DE RESPUESTA FISCAL PARA BOLIVIA (2000-2016)	172
6.2. BASE DE DATOS	173
6.3. RESULTADOS DE LA ESTIMACIÓN EMPÍRICA.....	177
6.3.1. Resumen de los resultados de la estimación empírica del MRF a la ayuda del desarrollo 2000-2016.....	179
6.4. SENTIDO ECONÓMICO DE LOS RESULTADOS	180

CAPÍTULO VII
CONCLUSIONES

7.1. CONCLUSIONES DE LA INVESTIGACIÓN.....	181
REFERENCIA BIBLIOGRÁFICAS	185

ANEXOS ESTADÍSTICOS 2000-2016

DETALLE DE CUADROS

Cuadro III.1	Objetivos de Desarrollo del Milenio ODM.....	73
Cuadro III.2	Los Principios de la Declaración de París.....	75
Cuadro IV.1	Tendencia del Índice de Desarrollo Humano.....	101
Cuadro IV.2	Estructura de la Deuda Pública Externa de mediano y largo plazo por sector económico, saldo al 31/12/16.....	105
Cuadro IV.3	la Deuda Pública Externa de mediano y largo plazo según acreedor.....	107
Cuadro V.1	Distribución de la Ayuda Oficial al Desarrollo por regiones.....	120
Cuadro V.2	Composición de la Ayuda Bilateral.....	122
Cuadro V.3	La AOD bilateral en América Latina y el Caribe 2010-2016.....	122
Cuadro V.4	Promedio anual de desembolsos Netos para ALC países DAC-OCDE 1970-2016.....	123
Cuadro V.5	Países receptores de AOD en América Latina y el Caribe 2012-2016.....	126
Cuadro V.6	Agencias y organismos de Cooperación Internacional en Bolivia.....	136
Cuadro V.7	Agencias y organismos de Cooperación Internacional en Bolivia 2010-2016	138
Cuadro V.8	Fondos Canasta en Bolivia Vigentes 2015.....	140
Cuadro V.9	Apoyo Presupuestario en Bolivia Vigente a 2015.....	142
Cuadro V.10	Financiamiento Contratado por sectores económicos 2000-2015.....	147
Cuadro V.11	Desembolsos del Financiamiento Externo por Tipo de Convenio 2000-2016	151
Cuadro V.12	Desembolsos del Financiamiento Externo por Destino de los Recursos.....	156
Cuadro V.13	Ingresos de Capital por concepto de Donaciones, 2005-2016.....	158
Cuadro V.14	Principales donantes de Bolivia 1997-2005.....	159
Cuadro V.15	Características de las principales donaciones a Bolivia de países y organismos 2008-2016.....	161
Cuadro V.16	Ingresos de Capital por concepto de Alivio HIPC-I, HIPC-II 2005-2016.....	166
Cuadro V.17	Generación de ONGs.....	168
Cuadro VI.1	Evolución de Contrataciones de Rec. Externos por tipo de Financiamiento..	173
Cuadro VI.2	Deuda Externa de Mediano y largo plazo por consecionalidad de crédito 2000-2016.....	173
Cuadro VI.3	Flujos Netos de AOD a Bolivia en relación con otras fuentes de Financiamiento del Desarrollo 2000-2016.....	173
Cuadro VI.4	Operaciones Consolidadas del Gobierno general 2000-2016.....	174
Cuadro VI.5	Ayuda Oficial al Desarrollo en Bolivia 2000-2016.....	174
Cuadro VI.6	Ingresos de Capital por concepto de Alivio HIPC-I, HIPC-II 2005-2016	175
Cuadro VI.7	Ingresos de Capital por concepto de donaciones y ALIVIO HIPC-I, HIPC-II 2005-2016.....	175
Cuadro VI.8	Operaciones Consolidadas del SPNF, 2000-2016.....	175
Cuadro VI.9	Financiamiento contratado por sectores 2000-2016.....	176
Cuadro VI.10	Desembolsos del Fin. Externo por destino de los Recursos.....	176
Cuadro VI.11	Desembolsos del Financiamiento Externo por tipo de Convenio.....	176
Cuadro VI.12	Ayuda anticipada.....	177
Cuadro VI.13	Estimación del modelo en el que la AOD es anticipada pero no realizada...	178
Cuadro VI.14	Ayuda no Anticipada.....	178
Cuadro VI.15	Resumen Resultados de la estimación Empírica del MRF a la ayuda al Desarrollo 2000-2016.....	179

DETALLE DE GRÁFICOS

Gráfico IV.1	Evolución del PIB Nominal en el periodo 2000-2016.....	89
Gráfico IV.2	Tasa de Crecimiento del PIB per cápita en el periodo 2000-2016.....	90
Gráfico IV.3	Inflación Acumulada por gestiones en el periodo 2000-2016.....	91
Gráfico IV.4	Tasa de Desempleo abierto en el Área Urbana 2000-2016.....	92
Gráfico IV.5	Balance Fiscal del periodo 2000-2016.....	93
Gráfico IV.6	Gasto de Capital o Inversión Pública del periodo 2000-2016.....	94
Gráfico IV.7	Promedio de Ejecución de la Inversión Pública 2000-2005 y 2006- 2016..	95
Gráfico IV.8	Ejecución de la Inversión Pública por Sectores, 2000-2016.....	96
Gráfico IV.9	Composición de la Inversión Publica ejecutada por fuente de Financiamiento, 2000-2016.....	97
Gráfico IV.10	Inversión Publica ejecutada con recursos externos (créditos y donaciones), 2000-2016.....	98
Gráfico IV.11	Inversión Extranjera Directa Neta, 2000-2026.....	99
Gráfico IV.12	Inversión Publica Vs. Inversión Directa Neta, 2000-2016.....	100
Gráfico IV.13	Incidencia de la Pobreza moderada, extrema e índice de Gini 2000-2015.	102
Gráfico IV.14	Stock de Deuda Pública Interna del Tesoro General de la Nación, 2000-2016.....	103
Gráfico IV.15	Deuda Pública Externa de mediano y largo plazo del periodo 2000-2016	104
Gráfico IV.16	Deuda Pública Externa de mediano y largo plazo según acreedor, 2000-2016.....	106
Gráfico IV.17	Deuda Pública Externa, multilateral y bilateral, periodo 2000-2016.....	107
Gráfico IV.18	Servicio de Deuda Pública Externa en el periodo 2000-2016.....	108
Gráfico V.1	Evolución de la Ayuda Oficial al Desarrollo a nivel mundial 1960-2016.....	115
Gráfico V.2	Flujos Oficiales y Privados hacia los países en desarrollo registrados por la CAD-OCDE, 1960-2015.....	116
Gráfico V.3	Canales de Asistencia de Desembolsos brutos de la AOD, 2007-2015.....	117
Gráfico V.4	AOD Mundial Neto de todos los Donantes miembros del CAD-OCDE distribuido por vía bilateral y multilateral, 2000-2015.....	118
Gráfico V.5	AOD Mundial Neto de todos los donantes miembros del CAD-OCDE distribución por vía bilateral y multilateral, 2010-2016.....	118
Gráfico V.6	AOD como porcentaje del INB en países DAC, 2010 y 2016.....	119
Gráfico V.7,8	La AOD bilateral distribuida en los cinco continentes 2010 y 2016.....	120
Gráfico V.9	Principales países cooperantes de América Latina y el Caribe 2012-2016..	124
Gráfico V.10	Promedio de desembolsos Netos hacia Bolivia de AOD países DAC-OCDE, 1970-2016.....	125
Gráfico V.11	Principales Receptores de AOD en ALC en el periodo 2003-2016	126
Gráfico V.12	Destino de la AOD en ALC, por sectores 2010-2016.....	127
Gráfico V.13	Circulo vicioso de pobreza y gobernabilidad permeable en Bolivia.....	133
Gráfico V.14	Factores de Cambio en el contexto de relación Estado-Cooperación..... Internacional en Bolivia, 2006-2016.....	135
Gráfico V.15	Flujos de Ayuda Oficial al Desarrollo a Bolivia, 2000-2016.....	143
Gráfico V.16	Convenios de Financiamiento Externo suscritos, 2000-2015.....	145
Gráfico V.17	Evolución de las Contrataciones por tipo de Financiamiento 2000-2015....	147
Gráfico V.18	Financiamiento Externo Contratado 2000-2009 y 2010-2016.....	149

Gráfico V.19	Financiamiento Externo Contratado según Entidad Ejecutora, 2000-2016	150
Gráfico V.20	Desembolsos de Financiamiento Externo por tipo de Convenio 2000-2016	151
Gráfico V.21	Principales Agencias de Financiamiento Externo 1986-1993.....	152
Gráfico V.22	Principales Agencias de Financiamiento Externo 2000-2005.....	152
Gráfico V.23	Desembolsos de Financiamiento Externo por tipo de Financiador 2000-2015.....	153
Gráfico V.26	Promedio de desembolsos de AOD por Agencia u Organismo 2012-2016	154
Gráfico V.27	Monto desembolsado por sector 1986-1993.....	155
Gráfico V.28	Monto desembolsado por Sector 1994-1997.....	155
Gráfico V.29	Desembolsos del Financiamiento Externo por destino de los recursos, 2000-2005, 2006-2010 y 2011-2016	156
Gráfico V.30	Promedio de Desembolsos Financieros por Sector, 2011-2015.....	157
Gráfico V.31	Desembolsos de Donaciones por Fuente de Financiamiento 2008-2012 y 2013-2016.....	160
Gráfico V.32	Desembolsos de Donaciones por Destino de los Recursos 2008-2016.....	164

LISTA DE SIGLAS

ABC	Administradora Boliviana de Carreteras
ACDI	Agencia Canadiense de Cooperación Internacional (Agence Canadienne pour le International)
AECI	Agencia Española de Cooperación Internacional
AIF	Asociación Internacional de Fomento (Banco Mundial)
AL	América Latina
ALBA-TCP	Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América Tratado de Comercio de los Pueblos
ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
AT	Asistencia Técnica
ATPDA	Acuerdo de Promoción Comercial Andina y Erradicación de Drogas
BCB	Banco Central de Bolivia
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial)
BM	Banco Mundial
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CAF	Corporación Andina de Fomento
CAN	Comunidad Andina de Naciones
CEPAL	Comisión Económica para América Latina (Naciones Unidas)
COSUDE	Agencia Suiza de Cooperación Internacional
CPE	Constitución Política del Estado
DN	Dialogo Nacional
EBRP	Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza
EXIMBANK-K	Banco de Importaciones y Exportaciones de Corea
EML	Enfoque del Marco Lógico
FAD	Fondo de Ayuda al Desarrollo
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOMPLATA	Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata
FONADAL	Fondo Nacional de Desarrollo Alternativo
GTZ	Agencia Alemana de Cooperación Internacional
GruS	Grupo de Socios para el Desarrollo de Bolivia
HIPC	Países Pobres Altamente Endeudados (<i>Highly Indebted Poor Countries</i>)
IDE	Inversión Directa Extranjera
IFI	Instituciones Financieras Internacionales
INDH	Informe Nacional de Desarrollo Humano
INE	Instituto Nacional de Estadísticas
JICA	Agencia Japonesa de Cooperación Internacional (Japanese International Cooperation Agenci)
LPP	Ley de Participación Popular
NN.UU.	Organización de las Naciones Unidas
NORAD	Agencia Noruega de Cooperación Internacional
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OEI	Organización de Estados Iberoamericanos
OND	Organizaciones No Gubernamentales
ONGD	Organizaciones Gubernamentales de Desarrollo

PGDES	Plan General de Desarrollo Económico y Social
PIB	Producto Interno Bruto
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNB	Producto Nacional Bruto
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PVD	Países en Vías de Desarrollo
SWAP	Enfoque Sectorial (Sector Wide Approach)
TCP	Tratado de Comercio de los Pueblos
TGN	Tesoro General de la Nación
TLC	Tratado de Libre Comercio
UDAPE	Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas
UE	Unión Europea
USAID	Agencia Estadounidense de Cooperación Internacional
VIPFE	Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo
G7	Grupo de los 7 países más Industrializados
ODF	Financiamiento Oficial para el Desarrollo

INTRODUCCIÓN

La concesión de ayuda ha sido la principal respuesta de los países desarrollados al problema de la pobreza en los países subdesarrollados, y como tal, la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID), en sus distintas formas y a través de diferentes iniciativas, ha jugado un rol importante en el progreso económico y social de Bolivia, siendo este país, declarado a partir de 1983 como una nación prioritaria de ayuda, lo que lo llevó a recibir cuantiosas cantidades de recursos financieros.

En las tres últimas décadas, el Financiamiento Oficial del Desarrollo (FOD), sean estas mediante las operaciones de préstamos o donaciones de organismos y/o agencias multilaterales y bilaterales han significado un importante apoyo para contribuir a mantener la estabilidad macroeconómica del país, así como para financiar el gasto público (consumo e inversión pública) en los diferentes gobiernos de turno. Acciones que han permitido que se generen debates en torno a su papel y efectividad por la comunidad científica y por otras esferas de la sociedad, tales como políticos, técnicos y organizaciones civiles.

Esta investigación trata precisamente, de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) que ha llegado a Bolivia durante las últimas décadas ya sean estas en forma de créditos o donaciones, y el modo en la que los receptores (administración pública) de estos recursos financieros responden a estos flujos de ayuda, ya que serán estos (gobiernos receptores) los que reciban además de ser los responsables en tomar decisiones en la gestión y asignación de la Ayuda Financiera Internacional (AFI).

Existen razones esenciales que justifican la relevancia de este ámbito de estudio. En primer lugar, el interés por este tema se debe fundamentalmente a la creencia (a pesar de todas las críticas) de considerar a los flujos ayuda al desarrollo como un instrumento importante y necesario en la lucha contra la pobreza y la desigualdad que sufren los países en desarrollo. En segundo lugar, este tema está muy vinculado con las exigencias que se derivan del cumplimiento de la Agenda de Desarrollo del Milenio, aprobada por Naciones Unidas, en el año 2000. Los avances internacionales

en la definición y defensa de los derechos de las personas constituyen una tercera razón que subyace a esta búsqueda de nuevos recursos para el desarrollo. Por último, a estas razones se añade otra de naturaleza sobrevenida: la ampliación del espacio de los bienes públicos internacionales que el proceso de globalización comporta.

Teniendo en cuenta que es el gobierno (administración central) del país el que recibe y gestiona la mayor parte de la ayuda al desarrollo, el objetivo principal de la tesis es contribuir al estudio de la eficacia de la ayuda al desarrollo en Bolivia desde la perspectiva del gobierno receptor. Además, analizar los efectos que generan estos recursos financieros externos en la formulación de los planes presupuestarios del gasto público (consumo e inversión) del gobierno.

La principal interrogante que han guiado la investigación y la delimitación de la hipótesis de trabajo ha sido la siguiente: ¿De qué forma los recursos financieros transferidos desde el exterior por concepto de ayuda al desarrollo han influido en el comportamiento del gasto público de Bolivia? Adicionalmente la investigación se plantea otras preguntas básicas estrechamente relacionadas con el tema propuesto: ¿Cómo influyen los flujos de ayuda al desarrollo sobre el comportamiento del Gobierno receptor? ¿Se utiliza realmente la ayuda al desarrollo en el logro de los fines para los que los donantes la conceden? ¿Es eficaz la ayuda que llega a Bolivia desde la perspectiva del receptor? Y finalmente una pregunta difícil pero de ineludible respuesta, ¿constituye la ayuda internacional parte de la solución al subdesarrollo o parte del problema? En este estudio se pretende dar respuesta a este amplio abanico de interrogantes que se plantean en el marco de las relaciones de cooperación y la financiación del desarrollo en el Estado Plurinacional de Bolivia.

En este contexto general se enmarca esta investigación, cuyo ámbito de estudio se circunscribe en el área de la *Economía Internacional*, las *Teorías del Desarrollo Económico* y la *Economía del Sector Público*. Puesto que el propósito fundamental de esta investigación es hacer un trabajo de carácter descriptivo-analítico además de histórico (Enfoque multidisciplinar); en su contenido se combinan aspectos teórico-

económicos, técnicos, históricos, conceptuales, sociales y políticos, para esto nos servimos de información secundaria documental y estadística, que nos permita tener una mayor aproximación y comprensión del tema propuesto.

La tesis se estructura en siete capítulos claramente diferenciados. El primer capítulo, tiene como propósito presentar los aspectos generales del tema planteado en la investigación. Tras este primer capítulo introductorio, en el segundo capítulo está dedicado al Marco Teórico, en esta se realiza un repaso de las principales áreas de investigación macroeconómica relacionadas con la ayuda al desarrollo, además se presenta el modelo teórico de Respuesta Fiscal. El tercer capítulo tiene como propósito describir el marco jurídico, institucional y Políticas de Desarrollo, aplicable a la Cooperación para el Desarrollo, donde se abarca todos los niveles, desde los textos de carácter universal emanados por el sistema de NN.UU hasta las normativas, institucionales y políticas de desarrollo vigentes a nivel nacional. En el capítulo cuarto se hace un análisis detallado de los principales indicadores macroeconómicos del país en el periodo 2000-2016. El quinto capítulo, tiene como objetivo presentar la evolución de la ayuda a nivel mundial y nacional; en este aparato se hace un diagnóstico descriptivo de los flujos cuantitativos de AOD por fuente y propósito así como de las características que presenta la financiación del desarrollo en Bolivia. En sexto capítulo está dedicado a la demostración de la hipótesis planteada, además en esta sección se describen los efectos del estudio empírico y el sentido económico de estos resultados sobre la respuesta del gobierno receptor a los flujos de ayuda al desarrollo en Bolivia. Y finalmente la investigación cierra con el séptimo capítulo dedicado a las conclusiones, que se obtienen a partir de la investigación documental (teórica) y empírica realizada en la tesis.

CAPÍTULO I

PRESENTACIÓN GENERAL DE LA INVESTIGACIÓN

1.1. ANTECEDENTES

La cooperación externa en Bolivia ha tenido una diversidad de manifestaciones y propósitos que se remontan fundamentalmente a los años cincuenta¹. Desde entonces, la Cooperación Internacional (CI) y el Financiamiento para el Desarrollo, en sus distintas formas y través de diferentes iniciativas han tenido un rol de acompañamiento al desarrollo económico y social del país; Las operaciones de préstamos, donaciones y cooperación técnica de instituciones multilaterales y bilaterales han significado un importante apoyo a la implementación de políticas nacionales de desarrollo, así como para financiar la inversión pública.

Sobre la base de una larga relación de confianza con el país, el rol de la CI y el financiamiento para el desarrollo ha ido cambiando a lo largo de las últimas décadas, en respuesta a la reorientación de sus prioridades y a su adaptación a las necesidades emergentes del país. Basándonos en un análisis coyuntural, podemos identificar varios de los momentos más significativos que han antecedido a la actual situación en la que nos encontramos. Para ello es importante remontarse a inicios de la década de los ochenta, momento del retorno a la democracia en Bolivia , que coincidió además con una situación de crisis económica, heredada del último periodo de los gobiernos militares, y caracterizada por una importante acumulación de deuda externa².

Tras el periodo oscuro de los gobiernos militares de los setenta, los gobiernos de la democracia impulsaron una nueva política económica de inspiración neoliberal basada en los programas de ajuste y la privatización del sector público. Entre 1985 y 1993, en un escenario de elevado y creciente endeudamiento, el país se vió obligado a negociar recursos externos para financiar el gasto, iniciando una medida de

¹ Década en la que llegaron las primeras donaciones de alimentos a partir de convenios bilaterales establecidos con Estados Unidos en el marco de la PL-480.

² Morales Juan Antonio (2012). La Política Económica boliviana 1982-2010

suspensión de pagos del servicio de la deuda externa a los bancos comerciales y a su vez, iniciando una serie de reformas estructurales (Morales 2012)³. Para entonces la CI en Bolivia había adquirido un rol relevante en el diseño de políticas, el financiamiento de la inversión, la consolidación de la estabilización económica⁴ y la implementación de reformas estructurales (VIPFE, 1997).

Si bien las reformas económicas lograron atajar la inflación agudizaron también otros problemas estructurales: se disparó los índices de pobreza, se agudizó la precariedad laboral y se incrementaron los conflictos sociales. Ante esta situación, a finales de la década del ochenta, una vez superada la fase de ajuste estructural de la economía, se inicia una nueva etapa de discusión sobre la necesidad de construir una agenda social en el país, los temas sociales (educación, salud, niveles de vida e ingresos) empezaron a conceptualizarse como inversión y no así como gasto, visión ligada a la idea de capital humano propugnada por el BM.

Como acción concreta en materia de inversión social, se creó el Fondo de Inversión Social (FIS) sustituyendo al Fondo Social de Emergencia (FSE)⁵ con el objetivo de financiar obras de desarrollo en educación y salud con una visión que trascienda la creación de empleos de emergencia y que buscaba de manera incipiente sentar las bases de una política social de carácter permanente (CEDLA, 2000). La forma de financiamiento del FIS, así como su diseño se realizó con el apoyo de recursos externos del BM.

La multiplicación de fondos de Cooperación Internacional durante la segunda mitad de la década del ochenta y los primeros años del noventa, propicio un aumento explosivo de las ONG en el país, al pasar de 100 en 1980 a 530 en 1992 (Arellano-López y Petras, 1994). Asimismo, las agencias de cooperación y las ONGs orientaron

³ Morales J. A. (2012), entre 1979 y 1981 en crecimiento de la economía boliviana fue menor al 1 por ciento, y la inflación había alcanzado el 32,6 por ciento. A inicios de los ochenta Bolivia enfrentaba una crisis económica que afectaba a toda la región y que se agravaría entre 1982 y 1985, como resultado de medidas económicas que fracasaron en los intentos de estabilización y un contexto externo poco favorable.

⁴ Los costos de la estabilización incluyeron un efecto recesivo por la contracción en la actividad económica... en este contexto la asignación de recursos a sectores sociales era mínima y de carácter paliativo (CEDLA 2000).

⁵ El FSE, fue instituido en 1986 con financiamiento procedente de la cooperación internacional multilateral, destinado a impulsar programas de alivio a la pobreza.

de forma creciente la ejecución de proyectos a los sectores más desfavorecidos, en respuesta a los requerimientos de los financiadores, de este modo fueron asumiendo la función de prestación de servicios básicos que ya no podía cubrir el Estado.

La década de los noventa, estuvo marcada por la fuerte influencia de las políticas neoliberales inspiradas en las recetas de los organismos internacionales. De hecho, en Bolivia se abordó un proceso de liberalización económica que acometió una privatización masiva de las empresas públicas, dichas medidas fueron acompañadas por la promulgación de un paquete de reformas de segunda generación de carácter institucional y social. Durante esta década y principios del 2000, la CI a través del financiamiento para el desarrollo apoyo de manera decidida las diferentes iniciativas nacionales de reforma del estado y su financiamiento jugó un rol muy importante en un contexto de estreches fiscal, viabilizando inversiones públicas en infraestructura social y económica.

Dada la recurrencia de la incapacidad de pago de la deuda externa y los insuficientes resultados en la reducción de la pobreza, el último paso de carácter reformista fueron los denominados Diálogos Nacionales (DN)⁶ tendentes a la elaboración participativa de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP) en un debate participativo, como condición necesaria para acceder a los esquemas de condonación de la deuda para países HIPC⁷.

En síntesis, en el periodo previo al 2006, el relacionamiento entre el estado y la CI operaba en un contexto de persistentes problemas fiscales que agobiaron al país durante varias décadas, este relacionamiento se basó en las condicionalidades que imponían los donantes a los receptores de la ayuda ya sean estas condiciones de carácter político, geoestratégico o económico-comercial. En cambio, a partir de 2006, el rol del financiamiento externo ha ido cambiando de un enfoque inicial asistencialista a un apoyo concentrado en áreas de acción identificadas de manera conjunta con la

⁶ Conforme a las recetas de los organismos internacionales de cooperación, los gobiernos bolivianos impulsaron desde 1997 la celebración periódica de Diálogos Nacionales (DN).

⁷ Bolivia ingresa a la lista de países pobres altamente endeudados o iniciativa HIPC.

contraparte boliviana, tal como lo establecen los acuerdos (declaraciones, planes), y las acciones de la cooperación en base a la Arquitectura Financiera Internacional.

En el plano internacional, la agenda de la ayuda externa respondió también a necesidades cambiantes en el tiempo y registro importantes transformaciones tanto en sus objetivos y orientaciones. Las acciones y acuerdos a nivel internacional para incrementar la eficacia y la eficiencia de la AOD se concentran en la Declaración del Consenso de Monterrey⁸, la Declaración de Roma⁹, el Memorando de Marrakech¹⁰, la Declaración de París¹¹ y la declaración de Santa Cruz Bolivia¹².

1.2. JUSTIFICACIÓN

El debate sobre la Eficacia de la Ayuda no es nuevo, ha estado presente tanto en la agenda política internacional como en la comunidad académica desde el inicio del sistema de cooperación al desarrollo. Un breve repaso a la literatura macroeconómica muestra que las últimas seis décadas fueron testigos de una gran cantidad de estudios sobre la ayuda al desarrollo, sin que exista un claro consenso en torno a su eficacia.

El área de estudio que más ha centrado la atención de los investigadores, tanto desde el punto de vista cuantitativo —número de obras— como cualitativo —aportaciones realizadas—, ha sido el análisis de la contribución de la ayuda al proceso de crecimiento de los países receptores. Desde la perspectiva teórica, las propuestas han evolucionado a medida que surgen nuevas teorías y modelos sobre el crecimiento económico.

Tras revisar las controversias surgidas en la literatura sobre la ayuda al desarrollo en los últimos sesenta años, se concluyen que, a pesar de los avances realizados

⁸ Aprobada el 22 de marzo de 2002 en la ciudad de Monterrey, México, por los jefes de Estado y de gobierno de los países que conforman las Naciones Unidas.

⁹ Aprobada en el foro de roma el 25 de febrero de 2003, con la participación de instituciones multilaterales y bilaterales de desarrollo, instituciones financieras y países asociados.

¹⁰ Aprobado el 5 de febrero de 2004 en la segunda Rueda Internacional sobre resultados del desarrollo.

¹¹ Aprobada el 12 de marzo de 2005 por autoridades de más de 90 países y jefes y funcionarios de 27 organismos de asistencia al desarrollo.

¹² Aprobada el 11 de octubre de 2006 en Santa Cruz, Bolivia, por los representantes de países de América Latina y el Caribe y los socios para el desarrollo que apoyan la región.

persisten numerosas cuestiones sin resolver alrededor del impacto de la ayuda y por ello, es preciso continuar investigando los diversos mecanismos de transmisión a través de las cuales la ayuda influye en el país receptor.

En suma, la revisión de la literatura sobre el impacto de la ayuda al desarrollo lejos de ser concluyente, plantea varias controversias tanto desde el punto de vista teórico como empírico. Teniendo en cuenta que es el gobierno del país receptor el que recibe y gestiona la mayor parte de los recursos de la ayuda al desarrollo a través de las variables fiscales del gasto público. Conviene, por tanto, analizar el impacto de la ayuda sobre diferentes variables intermedias como vía para comprender mejor su eficacia.

1.2.1. Económica

Desde el punto de vista económico, hay varias razones que justifican la oportunidad de revisar en estos momentos las condiciones propias del financiamiento internacional para el desarrollo en Bolivia: primero, en los últimos 30 años, el financiamiento para el desarrollo de la Cooperación Internacional ha jugado un papel crucial en la economía boliviana. Entre 1985 y 2005, la ayuda externa ha representado entre el 7 y 12% del PIB anual del país. Sin embargo, a partir de 2006 los recursos de la ayuda fueron perdiendo su dinamismo frente a otras fuentes de ingresos en la financiación del desarrollo; entre el 2006 y 2016 el promedio de ingresos externos por concepto de ayuda fue del 3,5% del PIB.

La influencia de la C.I. a través del financiamiento para el desarrollo ha sido importante en los diferentes contextos económicos, sociales y políticos desde el retorno a la democracia en 1982, sería una segunda razón. Su financiamiento, ha colmado una brecha importante en la inversión pública, ha contribuido al mejoramiento de las condiciones sociales en Bolivia, al mantenimiento de la estabilidad macroeconómica, al fortalecimiento institucional, a la internacionalización de los conceptos como la lucha contra la pobreza y la igualdad de género.

El año 2006, representa para Bolivia un punto de inflexión en el relacionamiento entre el Estado y la CI. Ello se debió sobre todo, con la asunción del MAS al poder, con un

amplio apoyo de los sectores sociales. El gobierno del MAS-IPSP, desde sus inicios, llevo adelante importantes reformas económicas, favorecidos además, por un contexto económico internacional favorable, que se tradujeron en un alza de los precios de las materias primas exportables, en consecuencia, la disponibilidad de contar con mayores recursos financieros propios en la financiación del gasto público de inversión, lo que le llevo a depender menos de los flujos de ayuda externa, sería una tercera razón.

1.2.2. Social

Desde el ámbito social, el financiamiento para el desarrollo entendida como una fuente de ingresos económicos desde el exterior, sean estas en forma de créditos o donaciones, puede significar por mucho, la situación actual en la que nos encontramos como sociedad. Toda vez que, gran parte de estos recursos financieros de la ayuda han sido una fuente de financiación del gasto público social (salud, educación e inversión pública en infraestructura) en el pasado no muy lejano, ya que estos gastos del sector público resultan esenciales para aumentar el nivel de vida de la población en los países en desarrollo.

Si bien, los flujos de ayuda al desarrollo han reducido considerablemente en los últimos años con relación al PIB, su financiamiento sigue siendo tan importante en amplios sectores de la población. Aspectos que deberían formar parte de las competencias privativas de los Estados, demandan hoy para su gestión, dosis crecientes de ayuda internacional, tales como la lucha contra el narcotráfico, el cambio climático, entre otros, al tener efectos que trascienden fronteras.

Asimismo, el cambio en el tipo de financiamiento para para el desarrollo podría traer consigo una carga intergeneracional en su cumplimiento, ya que el país, paso, de adquirir créditos concesionales a adquirir cada vez en mayor medida créditos comerciales, que tienen mayores interés y plazos de devolución más cortos, por consiguiente, se podría estar se podría estar comprometiendo los recursos del futuro.

1.2.3. Política

Desde el punto de vista político, la ayuda al desarrollo ha estado inevitablemente influenciado y condicionado por los acontecimientos políticos internacionales y nacionales que a la solución de los problemas de la población más necesitada. No hay duda, que detrás del concepto “ayuda” subyace fundamentalmente una forma de asistencialismo realizada en función de los intereses del donante y no para conseguir los fines que persigue el desarrollo. Sin embargo, conviene tener en cuenta la ayuda de los países nórdicos, que estará más en consonancia con la contribución al desarrollo en los países pobres.

En línea con lo afirmado anteriormente, la ayuda será un medio, no un fin que pretenda contribuir al bienestar de países o grupos de población; será un instrumento de control e imposición cultural entre otros efectos. Por lo que, consideramos que el financiamiento para el desarrollo en Bolivia no debería ser analizada en forma aislada e independiente de la política. Una vez más, el caso de Bolivia resulta un escenario idóneo para efectuar un análisis de la relación entre ayuda y el comportamiento del gobierno receptor; lo es también una cuestión interesante para reflexionar sobre las consecuencias de tres décadas intensas de ayuda externa.

1.3. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La noción de desarrollo descansa en la idea de que es posible que las sociedades alcancen en el futuro superiores niveles de bienestar si en el presente acometen un esfuerzo transformador de suficiente entidad como para permitirles un desplazamiento hacia una trayectoria de mayor progreso (Thirlwall, A.P. 1976. Cit. por Alonso J.A. 2011, pp.1)¹³. Por tanto el desarrollo comporta un esfuerzo inversor: una acumulación de capacidades en un momento dado del tiempo para ampliar la gama de oportunidades previstas para el futuro.

¹³ José Antonio Alonso, Financiación del desarrollo, Fundación Carolina 2011, pp. 1.

En consecuencia, la disponibilidad de los recursos financieros para respaldar iniciativas transformadoras deviene un tema clave en toda estrategia de desarrollo. Se trata de disponer de los recursos necesarios para alentar la inversión que todo proceso de desarrollo necesita. Ahora bien, ¿De dónde derivar estos recursos?. En principio tres pueden ser las fuentes genéricas de procedencia: el ahorro doméstico, los recursos liberados por el comercio internacional y los fondos transferidos desde el exterior sean estas en forma de crédito, remesas, **ayuda oficial** o inversión.

En suma, para que las capacidades nacionales puedan desplegarse más plenamente es crucial que el país pueda acceder, cuando lo necesite, a financiación internacional, en magnitud y condiciones aceptables. De ahí la importancia que tiene estudiar las circunstancias en las que se mueve la financiación del desarrollo.

Al igual que para muchos países en desarrollo, en Bolivia, los flujos de ayuda oficial al desarrollo sean estas en forma de créditos, subvenciones o donaciones, se constituye en una de las principales fuentes de ingreso en la financiación del desarrollo y en consecuencia, un elemento clave en la política fiscal del gobierno. El hecho de que los flujos de ayuda sean más volátiles que otras fuentes de financiación del presupuesto público como los ingresos impositivos, puede plantear dificultades a la hora de formular la política fiscal de un país en desarrollo como el nuestro.

Desde la perspectiva regional en términos comparativos Bolivia ha sido y es uno de los países de América Latina más dependientes de la ayuda internacional, en términos relativos tan solo superado por Nicaragua, Honduras y Haití. A raíz de la severa sequía que asoló el país en 1983, Bolivia fue declarado como país prioritario de ayuda por la comunidad internacional, lo que le llevó a recibir más de 12.000 millones de \$us durante las siguientes dos décadas (Rodríguez C. A. 2009, 18). Además, a partir del 2000 el país accedió a los beneficios de los programas de alivio

de deuda del FMI y el BM, llamado iniciativa PPAE (Países Pobres Altamente Endeudados) para la condonación de la deuda externa¹⁴.

Los indicadores de pobreza en Bolivia constituyen otro de los principales factores que han inducido para que la cooperación internacional focalice sus esfuerzos, sus recursos y, en muchos casos, sus iniciativas experimentales en nuestro país. Además, la dinámica de desarrollo en nuestro país ha estado marcada por un contexto político derivado de la crisis de la deuda y por los efectos de la reorientación de la política económica en el marco del consenso de Washington.

En lo que respecta a la gestión, esa enorme afluencia de recursos financieros se canalizó a través de programas y proyectos, sean programas de reforma institucional (reformas de primera y segunda generación), o conjunto de proyectos como instrumentos infalibles contra la pobreza. Este pensamiento de la “cultura de proyecto”, permeo incluso en las organizaciones campesinas e indígenas (Rodríguez C. 2009). Sin desmerecer que en Bolivia se advierten iniciativas que han permitido avances en el área de la salud, educación y saneamiento básico entre otros.

Merced al poder de convocatoria que tiene el dinero, y ante la manifiesta debilidad del Estado boliviano en el pasado, las Agencias de Cooperación y las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD), asumieron la responsabilidad de desempeñar algunas funciones que usualmente correspondían al gobierno y que fueron total o parcialmente abandonados por este, ya sea por opción política, o por mala gestión de los recursos públicos. Las agencias de cooperación y las ONGD, no solo han suplido las carencias del Estado sino también la iniciativa privada, que tampoco era capaz de emprender actividades productivas.

Ahora bien, a nadie se le escapa sobre el habitual condicionamiento de la ayuda. En Bolivia, la ayuda ha sido o es condicionada principalmente por condiciones macroeconómicas (reformas económicas), por la lucha contra el narcotráfico, y al

¹⁴ Entre los factores que habrían contribuido a que Bolivia ingresara a este grupo se puede mencionar el hecho de que el país había sido elegido como país piloto para la experimentación.

requisito de elaborar una estrategia de reducción de la pobreza (EBRP) de manera participativa para ser elegible a esta modalidad de condonación de deuda externa.

En cuanto a los motivos de la ayuda, desde el punto de vista económico, la ayuda no busco siempre la lucha contra la pobreza, sino que se vio eclipsada por intereses de los países donantes de índole geoestratégico económico-comercial. De lo que se trata es de asegurarse el suministro de materias primas importantes y los mercados de salida para los productos industriales, o bien preparar en camino de las inversiones privadas directas, es así que la ayuda forma parte de un entramado de intereses entre Estados y transnacionales que buscan ventajas para sus intereses.

Desde la perspectiva política, la ayuda será un medio, no un fin que pretenda contribuir al bienestar de los países o grupos de población más necesitados: será una herramienta más de la política exterior de las grandes potencias para hacer valer su influencia en los países del tercer mundo, además, de un instrumento de control para mantener determinadas posiciones y fidelidades en sus antiguas colonias. En la mayoría de los casos la ayuda será como una especie de “caballo de Troya”: bajo la apariencia de un buen regalo, se esconde la intromisión en muchos ámbitos de la vida de los receptores (alimentación, cultura, genera dependencia...)

Siendo que la ayuda al desarrollo (los recursos financieros transferidos desde el exterior a los países en desarrollo) es un medio en la consecución de los objetivos de desarrollo de los países receptores, estas serán básicamente de carácter jerárquico (donante-receptor), etnocéntrica (se impone la ayuda desde los criterios occidentales de desarrollo), unilateral en el fondo (que se diseña y se aplica en función de los intereses y prioridades del donante, sean estos intereses geopolíticos, comerciales, postcoloniales...), bilateral (de gobierno a gobierno), y combinada con la multilateral (desde organizaciones internacionales). Aunque conviene tener en cuenta la ayuda de los países nórdicos, que estará más en consonancia con la contribución al desarrollo en los países más pobres.

Un breve repaso a la literatura macroeconómica del país, muestra que los últimos 30 años, la Cooperación Internacional (CI) a través del financiamiento al desarrollo, ha jugado un papel crucial en la económica boliviana en el forjamiento del desarrollo económico, social y político, su financiamiento ha colmado una brecha importante en la inversión pública. En ese sentido, se han hecho esfuerzos tanto internos como externos con el fin de promover el ingreso de recursos financieros sean estas en forma de “crédito, ayuda oficial o inversión”, que vengán a reforzar las políticas de desarrollo del país.

Después de haber mostrado la importancia de la ayuda externa en la economía boliviana y algunos efectos analizados por académicos bolivianos, se plantea a continuación algunas características del receptor de los flujos de ayuda:

1. Los elevados niveles de desigualdad han sido características del país. En concreto, las desigualdades interpersonales operan como un bloqueo al desarrollo desde los tiempos de la colonia y se han tendido a acentuar a lo largo del siglo XX, especialmente en las tres últimas décadas, como consecuencia de la mayor integración en la economía mundial y el proceso de reducción de la participación del estado en la economía.
2. La orientación primaria de la producción, ha contribuido históricamente a moldear unas instituciones rentistas al servicio del beneficio a corto plazo y buscar el progreso del país en el exterior. Siendo muy vulnerables a los shocks externos ya sean comerciales o financieros.
3. La prolongada dependencia de los recursos financieros externos para financiar el desarrollo, ha creado en los diferentes sectores de la sociedad (administración central, local, regional además de la clase profesional, campesinos e indígenas, etc.) orientar la ejecución de sus programas y proyectos hacia los recursos provenientes del financiamiento externo.
4. El enfoque de la ayuda como regalo, pone a la luz algunas ambigüedades del concepto de apropiación. El gobierno pasa de ser recipiente frente a las

agencias y/o organismos bilaterales y multilaterales, al papel de donante frente a los beneficiarios finales ya sean estos sectores sociales empobrecidos o sectores campesinos entre otros.

En base a esta última característica, asumiendo que la ayuda al desarrollo es recibida en su mayor parte por el sector público y en particular por el gobierno central, resulta razonable argumentar que uno de los determinantes claves para explicar sus efectos es, precisamente, analizar la forma en la que dicho gobierno responde a los flujos de ayuda que recibe, esto es, del uso que realizan los gobiernos de los recursos de la ayuda recibidos o comprometidos por los donantes. En este sentido, con los argumentos expuestos en los párrafos anteriores, el principal problema a considerar en la presente investigación es el siguiente:

1.3.1. Formulación del Problema

¿De qué forma los recursos financieros transferidos desde el exterior por concepto de ayuda al desarrollo han influido en el comportamiento del gasto público de Bolivia?

1.4. PLANTEAMIENTO DE LA HIPÓTESIS

En nuestro trabajo, partimos de la siguiente hipótesis:

1.4.1. Formulación de la hipótesis

Los flujos de ayuda financiera que llega al país en forma de donaciones provocan un aumento del gasto público en consumo, en mayor medida que en inversión, y por ello los efectos en el desarrollo son escasos. En contraposición, la ayuda externa que llega en forma de crédito tiene mayor incidencia en el desarrollo.

1.4.2. Determinación y Operacionalización de las Variables

La función de utilidad del Sector Público.-

$$U = f (T, B, I_g, G, D_p)$$

Dónde,

U = Utilidad del sector público

T = Ingresos públicos totales

B = Endeudamiento público

I_g = Gasto público de capital o inversión pública

G = Gasto público corriente o consumo público

D_p = Pago de la deuda pública externa

Determinación de las variables.-

Variables dependientes: $(I_g + G + D_p)$

Variables independientes. $(T + B)$

Operacionalización de las variables.-

El supuesto principal de los modelos de respuesta fiscal MRF es que los responsables de tomar decisiones en el sector público son racionales y tratan de distribuir las diferentes categorías de ingresos públicos (impuestos, endeudamiento y ayuda externa) entre las variadas modalidades de gasto público (consumo e inversión). Esta decisión se resuelve a través de un problema de optimización en el que los gobiernos receptores de los flujos de ayuda al desarrollo maximizan una función de utilidad sujeta a una serie de restricciones presupuestarias.

La función de utilidad del gobierno receptor se presenta como una función cuadrática de pérdidas en la que los gobiernos se fijan una serie de valores objetivo para las variables, de forma que a medida que se alejan de los valores objetivo, la utilidad disminuye.

Sobre la base de este marco teórico, el comportamiento del gobierno receptor se representa a través de una función de utilidad (U) como se describe a continuación:

$$U = -\left(\frac{\alpha_1}{2}\right)(I_g - I_g^*)^2 - \left(\frac{\alpha_2}{2}\right)(T - T^*)^2 - \left(\frac{\alpha_3}{2}\right)(G_t - G^*)^2 - \left(\frac{\alpha_4}{2}\right)(B - B^*)^2 - \left(\frac{\alpha_5}{2}\right)(D_p - D_p^*)^2$$

Los asteriscos (*) representan los valores objetivo fijados por el gobierno y se asume que los parámetros $\alpha_i \geq 0$ para todo i . esta forma funcional garantiza la utilidad marginal decreciente para cada una de la variables. Cada parámetro α_i se puede interpretar como el peso relativo concedido por el gobierno al acercamiento a los valores objetivo. La pérdida de utilidad para el gobierno será entonces la suma ponderada de cada desviación.

Restricciones.-

El gobierno maximiza una función de utilidad (U) sujeta a la siguiente restricción presupuestaria, suponiendo que (A)¹⁵ representa el total de ayuda al desarrollo:

$$I_g + G + D_p = (T + B) + A$$

El gasto público total (inversión pública, consumo público y pago de la deuda pública externa) debe ser igual a la suma de los ingresos impositivos y no impositivos, al endeudamiento y a la cantidad de ayuda recibida. En otras palabras, se asume que el gobierno mantiene un presupuesto equilibrado.

1.5. PLANTEAMIENTO DE LOS OBJETIVOS

1.5.1. Objetivo General

Analizar la importancia de los recursos financieros de la ayuda externa que llega a Bolivia sobre las variables del gasto público.

1.5.2. Objetivos Específicos

1. Analizar la importancia de los flujos de ayuda externa en la economía del país en las últimas décadas.
2. Identificar los factores que han propiciado las prácticas de cooperación en Bolivia a la luz de las teorías y enfoques del desarrollo económico.

¹⁵ (A) Representa el total de la ayuda al desarrollo y se asume como una variable exógena, pero con la posibilidad de anticipación por parte de los gobiernos receptores.

3. Analizar la importancia de los flujos de ayuda financiera en el sector del consumo público destinado a servicios sociales básicos como educación o salud.
4. Analizar la forma en la que el sector público utiliza los recursos financieros que recibe por concepto de ayuda reembolsable (créditos) y los recursos de ayuda no reembolsable (donaciones).

1.6. DELIMITACIÓN DEL TEMA

1.6.1. Temporal

El caso de estudio que proponemos es, analizar la cooperación internacional y el flujo de la Ayuda Oficial al Desarrollo que ha llegado al país durante el periodo 2000-2016. Sin embargo, con fines comparativos, se recurre a información histórica con la finalidad de fortalecer la comprensión y el análisis del tema planteado.

La elección temporal obedece a la intención de abarcar un periodo de inflexión y de necesaria adaptación de la sociedad, los organismos internacionales de cooperación a importantes cambios ocurridos tanto internos como externos. Por un lado, a la entrada en vigor de la “Declaración de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el Consenso de Monterrey y la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, y por otro, a partir del 2006, Bolivia experimento un cambio político trascendental con la llegada del MAS-IPSP al poder, en esta fase se ha promovido una visión de país multiétnico y plurinacional, con un mayor rol del Estado en la distribución de la riqueza y planificación del desarrollo”.

1.6.2. Espacial

El escenario del trabajo realizado es para todo el territorio del Estado Plurinacional de Bolivia. Merced de la enorme afluencia de recursos de la ayuda externa, el caso de nuestro país resulta un escenario idóneo para efectuar un análisis de la relación entre el Estado receptor (Gobierno) y la cooperación internacional a través del financiamiento para el desarrollo.

1.7. ESTRATEGIA METODOLÓGICA

1.7.1. Método de Investigación

El método de investigación empleado es el “estudio de caso”. Dicha elección del método nos brinda tener una mejor aproximación a un tema aun escasamente abordado en la disciplina de la economía, además este método nos permite tener una mayor aproximación sobre la oportunidad de profundizar en un asunto más general (la cuestión de la eficacia de la ayuda al desarrollo) dentro de un contexto de: i) fragilidad de las instituciones estatales y de pobreza extrema en una primera etapa 2000-2005 y ii) una segunda etapa marcado por profundos cambios estructurales (2006-2016).

1.7.2. Tipo de Investigación

El enfoque de la investigación considerado para el presente trabajo es de tipo cuantitativo-explicativo, por ser una investigación causal, es decir, se espera que una variable independiente produzca ciertos cambios en la variable dependiente ya que el interés del estudio es querer explicar los efectos fiscales de los flujos de la ayuda externa al desarrollo, particularmente en el gasto público. Al mismo tiempo, se apuntarán conclusiones sobre las causas que influyeron es la escasa eficacia de la ayuda externa en la consecución de los objetivos de desarrollo.

1.7.3. Fuentes de Información

Para la tarea propuesta existen precedentes que resultan de obligada referencia, pese a que no se dispone de información específica y reciente sobre el estado de la cuestión en relación al tema y problema objeto del estudio de caso, la presente propuesta plantea abordar la cuestión desde una gran categoría de análisis.

El estudio de las estadísticas se basa en fuentes documentales secundarias para el periodo 2000-2016, que nos permitirá hacer un diagnóstico del contexto económico nacional y regional, con este propósito se recopilarán datos desde el nivel mundial

como la OCDE, CEPAL, y BM. A nivel nacional se utilizara información estadística proveniente de las instituciones nacionales como el INE, BCB, VIPFE, UDAPE, y MEFP, además de recurrir a bibliografía académica, de instituciones involucradas en el tema.

Entre la normativa relacionada al tema propuesto, se analizan las instituciones formales nacionales e internacionales implicadas con la cooperación para el desarrollo así como se recopilaran y analizaran las principales resoluciones, disposiciones, leyes y normas relacionadas con el tema, emitidos durante las últimas seis décadas asiendo principal énfasis en el periodo de estudio, del mismo modo se estudiaran las principales políticas en torno al desarrollo en el marco de los planes gubernamentales.

1.7.4. Procesamiento de Datos

Una vez realizada la recolección de la información estadística de tipo cuantitativo, se procede a ordenar y clasificar los datos por categorías, y presentarlos en forma resumida mediante tablas y graficas apropiadas que faciliten aproximarnos a sus principales características, para de esta manera poder hacer un análisis descriptivo e interpretación del comportamiento de cada una de estas de manera objetiva.

Sin embargo, por los propósitos perseguidos en el trabajo aquí propuesto, se busca establecer las principales relaciones de los flujos de ayuda con las principales variables del gasto público mediante la modelación econométrica y poder establecer los efectos, que nos permitan aceptar o rechazar la hipótesis de investigación planteada.

CAPÍTULO II MARCO TEÓRICO

2.1. TEORÍA MACROECONÓMICA Y FINANCIACIÓN OFICIAL DEL DESARROLLO

Hablar de cooperación internacional, es entender las relaciones económicas, políticas y sociales entre países en el marco de la teoría del desarrollo. Es proporcionar una concepción multidisciplinaria del desarrollo, integrando sistemáticamente todos aquellos factores que son la causa del subdesarrollo y la pobreza en el mundo. Por ello, para poder comprender la evolución de la ayuda, sus causas, naturaleza y tendencias, es necesario analizar las diferentes teorías y enfoques económicos y políticos que sobre el tema se han establecido y se han aplicado¹⁶.

Las últimas cinco décadas, han sido testigos de una gran cantidad de estudios sobre ayuda al desarrollo, sin que exista un claro consenso en torno a su efectividad¹⁷. Contemplado como flujo económico, desde la perspectiva teórica, las propuestas para su análisis han evolucionado a medida que surgen nuevas teorías y modelos sobre el crecimiento económico. Asimismo, los trabajos empíricos (estudios que han explorado el impacto de la ayuda en diversos agregados de la economía, tales como el ahorro, la inversión o más recientemente la propia pobreza) han mejorado a la par que las técnicas econométricas¹⁸ y la disponibilidad de datos macroeconómicos.

Un breve repaso a la literatura macroeconómica, muestra que una parte importante de los trabajos han estudiado la relación directa entre ayuda al desarrollo y crecimiento económico, sin tener en cuenta los efectos sobre otras variables económicas básicas (por ejemplo, las variables públicas), lo cual ha podido influir en la falta de resultados concretos. (Alonso, 2009; 172).

¹⁶ La ayuda externa ha evolucionado fundamentalmente sobre la base del desarrollo económico, pero implícitamente ha aplicado criterios donde se hacen valer intereses y prioridades geopolíticos entre los países “donantes” y “receptores”.

¹⁷ Más de cinco décadas de estudios macroeconómicos no han sido suficientes para establecer tesis concluyentes sobre el impacto de la ayuda.

¹⁸ Los avances registrados en los modelos econométricos permitieron contrastar empíricamente la existencia de rendimientos marginales decrecientes de la ayuda.

En este apartado, se realiza un repaso a las principales teorías y áreas de investigación macroeconómica relacionadas con la ayuda al desarrollo, con el objetivo primordial de situar nuestra investigación en el contexto histórico y teórico en el que aparece y se desarrollan.

2.2. EL PAPEL DEL FINANCIAMIENTO PARA DESARROLLO EN EL PROCESO DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO

Un objetivo importante de gran parte de la ayuda dirigida a los países en desarrollo ha sido la promoción del desarrollo económico y el bienestar, generalmente medido por su impacto sobre el crecimiento económico. La pregunta fundamental que se plantea es la siguiente: ¿Qué papel puede desempeñar la ayuda en el proceso de crecimiento del país receptor?

2.2.1. El Financiamiento para Desarrollo en el modelo de Harrod-Domar y los modelos de Brechas

La idea de que la ayuda financiera para hacer inversiones en represas, carreteras y maquinaria genera crecimiento data de bastante tiempo atrás. En abril de 1946 el profesor Evsey Domar¹⁹ publicó un artículo sobre el crecimiento económico, en el cual se discutía la relación entre las recesiones a corto plazo y la inversión en Estados Unidos. Domar suponía (Easterly, 2003: 26), que la capacidad productiva era proporcional al stock de maquinaria, cosa que él aceptaba como un supuesto poco realista y, once años más tarde en 1957, repudió su teoría.²⁰

La propuesta de Harrod (1939) parte de considerar que el nivel agregado de ahorro de una economía es una proporción fija de la renta, ($S = sY$, con $0 < s < 1$, donde S es el ahorro agregado, Y la renta agregada y s la propensión media a ahorrar); y se admite que la relación capital-producto se mantiene constante en el tiempo ($v = K/Y$).

¹⁹ La teoría de Domar se vino a conocer como el modelo de Harrod-Domar debido a que un economista inglés, Roy Harrod había publicado en 1939 un artículo similar, pero más intrincado.

²⁰ Decía allí que su propósito original había sido hacer un comentario sobre un esotérico debate del ciclo económico y no derivar una tasa de crecimiento de aplicación práctica. Decía también que su teoría no tenía sentido en términos de crecimiento a largo plazo y que más bien, apoyaba la nueva teoría de crecimiento de Robert Solow.

Si se parte además, de la identidad entre ahorro e inversión, propia del equilibrio de una economía cerrada, y se acepta que la inversión se dedica a incrementar o a reponer el capital ($S = I = \dot{K} + \delta K$, siendo δ la tasa de depreciación, y el punto sobre la variable indica crecimiento).

Con base en estos postulados de Harrod-Domar, Autores como Rosestein-Rodan, (1943), Nurkse (1953), identificaban la insuficiencia del ahorro como uno de los factores explicativos del subdesarrollo. (Alonso, 2019: 172). Según estos autores, en estos países (países subdesarrollados) se ahorra (e invierte) poco porque es bajo el nivel de renta per cápita del país; y es bajo el nivel de renta per cápita porque se ahorra (e invierte) poco. De esta forma la ayuda al desarrollo (la ayuda internacional podía cumplir este papel, comportándose como complementaria de los recursos nacionales disponibles) podía ser el factor que permitiera romper ese círculo vicioso y salir de la trampa de la pobreza.

La fundamentación teórica de estos primeros estudios eran los denominados “*modelos de brechas*” que tenían en común el tradicional marco Harrod-Domar²¹, poniendo énfasis en la formación de capital como fuerza central del crecimiento económico. En el modelo de Harrod-Domar, la producción depende básicamente de la tasa de inversión y también de su productividad. La inversión se financia mediante el ahorro y en una economía abierta, el ahorro total es igual a la suma del ahorro nacional y el ahorro externo.

Ahora bien, la diferencia entre la inversión requerida y el ahorro del país es conocido como el “*déficit financiero*” o bien como la “*brecha del ahorro*”. Como se supone que este ahorro privado no puede llenar este déficit, entonces debería ser cubierto con recursos financieros externos, ya sean estas en forma de crédito, inversiones o ayuda internacional, para así poder lograrse el objetivo fijado de crecimiento. En este contexto el impacto macroeconómico de la ayuda es sencillo: *la ayuda al desarrollo*

²¹ Los trabajos de Harrod (1939 y 1947) y Domar (1947) se recogen, habitualmente, de forma conjunta en la literatura bajo el epígrafe de “modelo Harrod-Domar”.

proporciona un incremento del volumen de capital, el cual, a través de la ecuación de Harrod-Domar conduce directamente a una mayor tasa de crecimiento.

A la brecha del ahorro se suma una segunda brecha, “*la brecha de comercio*”²², basada en el supuesto de que no todos los bienes de inversión pueden ser producidos en el propio país. Para lograr la inversión necesaria que implica el objetivo de crecimiento económico, se requiere un determinado nivel de importaciones. La factura de importaciones se financia bien a través de los ingresos de exportaciones o bien a través de capital exterior (... Ayuda al desarrollo).

Estrechamente relacionado al modelo de las dos brechas, ha surgido la llamada “*brecha fiscal*” entre los ingresos y los gastos públicos. Un aspecto substancial de la brecha fiscal tiene relación con la utilización de la capacidad, es decir, la medida en que se utiliza la capacidad productiva existente y la nueva, considerada de gran trascendencia para el crecimiento en los países en desarrollo²³. Los esfuerzos para incrementar la utilización de capital pueden estar limitados cuando los recursos del gobierno para invertir e importar sean insuficientes. Por lo que el cierre de esta brecha fiscal podría ser logrado mediante recursos externos dirigidos al presupuesto público.

Es así, que en las dos décadas posteriores a la segunda guerra mundial, la ayuda era considerada principalmente, como un recurso de capital disponible para promover el crecimiento económico. Además durante estas décadas, la capacidad del gobierno receptor para utilizar la ayuda eficazmente eran incuestionables dada las necesidades de estas economías. Los modelos de brechas –basados en el modelo de Harrod-Domar– predecían un impacto positivo de la ayuda, predominando un sentimiento optimista en torno a la capacidad de la ayuda para contribuir al desarrollo.

Sin embargo, a partir de los años setenta, esta visión empieza a cuestionarse y muchos afirman que el impacto positivo de la ayuda sobre el crecimiento es muy limitado, se genera entonces un cierto escepticismo acerca de la capacidad de la

²² La brecha de comercio en muchos casos recibe también el nombre de brecha de divisas.

²³ Los intentos del gobierno por incrementar la utilización de la capacidad productiva son esenciales e incluyen, entre otros, gastos en infraestructura, educación o salud.

ayuda para generar cambios sustanciales en los países beneficiarios, abriéndose así un profundo debate acerca del papel de la ayuda. A pesar de ello este es el modelo de crecimiento más popular y más ampliamente aplicado en la historia de la economía en los últimos decenios. Los economistas lo aplican a los países pobres, con el fin de determinar una tasa de inversión requerida para obtener una tasa de crecimiento. El propio Banco Mundial adopto un modelo inspirado en la propuesta de Harrod-Domar para realizar sus estimaciones acerca de las necesidades de financiación de los países en desarrollo, (Easterly, 2003, 34).

2.2.2. El Financiamiento para el Desarrollo en los Nuevos Modelos de Crecimiento Económico

En la década de los sesenta el modelo de Harrod-Domar fue progresivamente suplantado en la literatura económica por el modelo de crecimiento desarrollado a partir de los trabajos de Solow y Swan (1956). Los principales elementos del modelo de estos autores consisten en una función de producción neoclásica con rendimientos constantes a escala, rendimientos decrecientes de los factores productivos y una elasticidad de sustitución positiva entre capital y trabajo.

Esto implica que la economía se aproxima a un estado estacionario en el que el ahorro está equilibrado por la necesidad de la inversión de mantener un ratio capital-trabajo constante dado el crecimiento de la fuerza de trabajo y de la productividad. Una vez alcanzado el estado estacionario, la tasa de crecimiento de la economía vendría determinada por las tasas de crecimiento de la población y del cambio tecnológico. En este modelo se considera que los flujos de ayuda proporcionaban recursos de capital para promover el crecimiento a través de la inversión hasta lograr el estado estacionario, pero una vez que se alcanzaba dicho estado, los flujos de ayuda no afectaban a la tasa de crecimiento de la economía.

Teorías de la Modernización o Enfoques del Desarrollo. El paradigma de la política de desarrollo de esta época, los sesenta, es la modernización, que tendrá validez durante décadas. El llamado subdesarrollo se explica en primer lugar por las

deficientes condiciones internas de los países. A través de la cooperación al desarrollo se pretende influir en las sociedades tradicionales para que estas piensen y actúen, produzcan y consuman como las sociedades de los países industrializados.

Estas teorías forman parte de las denominadas teorías ortodoxas del desarrollo, que se fundamentan en los planteamientos del historiador Walter Rostow (1961), quien en su obra las etapas de crecimiento económico, diferenciaba cinco fases que cualquier sociedad ha atravesado, atraviesa o atravesara a lo largo de su historia, que son: (la sociedad tradicional; precondition para el despegue; el proceso de despegue; el camino hacia la madures y una sociedad de alto consumo masivo)²⁴.

Se trata en este caso, de un determinismo económico que llevaría a todo país a evolucionar históricamente desde las etapas iniciales del desarrollo hasta la etapa más avanzada, representada por los países industriales. De acuerdo con esta exposición Rostow ha encontrado una posible solución para promover la modernización en los países del tercer mundo. De las cinco etapas que proyectaba Rostow la que quedó grabada en la mente de las personas (planificadores económicos) fue la del “despegue hacia el crecimiento autosostenido”. El único determinante del despegue hacia el crecimiento citado por Rostow era el aumento de la inversión, siendo este una reafirmación a Domar.

El miedo a los soviéticos y la ayuda extranjera. Rostow en sus etapas del crecimiento económico especulaba con los temores de la guerra fría (el subtítulo de su libro era Un Manifiesto no Comunista), este autor veía en Rusia una nación que se desplazaba bajo el comunismo hacia una situación, harto demorada, de potencia industrial de primer orden, una opinión común en ese momento, (se creía en esos

²⁴ La primera etapa consiste en una economía dominada por la tradición, en la cual es difícil aumentar la producción dadas las carencias en materia científica y de capacidades técnicas: la agricultura es dominante y las estructuras jerárquicas son muy rígidas, obstaculizando todo cambio e innovación. En una segunda etapa, sin embargo se crearían las condiciones necesarias para el “despegue” (*take-off*): los avances científicos y la capacitación técnica permiten la aparición de la industria, relegando a la agricultura y debilitando las estructuras sociales imperantes. La etapa crítica es la tercera, en la cual las empresas aumentan sustancialmente sus beneficios y las reinvierten, aumentan su demanda de bienes primarios y contratan a más trabajadores: se trata del despegue. El resultado de este es la cuarta etapa un periodo de crecimiento sostenido y difusión de las modernas tecnologías. La quinta etapa, y fin del trayecto, consiste en la aparición de las modernas sociedades de consumo, caracterizada por el consumo de masas.

tiempos que el sistema soviético era superior en términos de producción, aun siendo inferior en términos de libertades individuales)... había el peligro de que el tercer mundo atraído por estas “ciertas ventajas” se hiciera comunista.

2.2.3. El debate sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo

El impacto en términos de desarrollo de la ayuda internacional depende no solo de su volumen, sino también del grado de eficacia con el que se gestiona (J.A. Alonso, 2011: 172). Los estudios al respecto no dejan mucho optimismo, al confirmar la existencia de relaciones débiles, cuando no ambiguas, entre los recursos recibidos y el desarrollo del receptor. Autores como Rosestein-Rodan, Nurkse o Leibenstein habían identificado la insuficiencia del ahorro como uno de los factores explicativos del subdesarrollo. Asociado a semejante diagnóstico aparecía una terapia que resultaba incontestable: la conveniencia de complementar con ahorro externo la menguada capacidad de ahorro propia de los países más pobres.

En la década de los años sesenta comenzó a cuestionarse el papel de la ayuda al comprobar que en muchos casos, el uso que se hacía de ella no era necesariamente el de complementar los recursos locales, sino más bien el de sustituirlos. Este efecto sustitución se plasmó en la denominada “**hipótesis del desplazamiento del ahorro**”, según la cual, una parte de los recursos en forma de ayuda se destinaba a financiar el consumo, provocando el desplazamiento de una parte del ahorro y limitando el fortalecimiento de la inversión.

Por otra parte, en esta década, se comienza a constatar los contrastes entre crecimiento y desarrollo: había crecimiento pero no había erradicación de la pobreza (Riddell, 1992). Surgen los conceptos de "*necesidades básicas*²⁵" y "*redistribución con crecimiento*". Se cuestiona el efecto positivo de la ayuda, tanto desde posiciones liberales (Bauer o Friedman), como radicales (entre otros los dependentistas²⁶) se

²⁵ Necesidades Básicas, aquellas urgencias cuya satisfacción es imprescindible para una vida sana y productiva. Por ejemplo, alimentación adecuada, vestidos apropiados, vivienda digna, atención sanitaria y educativa, acceso a la recreación, etc.

²⁶Según esta, (La Teoría de la Dependencia) los obstáculos al desarrollo no son endógenos, sino más bien exógenos: el sistema económico mundial y las condiciones políticas. El mundo industrializado sigue -de manera encubierta explotando a sus anteriores colonias y dificultando las iniciativas propias de los países.

consideró que buena parte de los recursos terminaba perdiéndose en las burocracias estatales o en las elites sociales de los países receptores sin alcanzar a sus supuestos destinatarios (Alonso, 2009).

Según Bauer (1972)²⁷, la Ayuda:

- Tiende a aumentar el tamaño del Estado del país receptor, ya que es el Estado quien se hace cargo de la mayor parte de los recursos procedentes del exterior, con la carga financiera que ello conlleva.
- Introduce distorsiones en el funcionamiento de los mercados, mediante la alteración de los precios relativos, por lo que las decisiones que, basándose en ellos, adoptan tanto los consumidores como los productores, no son óptimas.
- Contribuye a ocultar el verdadero esfuerzo que los agentes nacionales deben hacer para promover el desarrollo, es decir, que no son conscientes del esfuerzo real que todo proceso de desarrollo implica.

Por su parte, las principales críticas a la Ayuda que hace Griffin (1970)²⁸ son las siguientes:

- Fomenta sobre todo el consumo y no la inversión, como se argumentaba en la etapa anterior. La mayoría de la ayuda recibida se dilapida, por lo tanto su efecto sobre el crecimiento económico no era el esperado
- Afecta de forma negativa al ahorro interno, desplazándolo del mercado nacional.
- Alimenta procesos de producción capital-intensivos, poco propicios para las condiciones económicas de los países receptores.

En el mismo sentido, se formuló la “**hipótesis de la Fungibilidad**”²⁹, para hacer referencia al uso discrecional de los recursos de la ayuda por parte del receptor. Según esta hipótesis, la llegada de recursos en forma de ayuda permitía al receptor

²⁷ Ob. Cit. por Alonso J. A. (1999 y 2003)

²⁸ Op. Cit.

²⁹ Se dice que la ayuda es fungible “si el incremento marginal del gasto que produce un flujo de entrada de ayuda no se vincula al gasto hacia el que iba dirigida la ayuda. Esta cuestión no se relaciona con la corrupción. se trata del hecho de que, puesto que el gobierno hubiera apoyado en todo caso dicha actividad, la entrada de fondos libera recursos internos que pueden emplearse en otras actividades”.

destinar los recursos locales hacia fines muy alejados del logro del desarrollo (Lensink y White, 2000, 11).

Los trabajos sobre la fungibilidad de la ayuda tienen una gran influencia en los debates políticos de la época debido a que es la única modalidad de estudios sobre aspectos fiscales de la ayuda. De tal modo que si la ayuda al desarrollo concedida para financiar inversiones se desvía hacia consumo público, se considera que el impacto potencial sobre el crecimiento puede ser menor (Gozalo-Delgado, 2007).

Las motivaciones de la ayuda. En esta década, también se inicia una rama de análisis, dentro de la literatura sobre la ayuda exterior, que nos parece de extraordinaria importancia. Nos referimos a la investigación sobre las motivaciones que están detrás de la ayuda internacional. Los principales promotores de este tipo de literatura son McKinley y Little (Alonso, 1999), que trataban de identificar dichas motivaciones mediante la estimación de dos modelos por separado: uno en función de las necesidades del país receptor con el que se intenta captar fundamentalmente las motivaciones de tipo humanitario, y otro en función de los intereses del país donante, que trata de captar los determinantes de tipo político, económico o estratégico.

En su artículo del año 1979 McKinley y Little investigan las razones de la ayuda estadounidense para el período 1960-70. La hipótesis subyacente al modelo de necesidades del país receptor es que la ayuda concedida a cada país es proporcional a sus necesidades económicas y de bienestar³⁰.

La variedad de intereses que puede tener un país para donar ayuda, hace que el modelo de los intereses del donante se divida en cinco submodelos: los intereses económicos de ultramar, los de seguridad, los políticos, los de desarrollo y los de democracia y estabilidad política. Obviamente, la principal hipótesis de este modelo

³⁰ En este modelo se utilizó como variable dependiente la ayuda per cápita, mientras que las variables independientes fueron: el PIB per cápita, el consumo de calorías per cápita, el número de médicos por cada cien mil habitantes, la liquidez internacional como un porcentaje de las importaciones, el ratio de crecimiento del PIB real per cápita y la formación bruta de capital fijo como un porcentaje del PIB (las tres primeras reflejan las necesidades de bienestar y las otras tres las necesidades económicas).

es que la ayuda recibida es proporcional a la importancia que el país receptor tiene para el país donante. Por lo tanto, parece ser que los intereses de poder político y los de seguridad constituyen criterios centrales en la distribución de la ayuda durante el período 1960-70.

En el modelo de los intereses del donante, se distinguen tres tipos de intereses:

1. Los políticos y de seguridad, para el que se utiliza el volumen de transferencia de armas como variable explicativa;
2. Los de inversión, para el que se utiliza la inversión directa privada y el número de filiales de las compañías transnacionales.
3. Y los intereses comerciales, mediante el volumen de exportación de materias primas consideradas estratégicas.

En los años ochenta, los estudios se concentraron en la relación entre la ayuda y el crecimiento. El estallido de la llamada *crisis de la deuda en 1982*³¹ provocó una transformación sustancial en el papel que la ayuda al desarrollo venía desempeñando. El objetivo esencial de la ayuda en esta década pasó a ser doble: por un lado, servir de medio para frenar el debilitamiento del sistema financiero internacional; y, por otro lado, contribuir a la puesta en práctica de políticas de ajuste estructural en los países en desarrollo a través de la concesión de préstamos condicionados.

Además, la década se caracterizó por la transición hacia un nuevo modelo de crecimiento en los países en desarrollo basados en la liberalización económica y el repliegue del intervencionismo público, se produjo una fuerte presión para reducir drásticamente el volumen de ayuda y sustituirlas por los flujos de capital privados, esto es, por los flujos de inversión extranjera directa IED, que eran más acordes con el nuevo modelo.

³¹ La llamada crisis de la deuda se originó en agosto de 1982, cuando México declaró su incapacidad para atender al servicio de la deuda que había ido acumulando en los años anteriores. Inmediatamente, fue seguido por otros países como Argentina, Brasil, Perú entre otros.

El surgimiento del problema de la deuda dio al traste con las esperanzas en un crecimiento equitativo. La política de desarrollo se centró casi exclusivamente en temas de ajuste macroeconómico: tipos de cambio, liberalización comercial, fomento del sector privado, supresión de controles de precios y de subsidios (Riddell, 1992). Consecuencia de ello, en las prácticas de ayuda oficial al desarrollo hubo un cambio desde los proyectos orientados directamente a la pobreza hacia la ayuda por programas; la práctica de la cooperación durante este periodo vino marcada por la doctrina de la condicionalidad, puesta en marcha por el FMI y el BM a partir de mediados de los ochenta (Alonso, 2003).

En los años noventa, se comienzan a considerar, por un lado, los aspectos *no económicos* (como el *desarrollo humano*, *desarrollo sostenible* como resultado de un proceso de crítica a la economía del desarrollo dominante, que se caracteriza por poner el crecimiento económico como objetivo principal) que tienen importancia en el crecimiento y el desarrollo, y por tanto en la eficacia de la ayuda, especialmente destacando el papel de las políticas económicas e instituciones del país receptor, y por otro lado, se profundiza en las mejoras ya comentadas de la etapa anterior: bases de datos, modelos de crecimiento y endogeneidad de la ayuda. Y se comienza a considerar la presencia de rendimientos decrecientes en la Ayuda (Alonso, 2008:20).

La etapa comienza con los influyentes trabajos de Peter Boone (1994 y 1996 *et ál.*). Este autor utiliza un marco de elección pública con el objetivo de examinar la importancia del régimen político en los países receptores para la efectividad de la ayuda al desarrollo recibida. Boone estudia la distorsión que el régimen político impone sobre la ayuda. Para este autor, los fallos del sistema de ayuda proceden de tres aspectos básicos:

1. La principal causa del subdesarrollo no es la falta de capital (paradigma de la primera etapa), sino la presencia de un régimen político y social que restringe los rendimientos de la inversión y el ahorro.

2. El sometimiento de los programas de ayuda a la voluntad de los países donantes (intereses políticos y económicos) y de los gobiernos receptores.
3. Los intereses propios de las agencias de ayuda: ninguno de estos organismos tiene objetivos claros y ponderables vinculados a sus programas de ayuda³².

Bone (1994)³³, también investiga los efectos de la ayuda pero en función del tipo de gobierno del país receptor. Para esto el autor distingue tres tipos de gobierno con sus respectivas políticas óptimas³⁴. Otro trabajo que también estudia la relación entre ayuda y políticas es el de Burnside y Dollar (1997)³⁵ (Gozalo-Delgado, 2007: 44). Esta investigación ha sido la de mayor impacto en esta etapa, ya que ha servido de base para las recomendaciones estratégicas del Banco Mundial (1998), un documento de extraordinaria importancia, debido a que una buena parte del debate actual sobre la ayuda ha girado en torno a sus recomendaciones políticas. Para esto, los autores realizaron varias regresiones y las conclusiones que nos parecen más relevantes son las siguientes:

- Las variables más significativas sobre el crecimiento son la calidad institucional,
- El impacto de la ayuda sobre el crecimiento es más importante en un ambiente político bueno.
- La política parece ser más importante para la eficiencia de la ayuda en los países de bajos ingresos.
- Los intereses estratégicos de los donantes están más presentes en la ayuda bilateral.
- La política implementada en el país receptor: se tiene en cuenta en mayor medida en la ayuda multilateral.

³² Este problema se está intentando solventar en los últimos años y el resultado más significativo de ello es la plasmación de los denominados Objetivos de Desarrollo del Milenio

³³ El autor distingue entre regímenes elitistas, en los que el gobierno maximiza el bienestar de una coalición de gobierno; regímenes igualitarios y regímenes liberales en los que la ayuda trata de reducir las distorsiones fiscales del receptor.

³⁴ En particular el autor distingue entre regímenes elitistas, en los que el gobierno maximiza el bienestar de una coalición de gobierno; regímenes igualitarios, en los que el gobierno maximiza el bienestar de la parte de la población con menor renta; y regímenes liberales, en los que la ayuda trata de reducir las distorsiones fiscales del receptor.

³⁵ Este trabajo constituye la base primordial de los informes del Banco Mundial en 1998. Dicho informe supuso una nueva orientación en la literatura sobre ayuda al desarrollo. Se trató de poner énfasis en la importancia de tener en cuenta un indicador del tipo de política económica aplicada por el gobierno receptor a la hora de conceder la ayuda a los distintos países en desarrollo.

La eficiencia en la distribución de la ayuda también fue estudiada por Collier y Dollar (1999) que analizaron las diferencias entre una distribución eficiente de la misma y la que se da realmente. Según estos autores, una asignación eficiente es aquella en la cual el coste marginal de reducir la pobreza es el mismo en todos los países. En la misma línea se sitúa el trabajo de Alesina y Dollar (2000). A nivel agregado sus resultados que nos parecen más interesantes son los siguientes:

- Las variables político-estratégicas tienen más poder explicativo que las medidas de pobreza, democracia y política.
- Los donantes ponen más atención a las instituciones democráticas estrictamente definidas que a una definición amplia de los derechos civiles o la aplicación de la ley.
- El pasado colonial es más importante que la democracia como determinante de la ayuda exterior.

Los autores también realizan regresiones para cada uno de los donantes y concluyen que los países Nórdicos dirigen su ayuda a los países más pobres; En cualquier caso, la situación más problemática se da en aquellos países con una gran cantidad de pobres y con un ambiente institucional o político inadecuado. En esta coyuntura, según Collier y Dollar, los donantes tienen dos alternativas:

1. Fomentar el cambio político o institucional.
2. Apoyar proyectos que alcancen a los pobres a pesar del medioambiente inadecuado. Para hacer esto, a su vez, tiene dos opciones:
 - a) Trabajar a través del gobierno, dejando que el mismo implante los proyectos que el donante haya elegido.
 - b) Trabajar al margen del gobierno: por ejemplo, financiando las ONGs locales.

De cualquier manera, tanto para unos como para otros, lo apropiado es establecer un programa centrado en la pobreza más que en la asignación eficiente de la ayuda. En conclusión, la ayuda puede reducir la pobreza, el riesgo de conflicto y apoyar la

reforma política. Si en el pasado esto no ha sido así es porque no se ha concedido en las circunstancias adecuadas. En ocasiones las agencias de donantes se enfrentan a presiones que persiguen intereses políticos o comerciales. En estos casos es importante contar con criterios de asignación que contengan objetivos explícitos.

Hansen y Tarp (2000 *ob. Cit.* en Alonso J. A.) también se sitúan en el lado crítico, en contra de las tesis del Banco Mundial. Consideran que el resultado de Burnside y Dollar de que hay una Interacción significativa entre ayuda y política es delicado. Sin embargo, hay unos pocos trabajos que defienden una relación negativa (o inexistente), pero que han dominado el debate.

2.2.4. Aportaciones más recientes sobre la Eficacia de la Ayuda

La publicación del trabajo de Burnside y Dollar (2004) motivo una reactivación de los estudios sobre la eficacia de la ayuda. Las nuevas investigaciones parten de asumir como marco teórico los nuevos desarrollos en la teoría del crecimiento y consideran la posible endogeneidad de la ayuda; en todas las estimaciones se recurre a bases de datos con dimensión temporal; y algunas de ellas presuponen la existencia de no linealidad en la relación entre ayuda y crecimiento (Alonso, 2009: 178).

Alternativamente a este último criterio una parte de los estudios admite que la eficacia de la ayuda está condicionada por la presencia de otros factores, como puede ser la existencia de shocks externos, la presencia de situaciones de conflicto o las dificultades que impone la ubicación geográfica del país.

De entre los estudios a los que se alude, en todos cuantos se ha incorporado una variable pertinente, la estimación confirma la existencia de rendimientos marginales decrecientes de la ayuda, al menos a partir de un determinado nivel (es el caso de Hadjimichael, 1995; Durbarry, 1998; Hansen y Tarp, 1999, y Rajan y Subramanian, 2005)³⁶. Aunque es discutible donde se sitúa ese punto de saturación, parece claro

³⁶ Todos ellos citados en Alonso 2010.

que a partir de un determinado nivel, la acumulación de recursos recibidos (en términos del PIB del país receptor) revela rendimientos decrecientes, (Alonso, 2010; 178). Un resultado que puede argumentarse a través de diversas vías, no necesariamente incompatibles, entendiendo que se genera bien como consecuencia de un síndrome de tipo “enfermedad holandesa³⁷” por la entrada excesiva de recursos externos, o bien por la limitada capacidad de absorción del receptor; bien por la destrucción institucional que motiva la alta dependencia de la ayuda, (Lensink y White, citado en Alonso 2010; 179).

2.2.5. Implicaciones de la Ayuda al Desarrollo

El recorrido realizado es suficiente para confirmar que nos encontramos ante un ámbito de análisis en construcción, en el que resulta difícil extraer conclusiones definitivas. La acumulación de resultados de diverso signo sugiere la necesidad de explorar más intensamente los alcances a través de los que opera la ayuda. Más allá de esta previsión, de los trabajos hasta ahora realizados es posible extraer algunos principios de interés para el presente trabajo.

- a) *Apropiación*, Los estudios revelan que la eficacia de la ayuda depende muy crucialmente de la identificación del receptor con los propósitos a los que se orientan las intervenciones.
- b) *Estabilidad de los flujos*, una de las conclusiones de los estudios citados es que la elevada variabilidad e imprevisibilidad de los recursos recibidos limita severamente la eficacia de la ayuda.
- c) *Coordinación de los donantes*, los estudios citados tienen relación con la necesidad de mejorar los niveles de coordinación entre los actores de la ayuda.

³⁷ Este fenómeno recibe su nombre de la experiencia de Holanda tras la subida de precios del gas natural en los años setenta, que conllevó una apreciación del guilder y la consiguiente pérdida de competitividad de su industria. La Enfermedad Holandesa, tiene varios efectos. En primer lugar se produce un “efecto Gasto”: al aumentar los ingresos, el país gasta más. En segundo lugar, se produce un efecto “reasignación de recursos”: el capital y el trabajo fluyen hacia el sector que registra el auge. Un “mecanismo de ajuste automático” que equilibra el superávit de la balanza de pagos originado por el auge.

- d) *Mutua condicionalidad*, los deseos de limitar la discrecionalidad de los receptores en el manejo de los recursos condujeron a los donantes a establecer condiciones para la adjudicación de la ayuda.
- e) *Dependencia y capacidad de absorción*, uno de los resultados a los que parecen apuntar los últimos estudios tiene relación con los rendimientos decrecientes que afectan a la ayuda, a partir de un determinado umbral, un incremento del peso relativo de la ayuda tiende a reducir el impacto marginal de los recursos aportados.

2.2.6. La Agenda de París sobre Eficacia de la Ayuda (2005)

A lo largo de los últimos años se ha producido un cambio notable en la forma de enfocar las tareas de ayuda internacional. El impulso reformador adquirió nuevo vigor como consecuencia de la revisión de la iniciativa HIPC, los debates en torno a la declaración del milenio y la dinámica que acompañó al consenso de Monterrey³⁸. Básicamente, en el proceso de reforma se pretendió desplegar a un triple nivel: los contenidos de la *agenda de desarrollo*, el marco de las *relaciones entre países* y el tipo de *instrumentación más adecuada para la ayuda*.

Por lo que se refiere a la agenda de desarrollo, el cambio más importante se produjo como consecuencia de la identificación de la lucha contra la pobreza como el objetivo central al que debieran enfocarse los esfuerzos de la cooperación internacional. La traducción más precisa de ese cambio son los Objetivos de Desarrollo del Milenio³⁹ y la colección de metas e indicadores de seguimiento a que dieron lugar. Estos objetivos constituyen un marco de referencia para medir y controlar los progresos que se realizan en distintas áreas del desarrollo, entre las que destacan la reducción de

³⁸ Documento de 73 puntos, que hace énfasis en la responsabilidad de los países del Sur sobre su propio desarrollo (especialmente, en lo que respecta a la lucha contra la corrupción y la creación de condiciones propicias para atraer inversiones extranjeras y fomentar el comercio). Asigna un papel subsidiario a la cooperación internacional. Sin embargo, la ayuda es fundamental para el mundo pobre, sobre todo para los PMA, porque la propia situación de pobreza en que se encuentran, les impide acceder a la inversión y al comercio internacional.

³⁹ Los ODM se establecen en la denominada declaración del Milenio de las Naciones Unidas celebrada en Nueva York donde se establece, ocho objetivos vertebrales publicados en el Informe del Milenio. Un documento suscrito en septiembre de 2000 por 189 países. deberían cumplirse en 2015.

la pobreza, la extensión de la educación primaria universal y la disminución de la mortalidad infantil.

En segundo lugar se produjo un cambio en el tipo de relaciones que se quería impulsar entre donante y receptor. En general se han tratado de buscar relaciones más estables, totas de un marco temporal más dilatado, con vínculos más horizontales entre donante y receptor y con un más claro protagonismo de este último tanto sobre las decisiones como sobre la gestión de los recursos. Un primer paso en este camino lo suponen los Documentos de Estrategia de Reducción de la Pobreza (PRSP por sus siglas en ingles) que se demandan a los países como condición para acceder al tratamiento HIPC.

Por último se ha producido también un camino en la instrumentación de la ayuda, al objeto de facilitar la coherencia de las intervenciones y su apropiación por parte de los donantes. En este sentido se han instado a los donantes a limitar su tendencia a acumular proyectos y, a cambio, se les pidió que diesen mayor relevancia a la ayuda programática⁴⁰.

En particular se considera que, allí donde se pueda, debe trabajarse con Enfoques Sectoriales Amplios (SWAP por sus siglas en ingles) que permitan preservar la coherencia de las políticas públicas, integrando en su seno, de una manera coordinada y conjunta el respaldo de la cooperación internacional. Al tiempo se alentó a los donantes a avanzar en su coordinación y a trabajar integrándose en los sistemas de gestión de los propios países receptores.

Los cambios mencionados quedaron reafirmados con la dinámica de reuniones de alto nivel que emprendió el CAD para estudiar y mejorar los niveles de eficacia de la ayuda. Una dinámica que ha tenido sus puntos más sobresalientes en la declaración sobre Armonización de las prácticas de los donantes aprobada en Roma (en 2003), la Declaración de Paris sobre la Eficacia de la Ayuda (de 2005) y el Programa de

⁴⁰ Conjunto integral de acciones y actividades diseñadas para alcanzar determinados resultados de desarrollo en un marco temporal determinado que podrán abarcar distintos sectores, temas y áreas geográficas.

Acción Accra, acordado en 2008, sobre ese mismo tema . A estos documentos se añade con idéntico propósito, el Código de Conducta sobre Complementariedad y División del Trabajo en la Política de Desarrollo aprobado en el seno de la Unión Europea.

De especial relevancia para nuestro propósito en la presente propuesta de investigación son las decisiones adoptadas en la Declaración de París⁴¹, sobre la eficacia de la ayuda. Para alcanzar ese objetivo, se considera necesario fortalecer **cinco principios básicos de la ayuda**:

1. *Apropiación*: que supone el efectivo liderazgo por parte de los países en desarrollo en las decisiones sobre el uso de la ayuda.
2. *Alineamiento*: que implica la acomodación de la ayuda a las estrategias nacionales de desarrollo y la adaptación de los donantes a los sistemas de gestión propios de los países receptores.
3. *Armonización*: que comporta la puesta en común de los donantes en sus formas de proceder en los países en los que trabajan.
4. *Gestión por resultados*: tanto donantes como receptores deben juzgar las políticas y los esfuerzos respectivos en función de los resultados obtenidos.
5. *Mutua rendición de cuentas*: tanto donantes como receptores deben responder y dar cuenta pública de sus políticas.

2.3. EL FINANCIAMIENTO PARA EL DESARROLLO Y COMPORTAMIENTO DEL GOBIERNO RECEPTOR

2.3.1. Análisis de los principales vínculos entre el Financiamiento para el Desarrollo y el Sector Público

Como se ha indicado anteriormente, la mayor parte de la literatura macroeconómica sobre ayuda al desarrollo se ha centrado en el análisis de la relación existente entre ayuda y crecimiento, dejando de lado el hecho de que la ayuda se entrega

⁴¹ D.P. de marzo de 2005. Con motivo de ese foro se reunieron en la capital francesa hasta 96 países, 26 organizaciones donantes y diversos representantes de la sociedad civil de los países implicados, a objeto de estudiar la mejora en los niveles de eficacia de la ayuda.

principalmente a los gobiernos de los países receptores. En consecuencia, cualquier intento de analizar el impacto de la ayuda al desarrollo sobre la economía estará influido por el comportamiento del gobierno receptor. Asimismo, la relación entre ayuda al desarrollo y sector público parece verse afectada por las teorías económicas preponderantes en cada momento.

2.3.1.1. El Financiamiento para el Desarrollo y el Gasto Público

La teoría económica asigna al gasto público una doble función básica⁴². Por un lado, promover la eficiencia mediante la corrección de los diversos fallos de mercado y en segundo lugar, fomentar la equidad a través de la mejora en la distribución del bienestar económico. En la práctica, sin embargo, son las capacidades del Estado las que determinan sus acciones y decisiones.

El resultado más habitual en las investigaciones revisadas es que la ayuda al desarrollo le permite al gobierno receptor aumentar el gasto público. En particular, los flujos de ayuda provocan un aumento en el consumo en mayor medida que la inversión y por ello, los efectos sobre el crecimiento son escasos. Sin embargo, un aumento del consumo público destinado a sectores como educación o salud, también puede beneficiar al crecimiento y desarrollo del país receptor (McGillivray y Mosirrey, 2001).

En esencia, la mayor parte de la ayuda se destina a financiar el gasto público (incluyendo el gasto en servicios sociales) lo cual sin duda incrementa el bienestar de la población. Empero, los estudios recientes sobre los efectos de la ayuda al desarrollo y el gasto público se evalúan en ese ámbito marcado por la declaración del milenio.

2.3.1.2. Los efectos de la ayuda al desarrollo sobre la inversión

En cuanto a los efectos de la ayuda sobre la inversión, el modelo Harro-Domar establece un vínculo positivo estrecho entre ayuda, inversión y crecimiento. La

⁴² Como norma habitual en esta investigación, el gasto público incluye tanto el gasto corriente o consumo público como el gasto de capital o inversión pública.

inversión se considera un factor esencial para el crecimiento y en la medida en que la ayuda se destine a inversión también genera un impacto positivo. En la práctica, este modelo se utiliza con el objetivo de calcular la inversión necesaria para lograr una determinada tasa de crecimiento⁴³.

Una revisión de la evidencia empírica sobre la relación entre ayuda al desarrollo e inversión indica que los resultados obtenidos no son concluyentes. Por otro lado, parece claro que la financiación e inversión privadas son esenciales para conseguir el crecimiento económico sostenido y mejorar la situación de los países en desarrollo.

2.4. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

Desarrollo y Crecimiento Económico

Stiglitz (1998) define el desarrollo como un “proceso de transformación de la sociedad”. Esto se puede interpretar como un proceso de incrementos sucesivos de las condiciones de vida y del vivir bien de todas las personas de un país o comunidad. De ahí que a las usuales medidas, como el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB), se incorporan otras dimensiones en el intento de ir del crecimiento al desarrollo: ingreso per cápita, capital humano, capital natural, capital social y distribución de los ingresos; últimamente también cobraron relevancia los aspectos institucionales.

Cooperación Internacional al Desarrollo

La Cooperación⁴⁴ Internacional al Desarrollo (uno de los ejes esenciales sobre los que se articulan las relaciones internacionales contemporáneas) es el conjunto de acciones diseñadas y ejecutadas por **actores públicos y privados**⁴⁵ de distintos países, que buscan promover un progreso más justo y equilibrado en el mundo, con

⁴³ A pesar de sus críticas, el modelo de brechas en el que la ayuda al desarrollo favorece la inversión y en consecuencia el crecimiento, continúa utilizándose por el banco mundial y otras instituciones multilaterales. (Easterly, 2002) señala la conveniencia de sustituir el modelo de brechas y emplear modelos más adecuados.

⁴⁴ La Real Academia Española, en su Diccionario de la Lengua, apunta que el término “cooperación” equivale a la “acción de obrar conjuntamente con otro u otros para un mismo fin”.

⁴⁵ Actores públicos y privados. Personas e instituciones que desempeñan algún papel en la cooperación: dirigentes políticos y sindicales, gobiernos, organizaciones no gubernamentales, organismos internacionales, movimientos sociales y cívicos, empresas, universidades, centros de investigación, etc.

el objetivo de construir un planeta más seguro y pacífico (Gomez-Galan y Sanahuja, 1999: 17).

Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)⁴⁶

La Ayuda Oficial al Desarrollo, es la parte de la Cooperación Internacional que se encarga de transferir recursos de un agente público o privado de un país desarrollado, a otro, país menos desarrollado y que implica, en el caso de ser un préstamo, algún *grado de concesionalidad*⁴⁷ (Gomez-Galan y Sanahuja, 1999: 19). Estos recursos son de origen público, es decir son aportados por las administraciones de los Estados.

Para que, una transferencia de dinero público (de un país próspero a otro pobre) pueda ser catalogado como AOD, debe cumplir ciertos requisitos establecidos por el *Comité de Ayuda al Desarrollo*⁴⁸ (CAD) de la *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico*⁴⁹ (OCDE). Estos requisitos son los siguientes:

- Los recursos aportados deben tener un incuestionable origen público.
- Deben dedicarse a la promoción del desarrollo económico y el bienestar social de un país del sur, por lo que quedan excluidas otras finalidades, como las militares y toda ayuda que sirva exclusivamente a intereses comerciales y políticos del donante.
- El país candidato a recibir esta ayuda debe constar en la relación de estados y territorios receptores, conocida como *lista del CAD*⁵⁰.

⁴⁶ Román Sánchez Erik, Cooperación y Desarrollo: NUEVE PREGUNTAS SOBRE EL TEMA.

⁴⁷ Grado de concesionalidad. Se refiere a la parte donada o gratuita de un crédito. El país receptor obtiene mejores condiciones que las que lograría de un préstamo concedido por un banco comercial (cuyo objetivo es lucrativo), como por ejemplo: un tipo de interés menor al de mercado; un plazo más amplio para cancelar el crédito y los intereses; y un mayor período de gracia (el número de años en que no se pagan ni los intereses ni el crédito).

⁴⁸ Comité de Ayuda al Desarrollo. Adscrito a la OCDE y fundado en 1961, reúne a los principales países donantes de AOD (ver Tabla 1). Su objetivo es que estas naciones puedan coordinar sus políticas de cooperación y mejorar su eficiencia. Entre sus tareas se encuentran: evaluar las políticas de cooperación de sus miembros, compilar datos estadísticos pertinentes, y trazar las directrices políticas y técnicas que guíen una gestión común y más coherente de la cooperación al desarrollo.

⁴⁹ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Entidad fundada en 1960 para coordinar y asesorar a sus países miembros en la formulación de políticas económicas y sociales, entre las que se incluye la política de cooperación internacional al desarrollo. Sustituyó a la Organización para la Cooperación Económica Europea, creada en 1948 con el cometido de canalizar las ayudas del Plan Marshall.

⁵⁰ Lista del CAD. Contiene los países y territorios que son candidatos a recibir ayuda internacional. Se divide en dos partes: la primera incluye a los países que pueden acceder a la AOD, clasificados según sus ingresos (países menos adelantados, países de ingresos bajos, países de ingresos medio-bajos, países de ingresos medio-altos, países de ingresos altos).

- La transferencia en caso de ser un préstamo, debe poseer un *grado de concesionalidad* de al menos un 25%.

Plataforma 0,7%

Se considera que el 0,7% adquiere carta de nacimiento con la resolución número 2.626 de la Asamblea General de la ONU, de 24 de octubre de 1970, donde se declara que "...cada país económicamente adelantado aumentara progresivamente su asistencia oficial para el desarrollo a los países en desarrollo y hará los mayores esfuerzos para alcanzar (a) mediados del decenio (de 1979), una cantidad neta mínima equivalente al 0,7% de su PNB...".

Organizaciones Sociales⁵¹

Es el conjunto de personas que en atención al territorio que ocupan y/o a actividades comunes e intereses afines que desarrollan, se organizan y/o impulsan iniciativas de interés común para sus componentes y/o se organizan para el ejercicio del control social.

Organizaciones no Gubernamentales⁵²

Son aquellas entidades de derecho privado, que poseen una naturaleza de servicio social, de asistencia, beneficencia, promoción y desarrollo económico y social, conformadas por personas nacionales y/o extranjeras, que con el debido reconocimiento del Estado, realizan actividades de desarrollo y/o asistenciales sin fines de lucro y cuyas actividades sean no financieras, con fondos y/o financiamiento propio y/o de cooperación externa en el territorio del Estado.

Fundaciones⁵³

Son aquellas entidades de derecho privado que al constituirse afectan de modo duradero su patrimonio de constitución a la realización de fines especiales de interés general sin fines de lucro y cuyas actividades sean no financieras y que para desarrollar sus actividades obtienen el reconocimiento del Estado.

⁵¹ Definición según la Ley Nro. 351 de 19 de marzo de 2013 Art. 4.

⁵² Ídem.

⁵³ Ídem.

Entidades Civiles sin Fines de Lucro⁵⁴

Es el conjunto de personas de derecho privado que cuentan con el reconocimiento del Estado para realizar actividades sin fines de lucro y no financieras que tiendan al bien común.

Ingresos Públicos⁵⁵

Conjunto de recursos que el sector público obtiene del sistema económico para dar cobertura financiera a sus intervenciones en el mismo. Tales impuestos pueden ser recaudados por el gobierno central o por los gobiernos regionales y locales, correspondiéndoles a estos últimos una mayor o menor proporción de los mismos según, lo estipule el ordenamiento legal vigente. Estas pueden clasificarse en: Ingresos Tributarios e Ingresos no tributarios.

Los **ingresos tributarios** son aquellos que provienen del pago de un tributo (impuesto), todos los ingresos que el estado obtiene por las distintas medidas hacendatarías a ingresos tributarios. Por ejemplo: las regalías por exportación de recursos naturales, IVA, impuesto a las ventas, impuesto a los ingresos corporativos, impuesto a las bebidas alcohólicas, impuesto al tabaco, etc.

Los **ingresos no tributarios** se refieren a ingresos adicionales que obtienen un Estado por la administración de activos y sus utilidades o ventas de estos activos. Ejemplo: utilidades de las Compañías Petroleras. Mineras, etc. Otro de los ingresos no tributarios es la venta de dichos activos; ingresos financieros por los intereses y bonos adquiridos del extranjero, o ingresos adquiridos por los préstamos otorgados a entidades distintas del gobierno.

Deuda Pública⁵⁶

Se entiende por deuda pública al conjunto de obligaciones pendientes de pago que mantiene el Sector Público, a una determinada fecha, frente a sus acreedores. La deuda pública es el dinero que una entidad pública debe pagar por los préstamos

⁵⁴ Ídem.

⁵⁵ Diccionario de economía (Santiago Zorrilla Arena, Noriega Editores, México).

⁵⁶ Normas Básicas del Sistema de Crédito Público (de la Ley No. 1178 de Administración y Control Gubernamental)

contraídos para financiar proyectos. Dichas obligaciones pueden ser generadas por las siguientes operaciones de crédito público:

- Emisión de títulos valores y otros documentos emergentes de empréstitos internos o externos, de corto o largo plazo, negociables o no en el mercado.
- Contratación de préstamos de acreedores externos o internos.
- Contratación de obras, servicios o adquisiciones, cuyo pago total o parcial se estipule realizar en el transcurso de más de un ejercicio financiero posterior al vigente.
- Consolidación, conversión, renegociación, refinanciamiento, subrogación y reconocimiento de otras deudas.

La Asamblea Legislativa Plurinacional autorizara la contratación de deuda pública cuando se demuestre la capacidad de generar ingresos para cubrir el capital y los intereses, y se justifiquen técnicamente las condiciones más ventajosas en las tasas, los plazos, los montos y otras circunstancias. La deuda pública no incluirá obligaciones que no hayan sido autorizadas y garantizadas expresamente por la Asamblea Legislativa Plurinacional⁵⁷.

La deuda pública se puede clasificar en:

- **Deuda pública interna**, es el conjunto de operaciones de crédito público que se contraen con personas naturales o jurídicas, de derecho público o privado, residente o domiciliado en Bolivia y cuyo pago es exigible dentro del territorio nacional.
- **Deuda pública externa**, es en conjunto de operaciones de crédito publico que se contraen con otro Estado u organismo internacional, o con una persona natural o jurídica sin residencia ni domicilio en Bolivia, con el compromiso de reembolsar el capital, con o sin intereses, o de pagar intereses, con o sin reembolso de capital u otros gastos y comisiones que pudiesen generarse.

⁵⁷ Constitución Política del Estado, Artículo 322, parágrafo I y II.

- **Deuda pública a corto plazo**, es el conjunto de operaciones de crédito público con acreedores internos o externos, con plazo inferior a un año.
- **Deuda pública a largo plazo**, es el conjunto de operaciones de crédito público con acreedores internos o externos con plazo mayor o igual a un año.

Gasto Público⁵⁸

El Gasto Público es la suma de los gastos realizados por las instituciones, entidades y organismos integrantes del sector público de una economía nacional, que comprende los gastos realizados por el Estado y sus organismos autónomos, las empresas públicas, y la seguridad social.

Toda erogación o salida de dinero originada en una empresa o entidad estatal, hace parte del gasto público. Dentro del gasto público están los gastos de inversión, los gastos de funcionamiento y los gastos destinados al servicio de la deuda tanto interna como externa, esto es el pago de intereses y amortización del capital.

El gasto público puede clasificarse por categoría económica: gasto corriente, gasto de capital y pago de la deuda pública.

Gasto Corriente o de Consumo Público

Agrupación el pago de remuneraciones, gastos en bienes y servicios, transferencias corrientes y otros gastos recurrentes que son registrados en la estructura programática como actividades centrales, comunes y específicas en todos los programas.

El gasto corriente incluye las siguientes categorías:

- ❖ salarios de empleados del sector público:
- ❖ otros gastos corrientes: en productos y servicios como papelería, medicamentos, uniformes, etc.

⁵⁸ Resolución Suprema No. 216768 de 18 de junio de 1996, Normas Básicas del Sistema Nacional de Inversión Pública.

- ❖ seguridad social: incluye beneficios por enfermedad, ancianidad, asignaciones familiares, etc.; pensiones de asistencia social y beneficios para empleados que no están afiliados a fondo alguno, pagados por el gobierno general.
- ❖ Intereses sobre la deuda nacional y extranjera.

Gastos de Capital e Inversión Pública

Gasto de Capital⁵⁹

Agrupar los gastos destinados a la adquisición de activos reales, pago de intereses de deuda pública contraída para financiar proyectos de inversión pública, gastos sociales derivados de la ley de participación popular, HIPIC II o el impuesto directo a los hidrocarburos, inversión en proyectos, donaciones y transferencias de capital cuyo destino es específicamente financiar programas, proyectos y actividades de inversión. Se consignarán también los gastos en servicios del personal eventual para la ejecución de proyectos de inversión cuando sea ejecutado por administración directa.

Inversión Pública⁶⁰

La definición de la Inversión Pública según las Normas Básicas del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), se refiere al gasto de recursos de origen público destinado a incrementar, mejorar o reponer las existencias de capital físico de dominio público y/o capital humano, con el objetivo de ampliar la capacidad del país para la prestación de servicios o producción de bienes.

El concepto de Inversión Pública incluye todas las actividades de pre inversión e inversión que realizan las entidades del Sector Público. Dentro de futuras proyecciones de la Inversión Pública; Se hace imprescindible que esta sea rentable en lo económico y en lo social:

- En lo *económico*; Para generar un crecimiento en el PIB. El financiamiento de la infraestructura productiva, tales como los caminos, debe tener un

⁵⁹ Glosario de términos municipales (2010, pág. 195)

⁶⁰ Normas Básicas del Sistema de Inversión pública (SNIP) y Financiamiento externo.

tratamiento especial, para poder construir la mayor cantidad posible de carreteras asfaltadas, lo que permite acelerar el crecimiento del PIB.

- En lo *social*, para crear mano de obra y empleo productivo; El Sector productivo debe contar con un mayor porcentaje de participación en la Inversión Pública, creando por ejemplo, polos de desarrollo en el Sector agroindustrial, riesgo compartido en mega proyectos. Etc.

Pago de la Deuda Pública Externa

Los títulos se amortizan al vencimiento, que es cuando el Estado devuelve su importe y de su pago responde el gobierno de turno (aunque no sea el que la emitió). Hay deuda emitida en 1995 que vence ahora y otra que se emite hoy y pagarán los gobiernos del futuro. La garantía es pública pues responden de ella todos los ciudadanos con sus impuestos.

Hay títulos a corto plazo para hacer frente a problemas de tesorería (letras del Tesoro), a medio plazo para cubrir gastos corrientes (bonos) y a largo plazo para cubrir inversiones muy costosas o extraordinarias (obligaciones). Una vez adquiridos por primera vez (mercado primario o de emisión) se pueden vender/comprar a otros inversores interesados (mercado secundario) tantas veces como se quiera antes de su vencimiento. La deuda la compran/venden residentes y no residentes, gobiernos y sector privado. También los gobiernos pueden pagar la Deuda sustituyéndola con nueva deuda, lo cual les permite reducir intereses y cambiar el plazo de amortización. Así pues, el saldo y los tenedores de Deuda cambian con el tiempo.

Amortización de la Deuda Pública.

Asignaciones destinadas a cubrir el pago del principal derivado de los diversos créditos o financiamientos contratados a plazo con instituciones nacionales y extranjeras, privadas y mixtas de crédito y con otros acreedores, que sean pagaderos en el interior y exterior del país en moneda de curso legal.

2.5. AYUDA AL DESARROLLO Y COMPORTAMIENTO DEL GOBIERNO RECEPTOR: EL MODELO TEÓRICO

En muchos Países En Desarrollo (PED), la ayuda constituye una de las principales fuentes de ingreso y en consecuencia un elemento clave en la política fiscal. El hecho de que los flujos de ayuda sean más volátiles que otras fuentes de financiación del presupuesto público como los ingresos impositivos, puede plantear dificultades a la hora de formular la política fiscal de un país en desarrollo. Entender la manera en que los flujos de ayuda influyen sobre las variables fiscales se convierte en una pieza clave del debate sobre la eficacia de la ayuda.

Los datos estadísticos correspondientes a las últimas décadas muestran que una importante proporción de la ayuda se destina a apoyar al sector público de los países receptores, pudiendo estos realizar un triple uso de ella: aumentar el gasto público (consumo e inversión); disminuir los impuestos; o completar la brecha entre ingresos y gastos (esta vía es habitual en países pequeños con grandes dificultades para acceder a los mercados financieros y endeudarse). El impacto macroeconómico de la ayuda a través de este mecanismo va a depender de la forma en la que el sector público utilice los fondos que recibe. En la práctica los gobiernos receptores disponen normalmente, de la posibilidad de elegir una combinación de las tres opciones anteriores dependiendo de sus restricciones y objetivos.

La relación entre la ayuda y comportamiento fiscal ha sido analizada fundamentalmente a través de los denominados modelos de respuesta fiscal⁶¹, en los que el gobierno receptor maximiza una función de utilidad sujeta a una serie de restricciones presupuestarias. El trabajo de Heller (1975), se considera la primera aportación a estos estudios que tratan de analizar la respuesta de los gobiernos receptores a los flujos de la ayuda al desarrollo. En opinión de este autor, el sector

⁶¹ La denominación de este tipo de estudios como "Modelos de Respuesta Fiscal" se debe a White (1992). Tras esta propuesta, el concepto se generaliza y es recogido por el resto de los autores.

público de la mayoría de los países menos desarrollados desempeña un papel fundamental en la planificación y puesta en práctica de los proyectos de desarrollo.

2.5.1. Supuestos del Modelo Teórico

El supuesto principal de estos modelos es que los responsables de tomar decisiones en el sector público son racionales y tratan de distribuir las diferentes categorías de ingresos públicos (impuestos, endeudamiento y ayuda externa) entre las variadas modalidades de gasto público (consumo e inversión). Esta decisión se resuelve a través de un problema de optimización en el que los gobiernos maximizan una función de utilidad sujeta a una serie de restricciones presupuestarias. La función de utilidad del gobierno receptor se representa como una función cuadrática de pérdidas en la que los gobiernos se fijan una serie de valores objetivo para las variables, de forma que a medida que se alejan de los valores objetivo, la utilidad disminuye.

A partir de la aportación inicial de Heller (1975) han surgido numerosas propuestas tratando de mejorar y superar las limitaciones del modelo original. En algunos casos, por ejemplo Mosley et al (1987), analizan además la forma en la que los cambios en el comportamiento del gobierno pueden afectar al crecimiento del país receptor. Sin embargo las conclusiones no han sido muy positivas debido a las dificultades y a la falta de resultados robustos en este tipo de modelos.

White (1995) contempla la posibilidad de que parte de la ayuda pueda ser anticipada, es decir, los planes de gasto del gobierno receptor pueden verse afectados por ella. De acuerdo con este autor, el resto de modelos serían un caso especial en el que se asume que toda la ayuda es no anticipada y, por ello, las conclusiones teóricas que se extraen son diferentes. Siguiendo esta propuesta, Gozalo Delgado (2007) desarrolla un nuevo modelo en el que se avanza en el análisis de la anticipación de la ayuda en los planes presupuestarios del gasto público del gobierno receptor.

El nuevo modelo incorpora una variable endógena en la función de utilidad del gobierno receptor. Se trata de la variable del pago de la deuda pública externa, que aparece separada del resto del gasto público corriente. De este modo, el gasto público

total queda conformado por tres componentes: el gasto de capital, el gasto corriente de consumo y el pago de la deuda pública externa. La incorporación de esta nueva variable se justifica por la importancia que tiene en la mayor parte de los países en desarrollo (PED) receptores de ayuda y, en particular, en Bolivia. Además, su inclusión permite profundizar en el análisis del impacto de la ayuda sobre las diferentes categorías del gasto público.

La inclusión de las expectativas de ayuda al desarrollo en los objetivos presupuestarios del gobierno da lugar a tres escenarios teóricos diferentes:

- a) El gobierno recibe ayuda al desarrollo anticipado o esperada, esto es, tenido en cuenta en la elaboración de sus planes presupuestarios (ayuda anticipada).
- b) El gobierno espera recibir ayuda al desarrollo pero en la práctica no es desembolsado por los donantes (ayuda anticipada pero no realizada).
- c) El gobierno recibe ayuda al desarrollo sin esperarla, es decir, sin haberla incluido previamente en sus planes presupuestarios (ayuda no anticipada)

2.5.2. Especificaciones del Modelo de Respuesta Fiscal (MRF) a la Financiación del Desarrollo

2.5.2.1. Definición del problema de maximización

Sobre la base de este marco teórico, Teniendo en cuenta los supuestos presentados y justificados anteriormente, el comportamiento del gobierno receptor se representa a través de una función de utilidad (U) como la descrita a continuación⁶²:

$$U = -\left(\frac{\alpha_1}{2}\right)(I_g - I_g^*)^2 - \left(\frac{\alpha_2}{2}\right)(T - T^*)^2 - \left(\frac{\alpha_3}{2}\right)(G_t - G^*)^2 - \left(\frac{\alpha_4}{2}\right)(B - B^*)^2 - \left(\frac{\alpha_5}{2}\right)(D_p - D_p^*)^2 \quad (1)$$

⁶² La forma de la función de utilidad escogida es una función cuadrática sin términos lineales. la elección se justifica, fundamentalmente, por el trabajo de Bihn y McGillivray (1993). Estos autores demuestran que la función de utilidad con términos lineales, empleada entre otros por Heller (1975) o Gang y Kahn (1990), no es maximizada por los valores objetivos de las variables.

donde,

I_g = Gasto público de capital o inversión pública

G = Gasto público corriente o consumo público

(T = Ingresos públicos totales)

B = Endeudamiento público

D_p = Pago de la deuda pública externa

Los asteriscos (*) representan los valores objetivos fijados por el gobierno y se asume que los parámetros $\alpha_i \geq 0$ para todo i . Esta forma funcional garantiza la utilidad marginal decreciente para cada una de las variables. Cada parámetro α_i se puede interpretar como el peso relativo concedido por el gobierno al acercamiento de los valores objetivo. La pérdida de utilidad para cada gobierno será entonces la suma ponderada de cada desviación.

El gobierno maximiza una función de utilidad sujeta a la siguiente restricción presupuestaria, suponiendo que A representa el total de la ayuda desembolsada:

$$I_g + G + D_p = T + B + A \quad (2)$$

A = (Flujos de Ayuda al Desarrollo) o Ayuda al Desarrollo real y Efectiva.

El gasto público total - inversión, consumo y pago de la deuda externa- se financia a través de los ingresos tributarios y no tributarios, el endeudamiento y la cantidad de la ayuda recibida. En otras palabras, se asume que el gobierno mantiene su presupuesto equilibrado.

Resolviendo matemáticamente se obtiene un modelo de ecuaciones simultáneas en el que se muestra la interrelación entre las variables. De acuerdo a la literatura consultada, el método de estimación más adecuado es mínimos cuadrados en tres etapas dado que proporciona los estimadores más eficientes.

Utilizando la Lagrangiana y suponiendo que λ es el multiplicador de Lagrange, se logra la siguiente expresión:

$$L = -\left(\frac{\alpha_1}{2}\right)(I_g - I_g^*)^2 - \left(\frac{\alpha_2}{2}\right)(T - T^*)^2 - \left(\frac{\alpha_3}{2}\right)(G_t - G^*)^2 \\ - \left(\frac{\alpha_4}{2}\right)(B - B^*)^2 - \left(\frac{\alpha_5}{2}\right)(D_p - D_p^*)^2 + \lambda (I_g + G + D_p - T - B - A) \quad (3)$$

Tomando las primeras derivadas y resolviendo a partir de las condiciones de primer orden, se obtiene un modelo que representa una interrelación mutua entre las variables económicas consideradas, característica básica de un modelo de ecuaciones simultaneas. Los parámetros de las ecuaciones estructurales expresan el efecto directo de cada variable explicativa sobre la variable dependiente y se expresa de esta forma:

$$I_g = \left(\frac{1}{\alpha_1\emptyset}\right) (T^* + B^* + A - I_g^* - G^* - D_p^*) + I_g^* \quad (4)$$

$$T = \left(\frac{1}{\alpha_2\emptyset}\right) (T^* + B^* + A - I_g^* - G^* - D_p^*) + T^* \quad (5)$$

$$G = \left(\frac{1}{\alpha_3\emptyset}\right) (T^* + B^* + A - I_g^* - G^* - D_p^*) + G^* \quad (6)$$

$$B = \left(\frac{1}{\alpha_4\emptyset}\right) (T^* + B^* + A - I_g^* - G^* - D_p^*) + B^* \quad (7)$$

$$D_p = \left(\frac{1}{\alpha_5\emptyset}\right) (T^* + B^* + A - I_g^* - G^* - D_p^*) + D_p^* \quad (8)$$

donde,

$$\emptyset = \frac{1}{\alpha_1} + \frac{1}{\alpha_2} + \frac{1}{\alpha_3} + \frac{1}{\alpha_4} + \frac{1}{\alpha_5}$$

Con el objetivo de capturar los efectos totales (directos e indirectos) de la ayuda sobre el comportamiento fiscal del gobierno receptor, es preciso obtener las ecuaciones en forma reducida. Para lograr esta meta, se procede a la definición de los valores objetivo correspondiente a las diferentes variables públicas sobre la base de la teoría económica.

Las expectativas van a desempeñar un papel sustancial en el modelo al incorporarse en las ecuaciones de los valores objetivos. La forma de incluir expectativas sigue las líneas propuestas en el modelo original de White (1995 pág. 3). Los niveles esperados de las variables explicativas vienen recogidos por sus valores retardados, en el caso de los niveles impositivos por su nivel planeado y por último, la ayuda esperada es exógena, expresada a través del nivel de compromiso de los donantes.

2.5.2.2. Ecuaciones en forma reducida del modelo

El valor objetivo para el consumo público (G^*) está determinado por los niveles previos de consumo (G_{t-1})⁶³ y por la oferta de recursos disponibles, es decir, el nivel esperado de los ingresos públicos (T^e) y los flujos de ayuda al desarrollo esperado por el gobierno (A^e)⁶⁴. Se puede expresar como:

$$G^* = \mu_0 + \mu_1 G_{t-1} + \mu_2 T^e + \mu_3 A^e \quad (9)$$

El objetivo para la inversión pública (I_g^*) se formula en función del nivel esperado de producto interno bruto (Y^e), la inversión privada esperada (I_p^e) y los flujos de ayuda al desarrollo esperado por el gobierno receptor (A^e).

$$I_g^* = \beta_0 + \beta_1 Y^e + \beta_2 I_p^e + \beta_3 A^e \quad (10)$$

⁶³ Se trata de reflejar la importancia concedida a la continuidad de este tipo de actividades.

⁶⁴ (A^e) Ayuda al Desarrollo esperada o anticipada.

El objetivo para los ingresos públicos (T^*) estará determinado por el nivel esperado de producto interno bruto (Y^e), por el valor esperado de las importaciones (M^e)⁶⁵, dado que una parte considerable de bienes y servicios gravados con aranceles provienen del exterior, y además, por el volumen de ayuda al desarrollo esperada por el gobierno receptor (A^e).

$$T^* = \delta_0 + \delta_1 Y^e + \delta_2 M^e + \delta_3 A^e \quad (11)$$

El valor objetivo para el pago de la deuda pública externa (D_p^*) se establece como una función del volumen o *stock* esperado de deuda pública externa (D_s^e) y, al igual que en el objetivo fijado para el consumo, estará determinado por la oferta de recursos disponibles, es decir, el nivel esperado de ingresos impositivos (T^e) y la ayuda al desarrollo esperada (A^e).

$$D_p^* = \varepsilon_0 + \varepsilon_1 D_s^e + \varepsilon_2 T^e + \varepsilon_3 A^e \quad (12)$$

Finalmente, el objetivo para el endeudamiento público (B^*) es consistente con los valores de los otro cuatro valores objetivo. En otras palabras, el gobierno planea equilibrar su presupuesto y, por lo tanto, satisfacer la restricción presupuestaria.

$$B^* = G^* + I_p^* + D_p^* + T^* - A^e \quad (13)$$

Esta forma de establecer los valores objetivo difiere de otros modelos en dos importantes aspectos: primero, se tiene en cuenta la posibilidad de que los planes fiscales del gobierno no incluyan la disponibilidad de la ayuda para financiar el gasto o influir sobre los ingresos; segundo, en otros modelos los valores objetivo han sido inconsistentes internamente porque ellos no satisfacen la restricción presupuestaria.

⁶⁵ En este caso no se considera las exportaciones como variables explicativa, debido a que en los modelos macroeconómicos habituales esta variable se incluye en el nivel del PIB (Y). de esta manera, se trata de evitar problemas de multicolinealidad entre las variables.

Sustituyendo las expresiones (9) a (11) correspondientes a los valores objetivos en las ecuaciones estructurales, se derivan las ecuaciones en forma reducida del modelo:

$$G = \mu_0 + \mu_2\mu_0 + \mu_1G_{t-1} + \mu_2\delta_1Y^e + \mu_2\delta_2M^e + \left(\frac{1}{\alpha_3\emptyset}\right)A + \left(\mu_3 + \mu_2\delta_3 - \frac{1}{\alpha_3\emptyset}\right)A^e \quad (14)$$

$$I_g = \beta_0 + \beta_1Y^e + \beta_2I_p^e + \left(\frac{1}{\alpha_1\emptyset}\right)A + \left(\beta_3 - \frac{1}{\alpha_1\emptyset}\right)A^e \quad (15)$$

$$T = \delta_0 + \delta_1Y^e + \delta_2M^e + \left(\frac{1}{\alpha_2\emptyset}\right)A + \left(\delta_3 - \frac{1}{\alpha_2\emptyset}\right)A^e \quad (16)$$

$$D_p = \varepsilon_0 + \varepsilon_2\delta_0 + \varepsilon_1D_s^e + \varepsilon_2\delta_1Y^e + \varepsilon_2\delta_2M^e + \left(\frac{1}{\alpha_5\emptyset}\right)A + \left(\varepsilon_3 + \varepsilon_2\delta_3 - \frac{1}{\alpha_5\emptyset}\right)A^e \quad (17)$$

$$B = \mu_0 + \beta_0 + \varepsilon_0 + (\mu_2 + \varepsilon_2 - 1)\delta_0 + \mu_1G_{t-1} + (\mu_2 + \varepsilon_2 - 1)\delta_1Y^e + (\mu_2 + \varepsilon_2 - 1)\delta_2M^e + \beta_1Y^e + \beta_2I_p^e + \varepsilon_1D_s^e - \left(\frac{1}{\alpha_4\emptyset}\right)A + \left\{\mu_3 + \mu_2\delta_3 + \beta_3 + \varepsilon_2\delta_3 + \varepsilon_3 - \delta_3 - 1 + \frac{1}{\alpha_4\emptyset}\right\}A^e \quad (18)$$

Las ecuaciones muestran claramente que el impacto total de la ayuda al desarrollo sobre las variables de ingreso y gasto público va a depender de los supuestos establecidos en relación con la ayuda esperada por el gobierno receptor. En la siguiente sección, las ecuaciones en forma reducida sirven para revelar los posibles resultados teóricos del modelo.

A partir del conjunto de ecuaciones en forma reducida, se pueden distinguir tres escenarios teóricos acerca del comportamiento fiscal del gobierno receptor:

- a) El gobierno recibe ayuda al desarrollo anticipada o esperada ($dA = dA^e \neq 0$), esto es, tomada en cuenta en la elaboración de sus planes presupuestarios (ayuda anticipada).
- b) El gobierno espera recibir ayuda al desarrollo pero en la práctica no es desembolsada por los donantes ($dA = 0; dA^e \neq 0$) (ayuda anticipada pero no realizada).
- c) El Gobierno recibe ayuda al desarrollo sin esperarla ($dA \neq 0; dA^e = 0$), es decir, sin haberla incluido previamente en sus planes presupuestarios (ayuda no anticipada).

CAPÍTULO III

MARCO LEGAL, INSTITUCIONAL Y POLÍTICAS DE DESARROLLO

En teoría, la cooperación surge motivada por imperativos éticos para fomentar la justicia y el desarrollo equilibrado del mundo. Así lo indica la Declaración de la Conferencia de San Francisco⁶⁶, auspiciada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU)⁶⁷, cuando exhorta a emplear los recursos internacionales para promover el progreso económico y social y mejorar los estándares de vida en libertad.

En este sentido se vuelve imprescindible conocer el marco legal normativo, institucional y políticas de desarrollo a nivel internacional y nacional que se han implementado a lo largo de las últimas décadas; y hacer vinculante las resoluciones y políticas de desarrollo emanadas por los organismos de cooperación que no están dados de una vez y para siempre, sino que se construyen históricamente (dependiendo del contexto), esto es, van tomando forma y modificándose a lo largo de los tiempos, influidos por factores extrajurídicos ya sean estas de carácter político, social, económico o cultural.

3.1. MARCO LEGAL

3.1.1. Normativa aplicable a la Cooperación Internacional de las Naciones Unidas.

Como es lógico, la Organización de las Naciones Unidas considero desde su creación en los artículos de su carta de constitución, como una de sus principales prioridades es la Cooperación Internacional, y dentro de esta, la Cooperación para el Desarrollo⁶⁸.

⁶⁶ Conferencia de San Francisco. Su nombre oficial es Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional. Se inauguró el 25 de abril de 1945, en San Francisco (EEUU), y acogió a delegados de 50 naciones. El motivo de la reunión fue elaborar la Carta de fundación de la Organización de las Naciones Unidas.

⁶⁷ Organización de las Naciones Unidas. Una de las organizaciones internacionales de mayor peso en el mundo actual; reúne en su seno a 191 Estados y territorios independientes. Nace en 1945, una vez constatados los horrores de la Segunda Guerra Mundial, con el objetivo de contribuir a la paz y fortalecer la seguridad en el mundo. Con el paso del tiempo, se ha ido dotando de una serie de agencias y organismos especializados que estudian y proponen alternativas sobre temas candentes, como el desarrollo, la situación de la infancia, la cuestión alimentaria, etc...

⁶⁸ Desde el punto de vista de la cooperación para el desarrollo, la carta fundacional es muy poco explícita: no se alude expresamente a los países en desarrollo pero sí que hay una referencia explícita a la necesidad de "realizar la cooperación en

Los textos legales emanados de esta organización supranacional son, sin duda, los principales documentos internacionales de referencia. La Cooperación al Desarrollo se incluyó así desde un principio entre los ámbitos de acción de la ONU atribuyendo competencias a la Asamblea General, y al Consejo Económico y Social. Los textos de la carta presentan en sus arts. 1⁶⁹ y 2, así como en el capítulo IX⁷⁰ donde se refiere a la Cooperación Internacional como un compromiso de todos los países ratificadores de la Carta.

3.1.1.1. Resoluciones de la Asamblea General.

Los documentos más conocidos de la Organización de Naciones Unidas son las “*Resoluciones de la Asamblea General*”, que suelen ser esgrimidas para apoyar determinadas obligaciones de los Estados. Por provenir de una reunión de representantes de alto nivel de prácticamente todos los Estados del mundo, poseen una singular importancia política, económica, moral y hasta jurídica que además estas han tenido una influencia en el desarrollo, entre los cuales se puede mencionar los siguientes:

Resolución 2542 de 11 de diciembre de 1969. “*Declaración Sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social*”. La intención de esta declaración es desarrollar las “medidas para promover niveles de vida más elevados”, que los Estados se comprometen a hacer en la carta de San Francisco. La Asamblea General en su resolución 42/48, decidió celebrar durante 1989 el vigésimo aniversario de la Declaración. Fruto de esta

la solución de problemas internacionales de carácter económico, social y humanitario” y se manifiesta el propósito de “impulsar un mecanismo internacional para promover el progreso económico y social de todos los pueblos”.

⁶⁹ Capítulo Primero (propósitos y principios), Artículo 1... párrafo 3, Realizar la Cooperación Internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural y humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión; y...

⁷⁰ Capítulo IX, Cooperación Internacional Económica y Social; Art. 55. Con el propósito de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, la organización promoverá: a) niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, y condiciones de progreso y desarrollo económico y social; b) la solución de problemas internacionales de carácter económico y social y sanitario, y de otros problemas conexos; y la cooperación internacional en el orden cultural y educativo y c) el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión.

declaración es también el importante documento “*Principios Normativos para las Políticas y Programas de Bienestar Social para el Desarrollo en un futuro próximo*”.

Resolución 2625, de 24 de octubre de 1970, “*Declaración sobre los Principios de Derecho Internacional Referente a las Relaciones de Amistad y a la Cooperación entre los Estados, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas*”. Donde la Asamblea General... solemnemente proclama los siguientes principios:... La obligación de los Estados de cooperar entre sí, de conformidad con la carta⁷¹.

Resolución 3348, de 17 de diciembre de 1974. “*Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición*”. Que respondía al mandato que la asamblea había realizado a la conferencia, en el sentido de “elaborar medios y facultades con los cuales la comunidad internacional en su conjunto pueda actuar de una manera concreta para resolver el problema alimentario mundial en el marco más amplio del desarrollo y de la cooperación económica internacional.

Resolución 41/128, de 4 de diciembre de 1986, “*Declaración sobre el Derecho al Desarrollo*”, es el principal instrumento de carácter normativo que fue establecido en la declaración donde menciona que el derecho al desarrollo, es un derecho universal e inalienable y parte integrante de los derechos fundamentales (la persona humana es el sujeto central del desarrollo), donde los estados deberían cooperar entre si para asegurar el desarrollo y eliminar los obstáculos al desarrollo⁷².

⁷¹ a) Los Estados deben cooperar con otros Estados en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales; b) Los Estados deben cooperar para promover el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos... c) Los Estados deben conducir sus relaciones internacionales en las esferas económica, social, cultural, técnica y comercial... d) Los Estados Miembros de las Naciones Unidas tienen el deber de adoptar medidas, conjunta o separadamente, en cooperación con las Naciones Unidas, de conformidad con las disposiciones pertinentes de la carta.

⁷² Art. 1. El *derecho al desarrollo es un derecho humano* inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social y político en el que se puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él. Art. 2. La persona humana es el sujeto central del desarrollo y debe ser el participante activo y el beneficiario del derecho al desarrollo. Art. 3. c) los Estados tienen el deber de cooperar mutuamente para lograr el desarrollo y eliminar los obstáculos al desarrollo... Art. 4. ..b) se requiere una acción sostenida para promover un desarrollo más rápido de los países en desarrollo. Como complemento de los esfuerzos de los países en desarrollo es indispensable una cooperación internacional eficaz para proporcionar a esos países los medios y las facilidades adecuados para fomentar su desarrollo global.

Resolución S-18/3, de 1 de mayo de 1990, *“Declaración sobre la Cooperación Económica Internacional y, en particular, la reactivación del crecimiento económico y el desarrollo de los Países en Desarrollo”*, Contiene el compromiso de que los Estados miembros procuraran tomar todas las medidas necesarias para prevenir las tendencias negativas del decenio de 1980,... reconociendo que en la elaboración de estas medidas deberá tenerse en cuenta la responsabilidad de cada país respecto de su propio desarrollo y que estas medidas deberán establecerse en consonancia con la capacidad de cada país y con sus efectos en la economía internacional.

“La Declaración Sobre El Medio Ambiente y el Desarrollo” (firmado en Rio de Janeiro Brasil El 14 de junio de 1992). Que viene a ampliar la idea de los derechos y responsabilidades de los países en relación con el medio ambiente⁷³. En esta declaración sobre el medio ambiente y desarrollo, se aprobó un enfoque integrado del desarrollo y el medio ambiente, mediante el cual la protección del medio ambiente sería parte integrante del proceso de desarrollo y no podría considerarse en forma separada. El agotamiento y la degradación de la naturaleza y sus recursos ponen en peligro las perspectivas del desarrollo para nuestra gente y aún más para las generaciones futuras.

Resolución 51/240, de 20 de junio de 1997 (Programa de Desarrollo). El programa de Desarrollo es el documento más avanzado y completo que se ha producido desde las Naciones Unidas sobre el desarrollo (Pérez-soba Diez del Corral, 2000; 95), dentro del cual la cooperación para el desarrollo tiene un papel innegable. En este documento se aborda también las relaciones entre el desarrollo, la paz, la democracia, y los derechos humanos.

3.1.2. Marco Legal vigente para la Cooperación Internacional y el Financiamiento Externo en Bolivia

El marco normativo relacionado a la Cooperación Internacional para el Desarrollo y el Financiamiento Externo en Bolivia, tiene como base fundamental a la Constitución

⁷³ La idea de Desarrollo Sostenible viene de la Cumbre de Rio.

Política del Estado, así como a un conjunto de Leyes, Decretos Supremos, Resoluciones Supremas, Resoluciones Ministeriales y Resoluciones Administrativas que contemplan la regulación para identificar, negociar, concretar, suscribir y ejecutar los recursos externos a través de instituciones públicas y no públicas en nombre del Estado Plurinacional de Bolivia.

Son varias las normas fundamentales en vigencia, relacionadas a la gestión de la cooperación internacional y el financiamiento externo en el país, entre las cuales se pueden mencionar a las siguientes:

- **Constitución Política del Estado**

La Constitución Política del Estado vigente en el momento de la aprobación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y la Declaración de Paris (DP), era la de 1967⁷⁴ reformada el 2004⁷⁵, donde se incluyeron importantes cambios que profundizaron la participación social⁷⁶.

El nuevo escenario político generado a partir de la aprobación de la nueva CPE⁷⁷, la misma que rediseño un nuevo “Estado Plurinacional”. Esta nueva norma constitucional concordante con la línea del gobierno, otorga un mayor protagonismo a las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos y rediseña la estructura y organización del propio Estado. A los Órganos legislativos Ejecutivo y Judicial, suma un cuarto órgano que es la Electoral. A nivel territorial, reorganiza al Estado en Departamentos, Provincias, Municipios y Territorios Indígena Originarios.

- **Leyes del Estado**

- Ley 1178 (de 20 de julio de 1990 –*Ley de Administración y Control Gubernamental* “SAFCO”).

⁷⁴ Constitución aprobada mediante la presidencia del Gral. Rene Barrientos Ortuño.

⁷⁵ Presidencia del Lic. Carlos D. Mesa Gisbert.

⁷⁶ Las principales modificaciones constitucionales fueron: la incorporación de la Asamblea Constituyente, la iniciativa Legislativa Ciudadana, el Referéndum y se permitió la participación de agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas en procesos electorales, desmonopolizando la representación de los partidos políticos.

⁷⁷ Fue aprobada el año 2009 mediante referéndum. Esta constitución consta de 5 partes y un total de 411 Artículos; 10 Disposiciones transitorias, una Disposición Abrogatoria y una Disposición Final.

- Ley 2042 de 21 de diciembre de 1999 –*Ley de Administración Presupuestaria*⁷⁸.
 - Ley 3547 de 1 de diciembre de 2006 –*Modificación al Presupuesto General de la Nación*⁷⁹.
 - Ley 3351 (de 21 de febrero de 2006 (*Ley de Organización del Poder Ejecutivo*))⁸⁰.
 - Ley 062 de 28 de noviembre de 2010 –*Ley del Presupuesto general del Estado- Gestión 2011*⁸¹.
 - Ley Nro. 351 de 19 de marzo de 2013 –*Ley de otorgación de personalidades jurídicas*⁸²
- **Decretos Supremos**
 - Decreto Supremo No. 22409 de 11 de enero de 1990 –Regulación de Organizaciones No Gubernamentales.
 - Decreto Supremo No. 26140 de 6 de abril de 2001 –*Aprobación del Reglamento de Organizaciones no Gubernamentales que trabajan con Campesinos, Pueblos Indígenas, Originarios y colonizadores.*
 - Decreto supremo No. 26516 de 21 de febrero de 2002 –*Obligaciones Impositivas.*

⁷⁸ Art. 8. Se autoriza al poder ejecutivo que las donaciones y créditos externos para gastos de capital, gastos corrientes y aplicaciones financieras no contempladas en el Presupuesto general de la Nación aprobado anualmente, sean incorporados por el Ministerio de Hacienda en los presupuestos de las instituciones, para su ejecución presupuestaria correspondiente, debiendo informar de estos hechos al Honorable Congreso Nacional semestralmente. Art. 33, 34, 35.

⁷⁹ Art. 9. Se modifica el artículo 8 de la Ley 2042 de acuerdo a la siguiente redacción: “se autoriza al poder ejecutivo, a través del ministerio de hacienda, a incorporar en los presupuestos institucionales para su ejecución correspondiente , los recursos provenientes de donación y crédito externo de la gestión y los saldos de gestiones anteriores, para financiar gastos de capital, gastos corrientes y aplicaciones financieras, debiendo el Ministerio de Economía y finanzas Publicas informar sobre la inscripción de estos recursos al Honorable Congreso Nacional semestralmente.

⁸⁰ Con la aprobación de la ley, se asignó la competencia de “ejercer las facultades de Órgano Rector de los Sistemas Nacionales de Planificación, Inversión Pública y Financiamiento”⁸⁰ al Ministerio de Planificación del Desarrollo, por consiguiente, al VIPFE, que hasta entonces dependía del Ministerio de Hacienda (hoy Ministerio de Economía y Finanzas Publicas) paso también a ser parte de su estructura. Entre una de las atribuciones del Ministerio de Planificación del Desarrollo está el de:

- Gestionar *Convenios de Financiamiento Externo, de Cooperación Económica y Financiera Internacional.*

⁸¹ Art. 19. (Tratamiento de las Donaciones). Art. 30. (Consultorías Financieras con Recursos Externos y Contraparte Nacional).

⁸² Art. 3. ...I.- la presente ley se aplica a: las organizaciones sociales, organizaciones no gubernamentales, fundaciones y entidades civiles sin fines de lucro... Art. 13. Las organizaciones no gubernamentales y fundaciones constituidas en el extranjero, deberán tramitar ante el Ministerio de relaciones exteriores y las entidades competentes de nivel central del Estado, la suscripción de un acuerdo marco de cooperación básica con el Estado Plurinacional de Bolivia, que les permita operar legalmente en el territorio.

- Decreto supremo No. 29308 de 10 de octubre de 2007 –*Normas para la gestión y Ejecución de Recursos Externos de Donación*⁸³.
 - Decreto Supremo 978 de 14 de Septiembre de 2011 –*Elaboración de Convenios Subsidiarios para donaciones*⁸⁴.
 - Decreto Supremo 1134 de 8 de febrero de 2012 –*Reglamento para la Aplicación de la Ley 211*, de 23 de diciembre de 2011, del Presupuesto General de Estado- Gestión 2012⁸⁵.
- **Resoluciones Supremas**
 - Resolución Suprema No. 216768 de 18 de junio de 1996 –*Normas Básicas del Sistema Nacional de Inversión Pública*⁸⁶.
 - **Resoluciones Ministeriales**
 - Resolución Ministerial 29/2007 de 26 de febrero de 2007 del Ministerio de Planificación del Desarrollo –Reglamento Básico de Pre inversión.
 - Resolución Ministerial No. 286/2007 de 11 de diciembre de 2007 del Ministerio de Planificación del Desarrollo –Reglamento del Decreto Supremo No. 29308. Que se refiere a la información a ser registrada por el VIPFE, la misma que tendrá carácter de declaración jurada (monto de

⁸³ Esta disposición, inspirada en los principios de la Declaración de Paris (DP), establece las normas y procedimientos que deben observar, tanto el Órgano Rector de los Sistemas de Inversión Pública y Financiamiento, como toda entidad ejecutora o beneficiaria de Recursos Externos de Donación provenientes de organismos financieros multilaterales, agencias de cooperación, gobiernos y ONGs, *en los procesos de gestión, negociación, contratación, registro, ejecución y control de las donaciones*, estableciendo la obligatoriedad de registrar las donaciones que reciben las personas o entidades privadas de organismos financieros internacionales, agencias de cooperación, gobiernos y ONGs.

⁸⁴ El decreto tiene por objeto autorizar al Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo VIPFE dependiente del MPD, la elaboración de Convenios Subsidiarios de Donación que establezcan las obligaciones y condiciones bajo las cuales se transfieren los recursos de donación.

⁸⁵ Los artículos relacionados al tema propuesto en la presente investigación son:

- Artículo 16.- Compromisos de gastos mayores a un año.
- Artículo 18.- Contraparte para recursos de Financiamiento y Donación externa.
- Artículo 19.- Gastos Declarados no Elegibles por la cooperación Internacional.
- Artículo 27.- Cumplimiento de los plazos de desembolsos en créditos Externos.
- Artículo 32.- Procedimiento para la autorización de exención de tributos a donaciones.
- Artículo 33.- Consultorías Financiadas con recursos Externos y contraparte Nacional.

⁸⁶ El Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) es el conjunto de normas, instrumentos y procedimientos comunes para todas las, entidades del sector público, mediante los cuales se relacionan y coordinan entre sí para formular, evaluar, priorizar, financiar y ejecutar los proyectos de inversión pública que, en el marco de los planes de desarrollo nacional, departamentales y municipales, constituyan las opciones más convenientes desde el punto de vista económico y social. El Objetivo del SNIP es establecer los procedimientos por los cuales los proyectos de inversión pública, accederán a las fuentes de financiamiento interno y externo y se incorporaran al Presupuesto General de la Nación.

donación, origen de los recursos, aporte local, etc.); plazos para el registro de donaciones⁸⁷.

- Resolución Ministerial No. 318 de 26 de agosto de 2009 del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas –Incorporación del Capítulo V “Cumplimiento de Requisitos Técnicos” al Reglamento para el Registro de Inicio de Operaciones de Crédito Público. Que establece los grados de concesionalidad para Créditos Externos⁸⁸ de 35%.
- Resolución Ministerial No. 044/2010 de 1 de febrero de 2010 del Ministerio de Relaciones Exteriores –Aprobación Nuevo Formato de Acuerdo Marco de Cooperación Básica entre el Estado Plurinacional de Bolivia y Organizaciones No Gubernamentales Extranjeras⁸⁹.
- Resolución Ministerial No. 307/2011 de 5 de agosto de 2011 del Ministerio de Economía y finanzas Públicas –Aprobación de las Directrices de Formulación Presupuestaria para la Gestión Fiscal 2012⁹⁰.

- **Resoluciones Administrativas**

- Resolución Administrativa No. 541 de 3 de octubre de 2001 del Ministerio de Hacienda/VIPFE –Causales de Baja del Sistema de Información de ONGs.
- Resoluciones SB 0034/2008 de 10 de marzo de 2008 de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras –que trata de la Incorporación de las Instituciones Financieras de Desarrollo (IFD) y Organizaciones No Gubernamentales Financieras, al ámbito de aplicación de la ley de Bancos y Entidades Financieras⁹¹.

⁸⁷ Artículos 1, 2, de la Resolución Ministerial 307/2011 de MEFP.

⁸⁸ Artículo 16, a). de la Resolución Ministerial No. 318/2009 del MEFP.

⁸⁹ El objetivo de la disposición es aprobar el “formato de Acuerdo a Marco de Cooperación Básica entre el Estado plurinacional de Bolivia y las Organizaciones no Gubernamentales Extranjeras”.

⁹⁰ I.- Establece que los *Recursos de Donación y Crédito*⁹⁰ en efectivo o en especie, destinados a proyectos y/o programas específicos financiados por Organismos Internacionales y/o instituciones nacionales, deberán sustentarse en convenios suscritos entre los financiadores, ejecutores y el Estado Plurinacional de Bolivia, adjuntando cronograma de desembolsos y la certificación de disponibilidad de recursos del VIPFE, cuando corresponda. II. Las entidades beneficiarias de los recursos de Donación, deberán presupuestar el impuesto emergente de la ejecución de estos recursos, con cargo a la contraparte nacional de acuerdo al convenio suscrito, siendo responsabilidad de la Máxima Autoridad Ejecutiva de la entidad, prever este tipo de gasto. III.- Los saldos bancarios de Crédito y Donación, no utilizados en gestiones anteriores por las entidades del sector público, podrán ser inscritos conforme a la normativa vigente.

⁹¹ Como entidades de intermediación financiera no bancaria, organizadas como fundaciones o asociaciones sin fines de lucro o sociedades civiles autorizadas para realizar operaciones de intermediación financiera y a prestar servicios integrales en el marco de la ley de Bancos y entidades Financieras y normativa regulatoria dictada al efecto.

3.2. MARCO INSTITUCIONAL

3.2.1. El Sistema de las Naciones Unidas y la Cooperación para el Desarrollo

El sistema de las Naciones Unidas se compone de organismos y entidades de naturaleza muy variada; en la clasificación que sigue se atiende a tal naturaleza, que distingue entre Órganos de las Naciones Unidas, Programas y Agencias Especializadas, Organizaciones Autónomas, Secretarías de Convenciones y el Sistema de Coordinación Internacional.

Órganos de las Naciones Unidas, Los Órganos que tienen departamentos o sub-organismos con un importante papel específico en la Cooperación para el desarrollo son: la *Asamblea General*⁹², la *Secretaría General*⁹³ y el *Concejo Económico y Social*⁹⁴.

Los Programas de las Naciones Unidas. Por su relación con el desarrollo se destacan los siguientes:

*El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)*⁹⁵, además de sus actividades propias de desarrollo, de su coordinación con otros elementos del Sistema de Naciones Unidas, es muy importante la labor del PNUD como productor de iniciativas, orientaciones e indicadores de desarrollo. En este sentido, el *Informe sobre el Desarrollo Humano* que con carácter anual publica el PNUD ha conseguido

⁹² *La Asamblea General*, Órgano de competencia general, está compuesta por todos los miembros de la organización, que se hacen representar en la misma por medio de cinco delegados y un número igual de suplentes.

⁹³ *Secretaría General*, Los departamentos de la Secretaría General con competencias sobre el desarrollo son: el Departamento de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas, el Departamento de Coordinación de Políticas y Desarrollo Sostenible, el Departamento de Información Económica y Social y Análisis de Políticas, el Departamento de Apoyo al Desarrollo y de Servicios de Gestión, o el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de La Paz.

⁹⁴ *El Concejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC)*, Este concejo, cuenta con varias comisiones especializadas relacionadas con el tema que nos ocupa, entre ellas se puede destacar: la Comisión de Desarrollo Social, Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, Comisión Sobre el desarrollo Sostenible, Comisión Sobre Población y Desarrollo y Comisión de Derechos Humanos.

⁹⁵ Creado por la resolución 2029 (XX), de la Asamblea general de la ONU.

un sobrado prestigio como documento de trabajo, y ha asentado como indicador el “Índice de Desarrollo Humano” (IDH).

El Programa Mundial de Alimentos (PMA), su misión es proporcionar alimentos para salvar vidas, para promover el crecimiento humano y para alcanzar la autosuficiencia de los países que lo precisen. Actúa como impulsor fundamental del Convenio de Ayuda Alimentaria, y desarrolla actuaciones directas, propias y en colaboración con el ACNUR, y la FAO o la Cruz Roja.

El programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Encargado de gran parte de los proyectos derivados del “Programa 21”

El programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID). Además de apoyar la capacitación institucional para la lucha contra el tráfico ilícito de drogas, este programa realiza inversiones, a través de su programa operativo de desarrollo alternativo, para fomentar cultivos alternativos a los de materias primas para estupefacientes, y realiza el seguimiento del Convenio de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas desde 1961.

Las Agencias Especializadas de carácter financiero y no financiero

El entramado institucional del actual Sistema Internacional de Cooperación al Desarrollo lo podemos dividir en dos grandes bloques: las organizaciones públicas y las privadas (Gómez Galán y Sanahuja, 1999).

De entre las primeras se hallan por un lado, las Organizaciones Multilaterales (las llamadas “Instituciones de Bretton Woods⁹⁶”), que tienen un papel central en la concesión de financiación a proyectos de desarrollo en todo el mundo. Estas a su

⁹⁶ La Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas se llevó a cabo en el complejo hotelero de Bretton Woods en Estados Unidos (New Hampshire), entre el 1º y el 22 de julio de 1944, con el propósito de establecer las nuevas reglas para las relaciones comerciales y financieras internacionales, que finalmente se conocieron con el nombre de “Acuerdos de Bretton Woods”.

vez, se pueden clasificar de la siguiente forma: las de **carácter financiero** (el FMI⁹⁷, el BM⁹⁸ y los Bancos Regionales de Desarrollo). Y los de carácter **no financieras** (en general, todo el grupo de organizaciones que pertenecen a las Naciones Unidas y el CAD de la OCDE), las organizaciones de este tipo con un papel relevante en materia de desarrollo son:

- La organización internacional del trabajo (OIT, creada el 28 de junio de 1919),
- La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO, creada el 16 de octubre de 1945),
- La Organización Mundial de la Salud (OMS, creada el 22 de julio de 1946),
- La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, creada el 16 de noviembre de 1945),
- La Organización Mundial del Comercio (OMC, creada el 15 de abril de 1994),
- La Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI, creada el 8 de abril de 1979),
- El Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA, creado el 13 de junio de 1976),

Por otro lado, están las Agencias de Cooperación Bilaterales de los organismos centrales, regionales y locales de los países donantes; Entre las Organizaciones de carácter privado están las que persiguen fines lucrativos (las empresas) y las que no persiguen (las Organizaciones no Gubernamentales de Desarrollo, las ONGDs).

3.2.2. Instituciones de Desarrollo de América Latina

⁹⁷ Fondo Monetario Internacional. Creado en 1944 por los acuerdos de Bretton Woods. El FMI ofrece a los gobiernos líneas de crédito, condicionadas a la asunción de compromisos en materia económica. No es una institución democrática, ya que los países ricos tienen mayor poder que los del Sur a la hora de decidir las políticas que adopta, bajo el pretexto de que son los que más recursos aportan. Sin embargo, este argumento es débil: hoy en día, por ejemplo, nadie toleraría que el voto de un multimillonario valiera más que el de otro ciudadano en una democracia local.

⁹⁸ Banco Mundial. Institución creada por los acuerdos de Bretton Woods en 1944. Su nombre oficial es Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF). En un primer momento, su objetivo fue reconstruir las zonas destruidas por la Segunda Guerra Mundial, pero esta tarea se ejecutó por medio del Plan Marshall. En la actualidad, se dedica a fomentar el desarrollo económico otorgando préstamos y asistencia técnica. Para cumplir tal propósito, ha creado una serie de organizaciones que en su conjunto son conocidas como Grupo del Banco Mundial.

- **Órganos especializados en cooperación para el desarrollo integral de la OEA.-**

La ejecución del plan estratégico se lleva a cabo a través de los distintos organismos vinculados al “desarrollo integral”. En el marco de la política general y las prioridades de cooperación que apruebe la asamblea general, y este propósito de tiene: al **Concejo Interamericano para el Desarrollo Integral (CIDI)** de la OEA que promueve la cooperación solidaria entre los países miembros de la OEA para ejecutar sus políticas de desarrollo, principalmente a través de la formulación, seguimiento y evaluación del cumplimiento de los planes estratégicos para el desarrollo (OEA, 1996: Art. 2).

- **Corporación Andina de fomento (CAF)**

Es una institución financiera multilateral que apoya el desarrollo sostenible y la integración regional. Atiende a los sectores públicos y privado suministrando productos y servicios financieros múltiples. La CAF está conformada actualmente por 17 países de América Latina, el Caribe y Europa y 15 bancos privados de la región andina.

- **Banco Interamericano de Desarrollo (BID)**

Este es una institución multilateral que provee financiamiento para, entre otros, garantizar el desarrollo sostenible, el crecimiento económico, el aumento en la competitividad y la modernización de las instituciones públicas en América Latina y el Caribe. También otorga asistencia técnica en materia de educación, reducción de la pobreza y agricultura; Entre los variados programas e iniciativas del BID, destaca la iniciativa de energía sostenible y cambio climático enfocada en la búsqueda de alternativas energéticas económicas y ambientalmente viables; la iniciativa de agua potable; el programa de cancelación de deuda con los países más pobres de la región (Bolivia, Guayana, Honduras y Nicaragua), etc.

3.2.3. Instituciones de desarrollo a nivel Nacional

De acuerdo con la Constitución Política del Estado son:

Órgano ejecutivo (Art. 298. I. CPE) con sus *competencias privativas* del nivel central del Estado: Política exterior, Política económica y Planificación Nacional. Así como las *competencias exclusivas* del nivel central del Estado: 1) otorgación de personalidad jurídica a organizaciones sociales que desarrollen actividades en más de un departamento, 2) otorgación de registro de personalidad jurídica a Organizaciones No Gubernamentales, Fundaciones, y entidades civiles sin fines de lucro que desarrollen actividades en más de un departamento, 3) deuda pública interna y externa.

Asamblea Legislativa, La asamblea Legislativa Plurinacional tiene como una de sus facultades, el autorizar la contratación de deuda pública según el artículo 322 de la CPE.

Gobiernos Departamentales Autónomos, (Art. 300. I. CPE) con competencias en su jurisdicción. 12) Otorgar personalidad jurídica a organizaciones sociales que desarrollen actividades en el departamento; 13) Otorgar personalidad jurídica a Organizaciones No Gubernamentales, Fundaciones y entidades civiles sin fines de lucro que desarrollen actividades en el departamento.

Ministerio de Planificación del Desarrollo, El MPD es el Ministerio encargado de gestionar, negociar y suscribir convenios de Financiamiento Externo, Cooperación Económica y Financiera Internacional, en el marco del Plan de Desarrollo Económico y Social en coordinación con los **Ministerios de Relaciones Exteriores** y de **Economía y Finanzas Públicas**.

Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo. Dentro del MPD, el VIPFE tiene entre otras las siguientes responsabilidades:

- a) Ejercer las funciones de autoridad superior y administrar el Sistema Estatal de Inversión y Financiamiento para el Desarrollo.
- b) Coordinar y efectuar el seguimiento y evaluación de la aplicación de los programas del Sistema Estatal de Inversión y Financiamiento para el Desarrollo.

- c) Gestionar, negociar y suscribir convenios de Financiamiento Externo, de Cooperación Económica y Financiera Internacional, en el Marco del Plan de Desarrollo Económico y Social, en coordinación con los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Economía y Finanzas Públicas.
- d) Coordinar y programar los requerimientos de la oferta de Cooperación Técnica y Financiera Internacional.
- e) Administrar los Sistemas de Información de Inversión Pública y Financiamiento Interno y Externo.

El financiamiento externo que se canaliza a través de un acuerdo o convenio suscrito con el Estado boliviano, se conoce como el Financiamiento Oficial. Sin embargo, además del financiamiento oficial, el D.S. 29308 reconoce las Donaciones no Oficiales y las Directas. La donación directa es aquella otorgada en forma directa al Estado Boliviano o a alguna de sus entidades públicas, sin la existencia de un acuerdo o convenio suscrito. La donación no oficial o unilateral, es el aporte no reconocido como cooperación al Estado Boliviano y que es transferido directamente por el donante a entidades u organizaciones privadas. El mismo decreto supremo establece la obligatoriedad de informar al VIPFE, sobre el monto, destinatario, plazo y objeto de las donaciones directas y no oficiales destinadas a personas naturales o jurídicas no estatales.

Con el propósito de determinar la instancia ante la cual se debe efectuar la inscripción presupuestaria, se debe determinar si la iniciativa constituye un Proyecto de Inversión Pública, en el marco de lo establecido por las Normas Básicas del **Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)**. De acuerdo al Decreto Supremo No. 29881, corresponde al VIPFE validar y aprobar el registro de las modificaciones presupuestarias relativas a Proyectos de Inversión Pública en el marco de sus competencias.

En consecuencia el VIPFE procesara ante el **Ministerio de Economía y Finanzas Públicas**, la incorporación de los registros en el Presupuesto General del Estado (PGE). Si no se trata de un Proyecto de Inversión Pública, el trámite para la

incorporación de los recursos externos en el PGE, debe ser efectuado por la entidad ejecutora o beneficiaria, ante el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, de acuerdo a los procedimientos establecidos.

Bajo esta normativa, y a partir de la inclusión de los ingresos y gastos de los proyectos y programas con financiamiento externo en el presupuesto, estos forman también parte de los reportes fiscales, tanto mensuales disponibles en el SIGMA, como en los estados financieros anuales de la administración central que elabora la Dirección General de Contabilidad Fiscal.

Registro del financiamiento externo. En el marco de sus atribuciones, el VIPFE centraliza la información sobre el Financiamiento Externo (créditos/préstamos y donaciones), otorgada a través de convenios oficiales, otorgados a través de acuerdos suscritos con el Estado Boliviano. El VIPFE mantiene registros por fuente de financiamiento, detallando en cada caso el monto comprometido según convenio, estimaciones de desembolso para cada año y los desembolsos efectivos. Esta información es registrada a través del **Sistema de Información Sobre Financiamiento Externo (SISFIN)**⁹⁹, que es alimentado con la información proporcionada por los donantes respecto de los desembolsos efectuados en forma trimestral. Por otra parte, el SISFIN, el más importante registro de financiamiento externo oficial, no está exento de problemas. El SISFIN no registra el financiamiento externo otorgado a entidades públicas a través de convenios no firmados por el MPD o **Ministerio de Relaciones Exteriores y Cultos**, es decir, los convenios de financiamiento no oficiales o directos¹⁰⁰, omite importantes concesiones de alivio a la deuda (sobre todo la anulación de la Deuda Externa en libros), y en algunos casos clasifica algunas operaciones de manera no acorde con las definiciones de la

⁹⁹ El SISFIN, es un sistema de almacenamiento de información diseñado para facilitar el registro, seguimiento y reporte del financiamiento externo a través de convenios, acuerdos, contratos y otros instrumentos jurídicos, suscritos entre agencias y organismos de cooperación internacional y el gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia, representado por el Ministerio de Planificación del Desarrollo a través del Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo. El SISFIN está en funcionamiento desde finales de los años 90s.

¹⁰⁰ Por ejemplo el SISFIN no registra los convenios suscritos con el FMI, la totalidad de las donaciones de Venezuela, la casi totalidad de los aportes de la cooperación Sur-Sur, el financiamiento eventual de determinados países (P.ej.: Austria, Luxemburgo) pero que si son registrados por la OCDE-DAC.

OCDE¹⁰¹. Por otro lado el SISFIN no contiene información sobre *ayuda atada*¹⁰², y uso de normas nacionales¹⁰³.

3.3. PLANES DE DESARROLLO

3.3.1. Planes de Desarrollo de las Naciones Unidas

Las declaraciones o convecciones de la Naciones Unidas, son en realidad, resoluciones excepcionales que pretenden, como se ha dicho, adquirir la importancia de una norma internacionalmente admitido y respetada. Se trata de aquellas que pretenden de acuerdo con lo previsto en el artículo 1.4 de la carta, “servir de centro que armonice los esfuerzos de las naciones para alcanzar estos propósitos comunes” y hacer un llamamiento para la adhesión de los esfuerzos nacionales a un Programa de Acción, con unos objetivos y plazos determinados, con el fin de avanzar en los objetivos de la carta de San Francisco.

Con tal fin, la Asamblea General aprueba Resoluciones que declaran decenios o años temáticos, “agendas” o “planes”, cuya consecución va siendo revisada por otras Resoluciones posteriores.

3.3.2. Los Decenios de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Los “Decenios de las Naciones Unidas para el Desarrollo” han venido proclamándose desde 1961. A la proclamación de los decenios siempre ha acompañado un anexo en el que se desarrollaba la correspondiente “Estrategia Internacional para el Desarrollo”. Estos decenios se han sucedido hasta la actualidad y han marcado la estrategia de la ONU para el desarrollo en cada etapa. Junto a los mismos, se han realizado también una serie de conferencias mundiales sobre distintas materias, (como medio ambiente, derechos humanos, población, mujer, alimentación, etc.).

¹⁰¹ El SISFIN clasifica la mayoría de las operaciones de alivio de deuda en el sector finanzas.

¹⁰² Crédito concesional que el beneficiario debe utilizar, en parte, para satisfacer condiciones previamente establecidas (básicamente, la compra de bienes y servicios del país donante. La ONG Transparencia Internacional considera que la ayuda ligada puede constituir una forma de corrupción.

¹⁰³ Un problema agudo es que el SISFIN no está integrado o contiene información no compatibilizada con otros sistemas de información, por lo que se observa diferencias en la información reportada.

El *primer Decenio*¹⁰⁴ de la ONU para el desarrollo (1960-1970) centró su atención en la idea de que “*el crecimiento de la economía de las diversas naciones y su progreso social se sostengan por sí mismo*”. En ese contexto en 1962 se convocó la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD), la cual consiguió en 1970 que el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT en inglés) aceptase la posible aplicación de un Sistema de Preferencias Generalizadas sin reciprocidad (SPG) por parte de los países ricos al conjunto de los países en desarrollo. Por otro lado, en 1965 se creó el PNUD con el objetivo de orientar la cooperación hacia los ámbitos preferentes para el desarrollo de los distintos países.

Con el paso del tiempo, PNUD ha establecido como ámbitos prioritarios de su actuación: el Desarrollo Social y la Eliminación de la Pobreza; el Sistema Institucional y la buena Administración Pública; la Energía Sostenible y el Medio Ambiente; la Educación, la Salud y el Progreso Tecnológico.

El *segundo decenio*¹⁰⁵ de la ONU para el desarrollo (1970-1980) abundó en la idea de que *la responsabilidad primordial para lograr el progreso económico y social recae en los propios países en desarrollo*, pero que estos carecen de recursos financieros suficientes y necesitan también políticas económicas y comerciales más favorables por parte de los países desarrollados.

En este contexto, surge la propuesta de que los países ricos se marquen como meta alcanzar una Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) del orden del 0,7%¹⁰⁶ de su PNB y se plantea un vivo debate sobre la necesidad de lograr un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI); este último basado en la concepción de una comunidad mundial interdependiente y en los principios de justicia, igualdad y beneficio mutuo.

¹⁰⁴ Fue declarado por la Resolución 1710, de 19 de diciembre de 1961.

¹⁰⁵ Fue declarado por la Resolución 2626 de 24 de octubre de 1970 por la que se aprueba la “Estrategia Internacional de desarrollo para el segundo Decenio de las Naciones Unidas para el desarrollo.

¹⁰⁶ Plataforma 0,7%. Movimiento social surgido en España, en 1993, bajo el lema “0,7% Ya”. Logró que un sector importante de la población se sensibilizara sobre la cooperación al desarrollo. Gracias a su trabajo y presión, los partidos políticos que concurrieron a las elecciones generales de 1996 se comprometieron a que España alcanzaría esta emblemática cifra. Este compromiso no se ha cumplido todavía.

El *tercer decenio*¹⁰⁷ de la ONU para el desarrollo (1980-1990) prosigue las inquietudes anteriores en el marco de un mundo afectado por la crisis del petróleo y su reajuste posterior. Como novedades más significativas, se propone prestar una atención especial a los países más pobres, a la necesidad de un arreglo pacífico de las controversias nacionales e internacionales y a la conveniencia de aplicar medidas de desarme , finalmente , se introduce un proceso de evaluación de la estrategia de cooperación al desarrollo tanto a escala nacional, como regional y mundial.

La conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente celebrada en Rio de Janeiro en 1992 y la conferencia Mundial sobre Derechos Humanos celebrada en Viena en 1993 promueven un nuevo consenso internacional sobre el sentido del desarrollo. Por otro lado, la publicación a partir de 1990 de los informes anuales del PNUD sobre Desarrollo Humano (DH) ha constituido un auténtico revulsivo en las políticas de desarrollo.

3.3.3. Los Planes de Ajuste Estructural y los Objetivos de la Ayuda en el Tercer Decenio

El endeudamiento global exacerba la crisis de la política de desarrollo. El manejo de las deudas enfoca mayormente a la recuperación de la solvencia de los países endeudados, dejando el mayor peso de la carga a estos. Los ajustes estructurales interfieren en el orden social, los recortes de subvenciones y gastos públicos afectan en primer lugar a los estratos pobres. Empieza la era del Consenso de Washington¹⁰⁸ (Rossi Marco)¹⁰⁹.

Por lo que afecta al debate sobre el desarrollo, la crisis de la deuda (que se sintió especialmente en los casos de África y América Latina) supuso, por un lado, que las economías de muchos países deudores entraran en quiebra. Por otro lado, marca el

¹⁰⁷ Fue declarado por la Resolución 35/56, de 5 de diciembre de 1980. Toda la estrategia del tercer decenio estaba profundamente marcada, desde el inicio, por el intento de establecer el "Nuevo Orden Económico Internacional".

¹⁰⁸ Como señala Sanahuja (2001), la expresión "Consenso de Washington" fue acuñada por John Williamson para referirse a las reformas favorables al mercado adoptadas en América Latina en los años ochenta , aunque en años posteriores e ha utilizado incorrectamente como sinónimo de liberalismo , y la agenda del "consenso" se ha ampliado notablemente.

¹⁰⁹ Embajador de Suiza en Bolivia.

comienzo de un proceso de crisis del estado desarrollista poscolonial y el abandono de las políticas económicas de talante nacionalista. También significó la adopción de un modelo económico, de inspiración neoliberal, conocido como el *consenso de Washington*, basado en la liberalización económica, el predominio de las fuerzas del mercado, la apertura externa y la supremacía del sector exportador, con el que se buscaba una nueva modalidad de inserción en la economía mundial¹¹⁰.

El *cuarto decenio*¹¹¹ de la ONU para el desarrollo (1990-2000) parte de un expreso reconocimiento del fracaso del decenio anterior y de *la necesidad de afrontar los problemas heredados, entre los que aparece en primer lugar el de la deuda externa*. A partir de ahí, se subraya la vinculación del desarrollo con las *necesidades sociales*¹¹², y el medio ambiente; se establecen como aspectos prioritarios de la cooperación la lucha contra el hambre y la pobreza, el desarrollo de los recursos humanos (con especial énfasis en la educación y los servicios de salud) y la mejora de las instituciones.

3.3.4. El enfoque de los fomentos a los programas de lucha contra la pobreza

A fines de los años ochenta y principios de los noventa, el Banco Mundial empieza a fomentar los programas de lucha contra la pobreza. Su estrategia se basa en la economía de mercado y crecimiento, complementado por elementos sociopolíticos, las necesidades básicas¹¹³ de los pobres como también del concepto de desarrollo sustentable. Recobran mayor importancia los ajustes estructurales y los esfuerzos propios de los países.

¹¹⁰ Como señala Sanahuja (2001), la expresión "Consenso de Washington" fue acuñada por John Williamson para referirse a las reformas favorables al mercado adoptadas en América Latina en los años ochenta, aunque en años posteriores se ha utilizado incorrectamente como sinónimo de liberalismo, y la agenda del "consenso" se ha ampliado notablemente.

¹¹¹ Declarado por la Resolución 45/199, de 21 de diciembre de 1990.

¹¹² Según el CAD, son cuatro: 1) Educación Básica (educación primaria, capacitación básica de jóvenes y adultos, y educación de la primera infancia); 2) Salud Básica (atención sanitaria; infraestructura y nutrición básica; control de enfermedades infecciosas; educación y formación de personal sanitario); 3) Programas sobre Población y Salud Reproductiva (políticas sobre población y gestión administrativa; atención salud reproductiva; planificación familiar; y lucha contra enfermedades de transmisión sexual como el SIDA); y 4) Depuración y Suministro de Agua (abastecimiento y depuración de agua) (Internón Oxfam, 2001).

¹¹³ Op. Cit.

Con la caída del *Muro de Berlín*, algunos de los anteriores motivos políticos y estratégicos de la cooperación se vuelven obsoletos y son reemplazados por nuevos retos: la Seguridad Internacional amenazada por la criminalidad, el terrorismo, las pandemias y las catástrofes naturales. La superación de la violencia estructural socio-económica, política y ecológica se vuelve crucial para asegurar una convivencia pacífica entre y al interior de los Estados. Prevención de conflictos y crisis –y de manera general los aspectos de la gobernabilidad– se evidencian como nueva tarea de la Cooperación al Desarrollo.

En estos años la comprensión de la pobreza se amplía, está ya no se entiende solamente como un déficit en las necesidades básicas (seguridad alimentaria, agua, vestimenta, vivienda, instalaciones sanitarias, empleo e ingreso) sino también como la exclusión política, social y cultural. Consecuentemente en los programas de cooperación se incluyen paulatinamente la participación de la población en las decisiones que les concierne.

3.3.5. La ONU y los Objetivos de Desarrollo del Milenio

A nivel internacional los Objetivos del Milenio y la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas (2000) ofrecen un nuevo marco orientador para la comunidad internacional. Estos acuerdos hacen hincapié en una responsabilidad compartida para el bienestar del mundo. En ella se establecen los “Objetivos de Desarrollo del Milenio” (ODM) consistentes en ocho objetivos y 18 metas medibles en diversos rubros a escala global, mismo que deben ser cumplidos, a más tardar, el año 2015.

Cuadro II.1 Objetivos de Desarrollo del Milenio

Objetivos	Metas
1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre	1. Reducir a la mitad , entre 1990 y 2015 el porcentaje de pobres 2. Reducir a la mitad , entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padecen hambre
2. Lograr la educación primaria universal	3. Lograr el ciclo completo de educación primaria para todos los niños y niñas
3. Promover la equidad de genero	4. Eliminar las desigualdades de género en la enseñanza primaria y secundaria antes del 2005 y en toda la enseñanza antes del 2015

4. Reducir la mortalidad infantil	5. Reducir a las dos terceras partes entre 1990 y 2015, la tasa de mortalidad (<5 años)
5. Mejorar la salud materna	6. Reducir a las tres cuartas partes, entre 1990 y 2015, la tasa de mortalidad materna
6. Combatir el sida, el paludismo y otras enfermedades	7. Detener y comenzar a reducir, para el 2015, la incidencia del sida 8. Detener y comenzar a reducir, en el 2015, el paludismo y otras enfermedades
7. Garantizar la sostenibilidad ambiental	9. Incorporar la sostenibilidad ambiental en los programas nacionales 10. Reducir a la mitad, para el 2015, la proporción de quienes carecen de acceso al agua potable 11. Mejorar para el 2020 la vida de al menos 100 millones de habitantes de barrios precarios
8. Fomentar una asociación mundial para el desarrollo	12. Sistema comercial y financiero abierto y equitativo 13. Atender las necesidades de los países menos adelantados 14. Atender las necesidades de los países sin litoral y de los pequeños Estados insulares 15. Encarar los problemas de la deuda externa 16. En cooperación con los países en desarrollo, promover estrategias generadoras de empleo 17. En cooperación con las empresas, proporcionar acceso a los medicamentos de primera necesidad 18. En colaboración con el sector privado, beneficiarse de las nuevas tecnologías

A nivel programático se enfoca estos objetivos a través de un marco de desarrollo global (Comprehensive Development Framework), el que a su vez se materializa en las estrategias de lucha contra la pobreza (Poverty Reduction Strategy Papers). Estos documentos pretenden ser la base de un nuevo partenariado entre países en vías de desarrollo y países cooperantes. Dan énfasis a la interdependencia de todas las dimensiones de desarrollo: social, estructural, humano, gobernabilidad, medio ambiente, económico y financiero. Recomiendan una estrategia holística de largo plazo.

3.3.6. Declaración de Paris (AAA)

La declaración de Paris (DP), auspiciada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y después por la Unión Europea (UE), para

posteriormente consolidarse en la denominada Agenda de Acción de Accra¹¹⁴ (AAA) del 2008, constituye sin duda el corpus principal de la agenda de la eficacia de la (CID), ya que a través de esta fueron establecidos 51 compromisos, y 12 indicadores para que los países participantes evalúen su cumplimiento.

Las decisiones adoptadas en la “Declaración de París” en marzo de 2005, por donantes y diversos representantes de la sociedad civil de los países implicados, la intención de esta declaración es reformar la entrega y gestión de la ayuda, a fin de *“aumentar el impacto de la ayuda al desarrollo en la reducción de la pobreza y la desigualdad, el aumento del crecimiento, de capacidades y la aceleración del logro de los ODM”*.

Para conseguir tales propósitos la declaración de París engloba cinco principios que la AOD debe atender, bajo el argumento de que “los compromisos tienen que ser interpretados a la luz de la situación de cada país socio”.

**Cuadro II.2 Los Principios de la Declaración de París
Sobre Eficacia de la Ayuda**

Principio	Ámbito de acción
Apropiación	Asienta que los programas y proyectos tienden a ser más eficaces cuando estos cuentan con el apoyo para su ejecución por parte de los beneficiarios.
Alineación	Comprende la adaptación de la ayuda a los programas prioritarios del receptor.
Armonización	Pretende reducir la descoordinación de donantes y sus respectivas acciones de cooperación.
Gestión por resultados	Su fin es orientar los esfuerzos en los propósitos de la asistencia y no en los medios para conseguirlos.
Rendición de cuentas mutua	Pretende que donantes y receptores se comprometan a hacer uso apropiado de los recursos que mediante ayuda se destinan a favor de tópicos concretos del bienestar humano.

¹¹⁴ Declaración de Accra (septiembre de 2008): el objetivo común es ayudar a países en desarrollo en su lucha contra la pobreza haciendo más transparente la ayuda y más eficaz en su resultado.

3.3.7. Políticas y acciones de cooperación de la Organización de Estados Americanos

La cooperación interamericana para el desarrollo integral comprende los ámbitos “económico, social, cultural, científico y tecnológico” y según la carta de la organización debe ser encausada “preferentemente a través de organismos multilaterales”, sin perjuicio de la cooperación bilateral convenida entre Estados.

La OEA¹¹⁵ establece los planes estratégicos de desarrollo, con características solidarias en el marco de la Organización. Abarca a todos los Estados miembros, independientemente de su desarrollo. Igualmente dispone cuáles serán los principales mecanismos de ejecución de la cooperación solidaria: el dialogo político; los programas, proyectos y actividades; y los programas de formación y capacitación (OEA, 2010)

La cooperación en el espacio latinoamericano se caracteriza por ser horizontal “desarrollándose a través de programas en los cuales se comparten recursos y experiencias entre los países de la región” también impulsa tanto la cooperación sur-sur y las cooperaciones triangulares encabezadas por países como Argentina, Brasil, México, etc.

3.3.8. Políticas de Desarrollo a nivel Nacional

Plan General de Desarrollo Económico y Social (PGDES) 1997-2002. Bolivia XXI: País Socialmente Solidario. El plan fue propuesto en el gobierno del Gral. Hugo Banzer Suarez, que entre sus principales objetivos estaba: la disminución de la pobreza urbana y rural; impulso a la economía social de mercado; transparencia y eficiencia del mercado; estabilidad con crecimiento; seguridad Humana; generación de empleo estable; integración latinoamericana; ciudadanía activa; distribución equitativa de la riqueza; concertación social, erradicación del narcotráfico; seguridad

¹¹⁵ La OEA fue creado el 2 de mayo de 1948 en Bogotá, Colombia durante la IX conferencia Interamericana con los objetivos de afianzar la paz y seguridad, promover los derechos humanos, consolidar la democracia y apoyar el desarrollo económico y social y promover el desarrollo sostenible en los países de América.

ciudadana; administración pública al servicio del ciudadano. Cuyos objetivos estaban basados en cuatro pilares: Oportunidad; Equidad; Dignidad e Institucionalidad.

3.3.8.1. Estrategia boliviana de Lucha Contra la Pobreza

La Estrategia Boliviana de Lucha Contra la Pobreza¹¹⁶ 2001-2003 (EBRP), aprobada en el año 2000, luego del “Dialogo Nacional 2000¹¹⁷” promovido por el gobierno nacional, para viabilizar la aprobación de la Iniciativa Ampliada de Alivio de la Deuda (HIPIC II) de parte de los organismos internacionales y países acreedores de Bolivia, lo que ocurrió a mediados de 2001.

La EBRP propuso bases para la lucha contra la pobreza a partir de un marco de acción general, proponiendo cuatro áreas de intervención y cuarenta y dos prioridades de política social y económica. Las cuatro áreas estratégicas fueron: 1) Ampliar las oportunidades de empleo o ingresos; 2) Desarrollar las Capacidades; 3) Incrementar la seguridad y protección de los pobres, y 4) Promover la integración y participación social.

El financiamiento de la EBRP, establecido en la *Ley de Dialogo 2000*¹¹⁸, provenía en su mayor parte de los Fondos del Alivio de la Deuda del HIPC II¹¹⁹, asignando una gran parte de la responsabilidad de la lucha contra la pobreza y la ejecución de dichos recursos a los gobiernos municipales, a través de un mecanismo de asignación preferente para los municipios más pobres. Dicha ley estableció la “Política Nacional de Compensaciones (PNC)”¹²⁰, que tenía el propósito de ordenar las transferencias fiscales otorgadas por el gobierno nacional a los gobiernos municipales.

¹¹⁶ Documentos elaborados por los países pobres, en los que se fijan políticas dirigidas a reducir la pobreza, y en cuya preparación participan también organizaciones de la sociedad civil. Hasta el momento, ha sido un requisito que deben cumplir las naciones que solicitan una reducción de su deuda externa. La idea sería incorporar esta práctica a todos los programas de cooperación para ligar la ayuda con el desarrollo humano y la participación ciudadana.

¹¹⁷ Este dialogo fue promovido por los organismos internacionales, con muchas agencias de cooperación y países europeos, los que sumados al gobierno, pensaron que este mecanismo de participación iba a mejorar la dramática situación de exclusión existente en Bolivia (Roberto Camacho, 2005; 47).

¹¹⁸ La ley del Dialogo Nacional estableció mecanismos de control social, basados en los Comités de Vigilancia en el nivel municipal, y en representantes de la sociedad civil convocados y organizados por la Iglesia Católica a nivel departamental y nacional.

¹¹⁹ El HIPC II se inició el año 2001, con lo que el programa se elevó a aproximadamente 1.776 millones de dólares, que según el Banco Central implica un alivio de 70 millones de dólares anuales.

¹²⁰ En este marco se aprueba el D.S. 26370.

Las áreas priorizadas por la EBRP para el destino de la PNC fueron: educación, salud, saneamiento básico, energía rural, desarrollo rural productivo, recursos naturales y medio ambiente, y fortalecimiento institucional. La PNC tenía además el objetivo de ser un sistema de ecualización fiscal para gobiernos municipales, a fin de que estos se encuentren en situaciones relativamente similares para proporcionar servicios básicos fundamentales.

La estrategia demandaba la creación de nuevos marcos institucionales, tal es el caso del Fondo de Inversión Productiva y Social (FPS), en sustitución del Fondo de Inversión Social (FIS) y del Fondo de Desarrollo Campesino (FDC), para el financiamiento de inversiones públicas de carácter municipal, mediante transferencias condicionadas no reembolsables, provenientes de recursos captados de la cooperación internacional, para su correspondiente asignación a todos los gobiernos municipales del país¹²¹.

3.3.8.2. Revisión de la Estrategia boliviana de Reducción de la Pobreza EBRP, 2004-2007 Hacia las Metas del Milenio

Enfoque, Economía de Mercado. Énfasis en la territorialización y operativización de los Objetivos del Milenio.

El objetivo: priorización en la agenda nacional de temas económicos productivos y la generación de empleo e ingresos.

La EBRP revisada priorizada, por un lado, el desarrollo productivo de la micro, pequeña y mediana empresa, dirigido a la generación de actividad económica, y por otro lado, el desarrollo social a través de una base mínima de servicios en educación, salud y saneamiento básico, orientada a acelerar el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), y el desarrollo de políticas diferenciadas y transversales

¹²¹ La Ley del Dialogo prevé la creación del Directorio Único de Fondos (DUF) como instancia coordinadora de los Fondos de Desarrollo: el FPS y el FNDR (Fondo Nacional de desarrollo Regional). El objetivo de esta último era canalizar recursos de crédito y donaciones, provenientes de la cooperación internacional, hacia gobiernos sub-nacionales.

de desarrollo social y productivo, desde enfoques de género y generacionales, pueblos indígenas y originarios, y medio ambiente.

Esta estrategia revisada buscaba efectuar transferencias del 10% del ingreso per cápita hacia los pobres y fijo de manera general, tres metas nacionales: 1) Desarrollo Productivo de la micro, pequeña y mediana empresa; 2) Desarrollo Social, con un piso mínimos de servicios; 3) Políticas transversales de desarrollo productivo y social.

Dialogo Nacional Bolivia Productiva (DN-BP)

Enfoque: continuidad de la EBRP;

Objetivo: Recogía y daba continuidad al énfasis en los aspectos económico-productivos y a la urgencia de generar empleo e ingresos.

En medio de fuertes conflictos sociales se llevó a cabo el Dialogo Nacional Bolivia Productiva afines del 2004, el mismo que contó con el respaldo de la cooperación internacional en función de tener una EBRP ajustada y avalada por un proceso participativo. Habiéndose realizado mesas de trabajo participativas en los niveles municipal, departamental y nacional (Camacho, 2005, 32)

El plan Bolivia Productiva y Solidaria, presentado por el gobierno del presidente Carlos Mesa pocas semanas antes de su renuncia, se nutrió del “Dialogo Nacional 2004” y buscaba constituirse en el punto final de la reforma a la “Estrategia Boliviana de Lucha Contra la Pobreza” (EBRP). Plasmado en un paquete de cincuenta Decretos Supremos, el Plan abarcaba una gran diversidad de medidas gubernamentales, desde proyectos viales millonarios, hasta la entrega de botiquines de primeros auxilios en poblaciones remotas¹²².

3.3.8.3. Plan Nacional de Desarrollo 2006-2011

Enfoque: reconfiguración del rol del Estado en la economía y la construcción de nuevo Estado Plurinacional.

¹²² Sin embargo, este plan no logro ponerse en marcha, ni significo el “viraje estratégico” anunciados por dicho gobierno.

Énfasis: Transformación de la matriz productiva del país; desmontaje del colonialismo y del neoliberalismo, cambio del patrón de desarrollo primario exportador; nuevo paradigma de desarrollo que trasciende del Desarrollo Sostenible al “**Vivir Bien**” (complementariedad entre el acceso y disfrute de los bienes materiales y la realización afectiva, subjetiva y espiritual, en armonía con la naturaleza y en comunidad con los seres humanos).

Objetivo: lograr la convivencia equilibrada y la complementariedad con equidad de la Economía Estatal, la Economía Comunitaria, que se asienta en procesos productivos, impulsados por organizaciones sociales, comunitarias.

En cumplimiento de la normativa existente, el gobierno del presidente Morales desarrollo en 2006 el “*Plan Nacional de Desarrollo: Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien*”¹²³.

Lineamientos Estratégicos. El plan pretende reconstruir los fundamentos del Estado boliviano y acabar con lo que define como “un largo periodo de imposición y dominación del colonialismo, profundizado en los últimos veinte años por las políticas neoliberales”.

Las propuestas y orientaciones del PND tienen como horizonte “el desmontaje del colonialismo” y, a partir de ello “construir un paradigma alternativo de desarrollo”, el vivir bien, bajo una concepción cosmo-céntrica, holística y que privilegia el “vivir el comunidad con el disfrute de los bienes materiales, espirituales y efectivos generados por la sociedad y el Estado”. Por otra parte, el objetivo del PND es renovar, “desde sus raíces”, la profunda desigualdad social y la exclusión que oprimen a una porción importante de la población boliviana, particularmente la de origen indígena, objetivos que se ven reflejados en los ejes del PND descritos a continuación.

El objetivo de la “*Bolivia Digna*” es la erradicación de la pobreza y la inequidad, así como forma de exclusión, discriminación, marginación y explotación; en la que se

¹²³ Dentro de la concepción del Vivir Bien, se consideran elementos relacionados con igualdad de género, derechos humanos, sostenibilidad ambiental, etc.

ejercen plenamente los derechos sociales, políticos, culturales y económicos de la población permitiendo lograr un patrón equitativo de distribución de ingresos, riqueza y oportunidades.

El objetivo de la “*Bolivia democrática*” es construir una sociedad y estado plurinacional y socio-comunitario, donde el pueblo ejerza el poder social y comunitario desde las regiones, con los actores sociales, los movimientos sociales e indígenas y sea corresponsable de las decisiones sobre su desarrollo y el del país.

La “*Bolivia Productiva*” está orientado hacia la transformación, el cambio integrado y diversificación de la matriz productiva, logrando el desarrollo de los complejos productivos integrales y generando excedente, empleo, e ingreso con la finalidad de cambiar el patrón primario exportador, con el apoyo de un Estado promotor y protagonista del desarrollo, con políticas productivas y un mercado interno fortalecido; es la que genera excedentes, contribuye a la acumulación interna y los distribuye equitativamente.

La “*Bolivia Soberana*” está orientada a convertir al Estado en un actor internacional, soberano, auto determinado, con identidad propia, mediante una política exterior que oriente la acción política y diplomática con presencia en los pueblos y defensa sostenible de los recursos naturales y de la biodiversidad, consolidando la soberanía alimentaria y energética.

El plan propone una visión de planificación estratégica con un control central, bajo la responsabilidad del Ministerio de Planificación del desarrollo (MPD). Asimismo, el PND plantea construir y desarrollar vínculos internacionales a través de alianzas estratégicas con Estados, alianzas que incorporen la solidaridad, la complementariedad y la reciprocidad.

Principales Políticas del periodo

- Nacionalización de los hidrocarburos.
- Asamblea Constituyente “Nueva Constitución Política del Estado”.

- Nuevo Sistema de Planificación (Sistema de Planificación Integral del Estado plurinacional, SPIEP).
- Planificación Sectorial Articulado al PND.
- Política de Protección Social.
- Reconfiguración de la organización territorial del Estado y nuevo escenario de autonomías.
- Erradicación de la extrema pobreza (Plan Vida).

3.3.9. Organización de la Cooperación Internacional en Bolivia

El Bolivia los principales actores de la CID, desde el 2006, han conformado un espacio de coordinación compuesto por organismos bilaterales, intergubernamentales y multilaterales con presencia en el país, denominado Grupo de Socios para el Desarrollo de Bolivia (GRUS¹²⁴), con el objetivo de apoyar en el marco de la declaración de Paris, el liderazgo del gobierno de Bolivia en la coordinación y armonización de la cooperación internacional, para mejorar la efectividad y el alineamiento de esta, al cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y de los Objetivos del Milenio (ODM) facilitando la interlocución con las instituciones públicas y privadas y la cooperación internacional en el país (Informe sobre CID en Bolivia, 2011: 102).

El GRUS ha puesto en marcha grupos de trabajo sectoriales en temas de: Agua y Saneamiento, Educación, Salud, Desarrollo Integral, Drogas, Genero, Cultura, Descentralización, Justicia, Desempeño Macroeconómico, Medio Ambiente y Cambio Climático, Agropecuario, y Productivo.

¹²⁴ El GRUS está conformado por 21 miembros. 16 Agencias Bilaterales: Alemania, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Francia, Países Bajos, Italia, Japón, Noruega, Gran Bretaña, Suecia, Suiza, Corea, Brasil; 7 Agencias Multilaterales e Intergubernamentales: Agencias de Cooperación multilaterales como las Naciones Unidas y la OEA, Organismos Financieros multilaterales como el BID, Banco Mundial, CAF y FMI, así como Organismos intergubernamentales como: la Delegación de la Unión Europea.

CAPÍTULO IV

ANÁLISIS DEL CONTEXTO ECONÓMICO DEL PAÍS 2000-2016

4.1. CARACTERÍSTICAS GENERALES DE BOLIVIA

4.1.1. Antecedentes Políticos, Sociales y Económicos

Bolivia, tiene una larga historia económica caracterizada por la explotación de materias primas que dio lugar a economías de enclave, cuyos ciclos de auge y declive, no llegaron a consolidar procesos de desarrollo que alcanzaran al conjunto de la población, sino que convivieron más bien con elevados índices de pobreza, segmentación étnica y desigualdad social. Al igual que el resto de los países latinoamericanos, el país ha sufrido los efectos de las fluctuaciones de la economía mundial y la influencia de los modelos y/o enfoques de desarrollo económico, así como de los acontecimientos políticos imperantes en cada época de la historia.

Pese a su abundante dotación de recursos naturales, el país ha estado condenado históricamente a una posición de “dependencia externa y a un papel de mero exportador de materias primas en el contexto internacional”. En un principio la explotación de las minas de plata durante la colonia española; luego le sucedieron el auge del caucho a finales del siglo XIX; durante el primer tercio del siglo XX el país vio el florecimiento del estaño, al tiempo que en 1.924 la Standard Oil descubría el primer pozo de petróleo en el país, para posteriormente dar paso a la extracción de este recurso, cobrando esta actividad mayor importancia en la economía del país hasta la actualidad.

La revolución de 1952 impulsó en el país importantes cambios estructurales como: la reforma agraria, el voto universal, nacionalización de las minas, reforma educativa, etc. que marcaran de manera decisiva el rumbo histórico de la nación. Se impulsa, desde entonces, el denominado modelo de capitalismo de Estado con rasgos proteccionistas y de “sustitución de las importaciones”¹²⁵. A los pocos años de la

¹²⁵ El modelo de sustitución de importaciones de corte estructuralista impulsado por el pensamiento de Prebisch se consideraba que el crecimiento y el desarrollo deben sustentarse en el control estatal de los sectores “estratégicos”, en el impulso del sector

revolución se restablecen las relaciones de la administración gubernamental con la política norteamericana a través de la concesión de las donaciones y los créditos.

A los periodos de reformas estructurales de mediados del siglo pasado descritos en el párrafo anterior, le sucedieron dos décadas de transformaciones sociales y de gobiernos que probaron políticas desarrollistas inspirados e influenciados por el nuevo orden mundial basado en la bipolaridad EE.UU.-URSS. En estas décadas, la cooperación internacional será un instrumento más de la política exterior sometido a las reglas de la guerra fría¹²⁶, a la dialéctica amigo-enemigo y puesta al servicio de los intereses de las potencias y donantes no así de las necesidades de los receptores.

En el periodo oscuro de las dictaduras militares de la década de los setenta y setenta, Bolivia se había endeudado en exceso con la banca comercial internacional. La deuda externa en el país alcanzó en el periodo 1972-1982 magnitudes insostenibles, llegando en 1981 a ser mayor que el Producto Nacional Bruto (PNB) y casi cuatro veces las exportaciones de bienes y servicios¹²⁷ (Jordán P. R.) y a raíz de la insostenibilidad de los compromisos de deuda, en abril del mismo año se llevó a cabo una primera renegociación de la deuda externa en términos tan desfavorables para Bolivia que fueron de imposible cumplimiento.

En adición, durante esos años, Bolivia sufrió fuertes Shocks de oferta resultantes de problemas climatológicos provocados por el fenómeno El Niño (1983); este comportamiento, asociado a la caída de la producción en los otros sectores económicos determinó una reducción del PIB. Además en la década de los ochenta Bolivia sufrió la inflación más alta de Latinoamérica; en 1984 llegó a tener una hiperinflación de 2.177; en 1985 8.170, estas cifras destruyeron la estructura productiva del país así como la economía en general.

privado manufacturero a partir de diferentes formas de subsidio del sector público, en protecciones arancelarias y para-arancelarias, en captación de ahorro externo para acelerar el ritmo de inversión...

¹²⁶ Enfrentamiento político e ideológico que sostuvieron Estados Unidos y la antigua Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y que concluyó con la caída del muro de Berlín. También se le conoce como enfrentamiento bipolar, porque estuvo determinado por la existencia de dos polos de poder en el mundo. La metáfora "Guerra Fría" se emplea porque no hubo un conflicto militar directo entre las dos superpotencias.

¹²⁷ A partir de 1981, los precios de los minerales muestran un cambio de tendencia hacia la baja sostenida, en 1980, el estaño y la minería representaban un 37% y 65% de las exportaciones bolivianas respectivamente, este acontecimiento internacional incidió negativamente en la economía del país, como productor primario exportador.

En retrospectiva, según Juan A. Morales y Napoleón Pacheco, el problema no estaba en el endeudamiento sino más bien en el uso de los recursos externos, siendo que una fracción importante fue a parar a proyectos de escasa y dudosa rentabilidad. En los años sesenta el Estado instaló la fundición de estaño en Karachipampa (con una inversión de 200 millones de dólares) con exceso de capacidad y financiamiento inflados, lo mismo sucedió con las plantas de Palca y Machacamarca (Jordan P. R.); a este se sumaría la fábrica de aceite de Villamontes, la construcción de la autopista La Paz-El Alto con considerable sobre costo; además de las costosas exploraciones de YPFB en los que tuvo poco éxito por la escasa tecnología existente; una parte de la deuda fue empleada para financiar los crecientes déficits del gobierno general, especialmente a partir de 1979, y muchos otros paradigmas de los que no se debe hacer (Morales y Pacheco,1999: 180)¹²⁸.

4.1.2. Períodos de la democracia pactada y las reformas estructurales

A partir de 1985 en el ámbito político se instauró la denominada democracia pactada y en el ámbito económico se impuso la necesidad de dar una respuesta a la crítica situación económica del país. La coalición política MNR y ADN hizo de Víctor Paz Estensoro presidente en agosto de 1985; al final de su primer mes de gobierno, implemento un programa ortodoxo de estabilización y reformas estructurales de corte liberal con la promulgación del Decreto Supremo 21060¹²⁹ que estableció la Nueva Política Económica (NPE), por el cual el Estado daba un paso atrás y cedía el protagonismo económico a un sector privado que había permanecido como rentista durante décadas anteriores, además favorecido por la mayoría en el congreso y de esta manera neutralizar los conflictos sociales y cumplir con los lineamientos de ajuste estructural

¹²⁸ Bolivia en el siglo XX "contexto económico quinta parte"; 1999: HARVARD CLUB DE BOLIVIA.

¹²⁹ La política económica aplicada a partir del DS 21060 tenía entre sus objetivos básicos estabilizar los precios para eliminar la hiperinflación y reestablecer la solvencia externa a partir de un modelo económico basado en las fuerzas del mercado y en la apertura hacia el exterior.

La formulación de esta nueva Política de Ajuste Estructural (PAE)¹³⁰ supuso el desmantelamiento del vasto sector estatal de la minería y trajo consigo un intenso proceso de “relocalización” de mineros, que migraron de Oruro y Potosí hacia las tierras bajas del trópico de Cochabamba y los cinturones urbanos de las ciudades del altiplano, lo que dio lugar a nuevos fenómenos de pobreza. Además, como consecuencia de los PAE se crea a finales de los años ochenta el “consenso de Washington¹³¹” que determina una matriz de política económica que centra su acción en resolver las crisis macroeconómicas en los países en desarrollo.

La década de los noventa, estuvo marcada por la fuerte influencia de las políticas neoliberales, inspiradas por las recetas de los organismos internacionales. El primer Gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997) abordó un proceso de liberalización económica que acometió una privatización masiva de empresas públicas. Dichas medidas fueron acompañadas por la promulgación de un paquete de reformas de **Segunda Generación (1993-2000)**¹³² de carácter institucional y social, destinado a canalizar los recursos obtenidos con la reforma económica.

Un último paso de carácter reformista fueron los denominados **Diálogos Nacionales** (DN). Inducido por las exigencias de la cooperación internacional. El Gobierno de Hugo Banzer (1997-2001) se vio obligado a discutir la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP) en el marco de un debate participativo, como condición necesaria para poder acceder a los esquemas de reducción de deuda para países HIPC. Estos hechos dieron origen a la Ley del Dialogo Nacional (2000) con el que se propició el surgimiento de demandas de participación política desde diversos sectores productivos de la sociedad.

¹³⁰ Las Políticas de Ajuste Estructural, fundamente su propuesta en base a la apertura comercial, las privatizaciones de los mercados de bienes y servicios y del régimen laboral. Estas políticas se han aplicado en casi todos los países latinoamericanos en la década de los ochenta...

¹³¹ El consenso acordado entre el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) y otros organismos internacionales era sobre la base de 10 condiciones macroeconómicas básicas: 1. Disciplina fiscal, 2. Reforma impositiva, 3. Liberalización de los mercados, 4. Liberalización del comercio, 5. Privatizaciones, 6. Garantía de los derechos de Propiedad, 7. Desregulaciones, 8. Mantenimiento de los tipos de cambio estandarizados y competitivos, 8. Supresión de las contingencias y baja de aranceles, 9. Desvío de las prioridades del gasto público, 10. Igual tratamiento a las inversiones extranjeras e internas.

¹³² Entre estas reformas tenemos a: a la Ley de Participación Popular (1994), Ley de Reforma educativa (1994), Ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria INRRA (1995), Ley de Descentralización Administrativa (1996), Ley de Medio Ambiente (1997) y la Ley del Dialogo Nacional (2000).

A principios del siglo XXI, Bolivia se encontraba en una encrucijada, los primeros veinte años de democracia se revelaban incapaces de promover un desarrollo de amplia base, las reformas institucionales de los noventa no lograron fortalecer plenamente la legitimidad y eficiencia del Estado. A partir de 2000, se advirtió un aumento de la conflictividad en el país traducida en numerosos episodios violentos. En octubre de 2003, dichos conflictos cobraron una nueva dimensión trágica, con la muerte de decenas de civiles durante la llamada guerra del gas y la renuncia del Presidente Sánchez de Lozada. La enorme proliferación de conflictos no era sino el síntoma de un hondo descontento estructural, cuyas raíces estaban relacionadas con la pobreza, la inequidad y la dependencia externa, pero también con la debilidad del Estado boliviano.

La profunda crisis de gobernabilidad que atravesó el país (cinco presidentes en el periodo 2000-2005) pareció entrar en una nueva fase con las elecciones presidenciales celebradas en diciembre de 2005. La contundente victoria del MAS-IPSP en las urnas —con 54% de los sufragios— significó la incorporación definitiva de muchos sectores excluidos políticamente en las instituciones del país, y abrió la puerta a la refundación de Bolivia¹³³. En gobierno de Morales afrontó en sus primeros meses decididas medidas de cambio estructural, tales como el Decreto de Nacionalización de Hidrocarburos, el Relanzamiento de la Reforma Agraria a través de la modificación de la Ley INRRA además de la convocatoria y posterior inauguración de la Asamblea Constituyente en agosto de 2006.

4.2. ANÁLISIS DE LOS PRINCIPALES INDICADORES MACROECONÓMICOS 2000-2016

En este apartado se analiza aspectos relevantes de los principales indicadores económicos de Bolivia desde finales de los años noventa hasta el 2016. El diagnóstico consiste primero en un acercamiento descriptivo y evaluativo del

¹³³ La llamada agenda de octubre (Asamblea Constituyente y Nacionalización de los Hidrocarburos) fue asumida por el Movimiento al Socialismo (MAS-IPSP), partido político de origen cocalero que se constituyó en “instrumento político” de los movimientos sociales para canalizar sus aspiraciones al Parlamento, liderado por Evo Morales Ayma.

desempeño macroeconómico entre 2000-2016, de las variables que tiene una estrecha relación con el crecimiento, y el desarrollo económico y social, considerando aspectos fundamentales que incidieron en la evolución del comportamiento económico en el país, con el propósito de lograr tener una comprensión pluridimensional del tema planteado.

A partir de 1998, Bolivia tuvo que hacer frente a diversos choques externos e internos que impactaron negativamente en el crecimiento económico, la inversión y la competitividad de su economía. Las crisis financieras internacionales (asiática y rusa), las devaluaciones en Brasil y Argentina, la caída de los términos de intercambio, el deterioro de la finanzas públicas y la crisis institucional e inestabilidad política, que derivaron en severos conflictos sociales especialmente en 2003, explican buena parte del comportamiento turbulento de la economía. No obstante, a partir de 2006, el país presenta un cuadro económico estable, con un comportamiento macroeconómico marcado por tasas de crecimiento superiores al 4.6% en promedio en los últimos diez años (2006-2016).

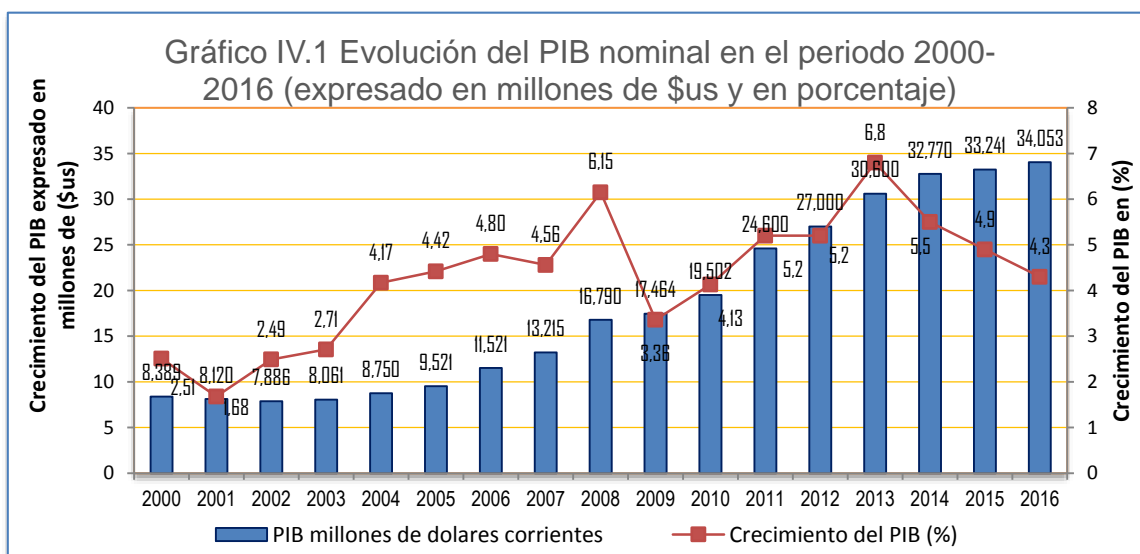
4.2.1. Evolución del Producto Interno Bruto y PIB per-cápita

Entre 1998 y 2000 se evidenció una significativa desaceleración del crecimiento económico. Después de haber alcanzado en 1998 un 5,03% de crecimiento, el entorno macroeconómico se deterioró sensiblemente registrándose en estos tres años apenas un aumento promedio anual de 1,5%, lo que a su vez determinó que el PIB per cápita decrezca en 0,8%. Esta desaceleración fue en gran parte el resultado de los shocks externos causados por la denominada crisis rusa en el mercado internacional de capitales, que condujo a una contracción del financiamiento externo privado en Bolivia (Pereira M. R. 2012: 96).

Los principales resultados económicos financieros entre 2001-2005, a pesar de un clima del elevado conflicto en el ámbito social y político, el comportamiento de la economía mostró mejores resultados. En 2003, la agricultura, minería, manufactura y transportes empezaron a mostrar una mayor dinámica, en un entorno internacional

más favorable con tendencias a mejorar los precios de los principales productos de exportación. Después de muchos años de deterioro permanente, se observó una mayor aceleración en el crecimiento del producto que en promedio fue de 3,4% entre el 2000 y 2005.

Entre las gestiones 2006-2016, Bolivia se ha visto favorecida por los mayores precios de las materias primas, principalmente del gas y los minerales, así como por la entrada en explotación de importantes proyectos mineros, el crecimiento significativo de las remesas y el importante incremento de la inversión pública (Pereira M. R. 2012: 134). Estos factores descritos anteriormente, permitieron que el PIB crezca entre el 2006 a 2015 a una tasa del 4,7% promedio anual, destacando el 2008, año en el que el crecimiento registro un 6,15% siendo este el mayor porcentaje en las últimas décadas. Sin embargo la crisis financiera mundial, desacelero el crecimiento en 2009 (3,4%), para observarse una leve recuperación y llegar a (6,8%) al final del 2013.

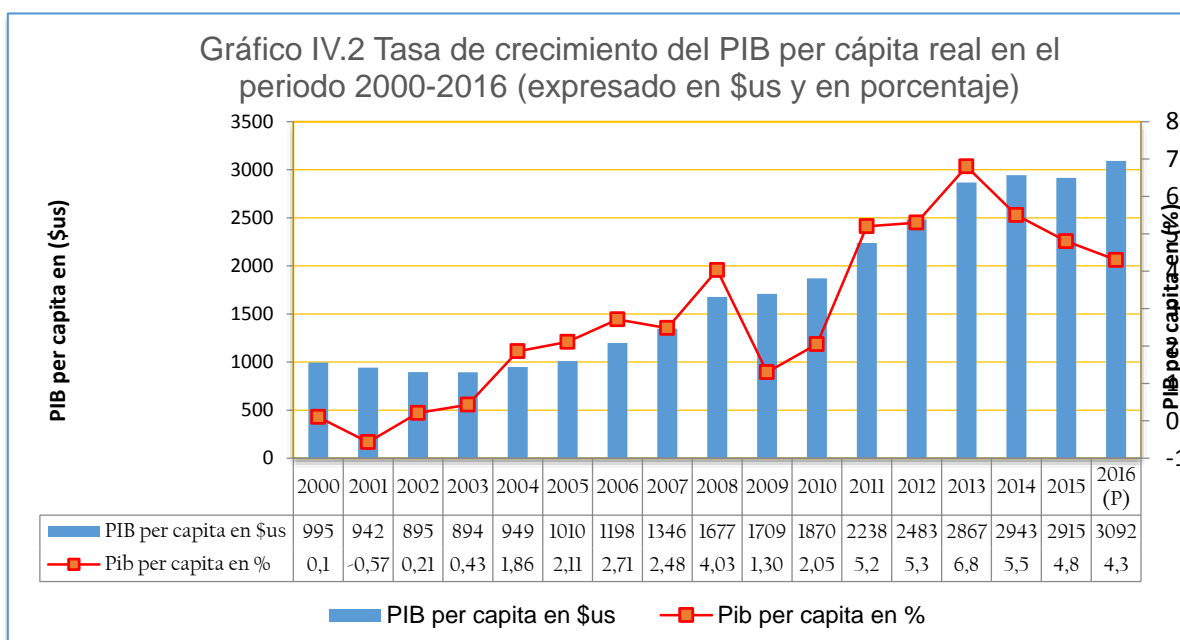


Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas INE

A partir de 2014, en un ambiente de shocks negativos de términos de intercambio y una demanda externa debilitada, se puede observar un descenso en el crecimiento del PIB; en términos nominales se puede ver que el PIB alcanzó una cifra record de

\$us 34.053 millones superior en 2.4% respecto a la gestión anterior de \$us 33.241 millones, como se puede ver en el gráfico.

En relación al *PIB per cápita real* se debe destacar dos aspectos. Primero, el PIB per cápita real creció a partir de 2006 en forma sostenida y acelerada, lo que permitió mejorar el estándar de vida. Segundo, a pesar de la crisis internacional, la economía boliviana mostro su fortaleza al no presentar tasas negativas de crecimiento, como las contracciones observadas en el periodo 2000 a 2005.



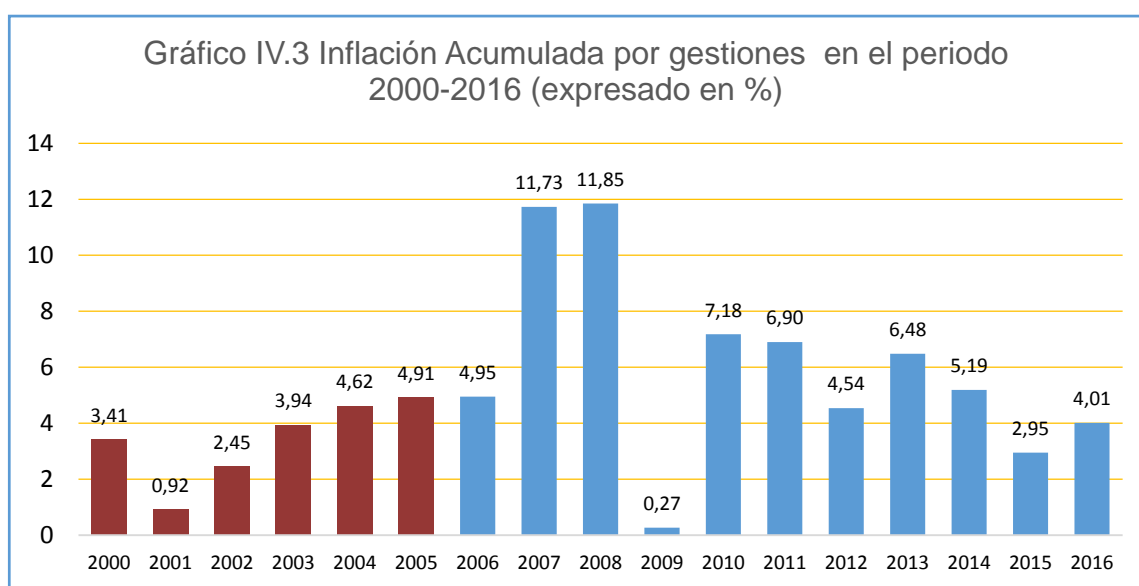
Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

En los últimos años, el PIB per cápita, interpretado como el ingreso o gasto promedio anual por persona y utilizada como una medida aproximada de la calidad de vida de la población de una economía, se mantuvo por encima de los \$us 3.000. (Memoria de la economía boliviana 2016: 100).

4.2.2. Inflación

Por su parte, entre el 2000 a 2005 la inflación se mantuvo por debajo del 5% aunque con un leve incremento en los dos últimos años del periodo esto es en 2004-2005 con

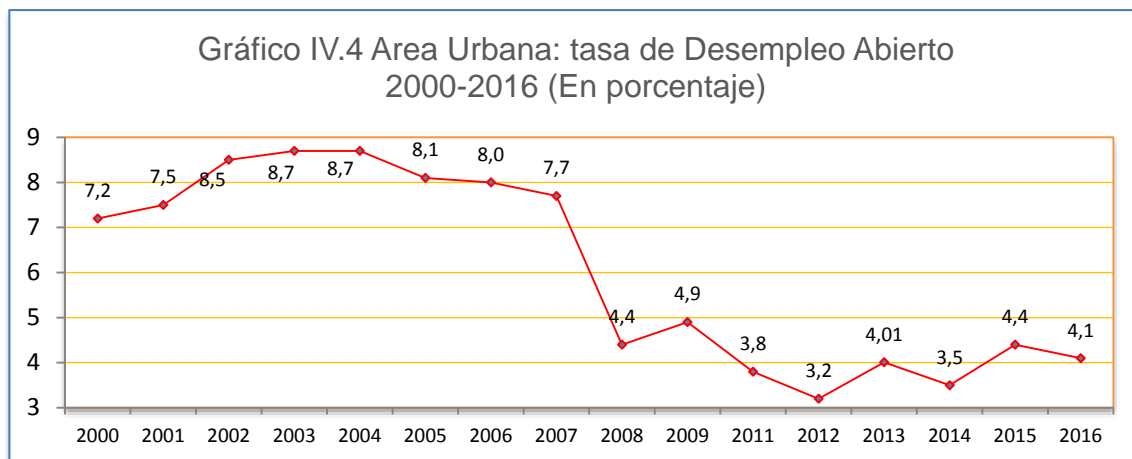
un 4,62 y 4,91% respectivamente. Sin embargo entre el 2007-2008 se registra la tasa de inflación más alta llegando al 11,73 y 11,85% en las dos gestiones, lo que se explica por el incremento de los precios de los alimentos, para luego tener un descenso en 2009 con 0,31% y finalmente incrementar a 7,18% en 2010, 6,90% en 2011, 4,5% en 2012, 6,48% en 2013 y llegar al 4,01 en 2016, como podemos ver en el gráfico. Entre las principales razones para mantener este resultado, se encuentran las medidas desarrolladas por el gobierno nacional, como el apoyo a los productores, las inversiones en riego, que contribuyeron a mitigar los efectos de las sequias, las ferias del “precio y peso justo”. Los indicadores de tendencia inflacionaria reflejaron un comportamiento estable y se ubican en torno al 2,0%.



Fuente: Elaboración con datos del Instituto Nacional de Estadística INE.

IV.2.3. Tasa de Desempleo

La tasa de desempleo abierto urbano en los periodos 2000-2005, fue en promedio del 8,3%, situación que se explica por la concentración del crecimiento solo de algunos sectores con elevados coeficientes de capital. Sin embargo, a pesar del buen desempeño de los principales indicadores económicos entre el 2006 a 2016, la tasa de desempleo tuvo un comportamiento irregular, situándose en promedio en el 5,8%, expresando su mayor disminución hasta 3,2% en 2012 y 3,5% en 2014 (Gráfico IV.4).



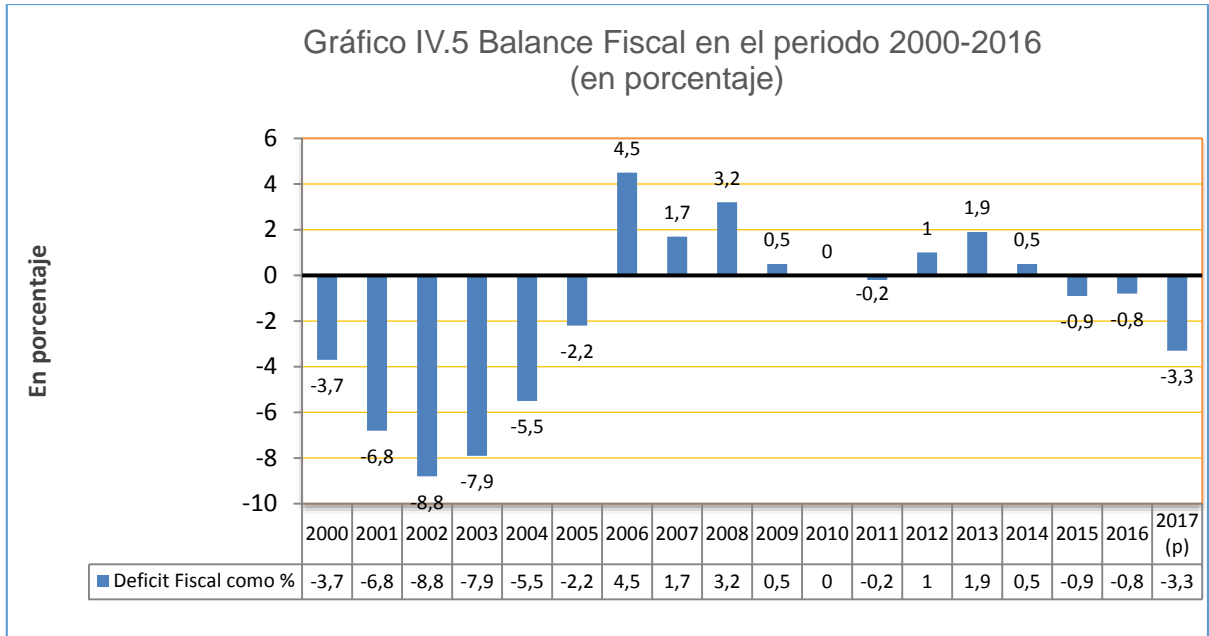
Fuente: Elaboración con datos del Instituto Nacional de Estadística (INE).

Según el gobierno, expresado en la “memoria de la economía boliviana 2016”, uno de los principales logros del nuevo Modelo Económico fue la notable reducción de las elevadas tasas de desempleo. Para este logro contribuyeron las políticas desarrolladas desde el 2006 como la implementación de reformas en la seguridad social, la creación de nuevos empleos a través de “mi primer empleo digno”, por la mayor inversión pública, el apoyo al impulso del sector productivo a través de los créditos canalizados por el Banco de Desarrollo Productivo, junto a la creación de ítems en los sectores de salud, y educación entre otros.

4.2.4. Balance Fiscal

En el ámbito fiscal, entre el 2000 y 2005 se observó un elevado descontrol de las finanzas públicas. Los desequilibrios fueron interpretados como problemas vinculados a la dificultad para mejorar los ingresos públicos y a una dinámica de gasto que no era consistente con las limitaciones reales de financiamiento del gobierno. Si bien el déficit fiscal fue afectado por las condiciones del crecimiento económico también debe reconocerse que las decisiones sobre la política económica amplificaban o atenuaban estos desequilibrios.

Por otro lado el ahorro público se tornó negativo, imposibilitando la cobertura de los gastos corrientes, debiendo recurrirse al endeudamiento externo para hacer frente a este tipo de erogaciones.



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas MEFP

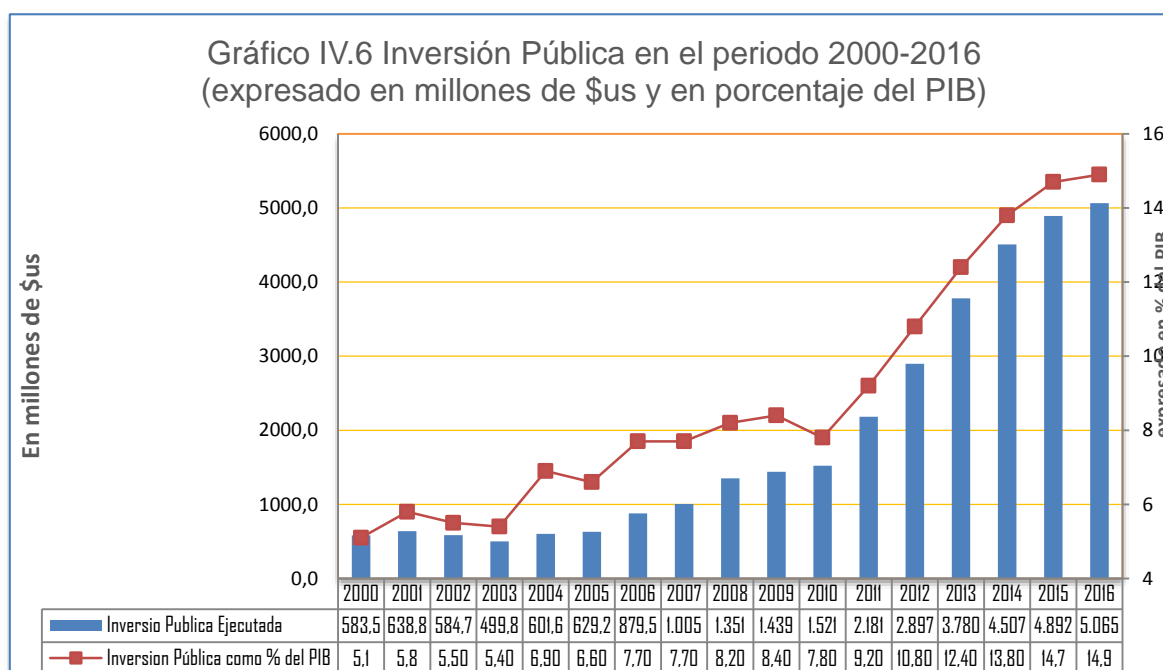
En el periodo 2006-2014 en el ámbito de las finanzas públicas, un rasgo permanente fue el superávit fiscal que en promedio representó el 1,8% del producto, mostrando los mayores excedentes en 2006 (4,5%) y 2008 (3,2%), para luego reducirse a menos del 2% del PIB en los cinco siguientes años como se puede observar en el gráfico IV.5. Comportamiento que evidencia la política anti cíclica que se aplicó en estos años.

Esta situación permitió observar un elevado ahorro del sector público que en promedio representó el 12,6% del producto, resultados que fueron posibles por el aumento de los ingresos fiscales que en promedio representaron el 44,1% del PIB, nivel superior en más de 15 puntos porcentuales respecto al periodo 2002-2005¹³⁴. Entre el 2015-2016, producto de una disminución de los ingresos, fundamentalmente de los provenientes de la actividad hidrocarburífera, en mayor magnitud que la reducción de los gastos, se registró un déficit de 0,9% y 0,8 % respectivamente en estas dos gestiones.

¹³⁴ Este incremento en gran medida se debió a los ingresos provenientes de la venta de hidrocarburos que entre 2007 y 2010 representaban en promedio el 18,6 % del producto, con un aporte del 41% a los ingresos totales del SPNF.

4.2.4.1. Gasto de Capital o Inversión Pública

Un factor importante de la economía real, que además condiciona el crecimiento de un país es el nivel de inversión que se realiza en un Estado. Esta variable del crecimiento tiene la característica de expresar de diferentes maneras la consecución de los objetivos de desarrollo propuestos a partir de los niveles presupuestarios y ejecutados de los proyectos de inversión.



Fuente: Elaboración propia con datos del VIPFE

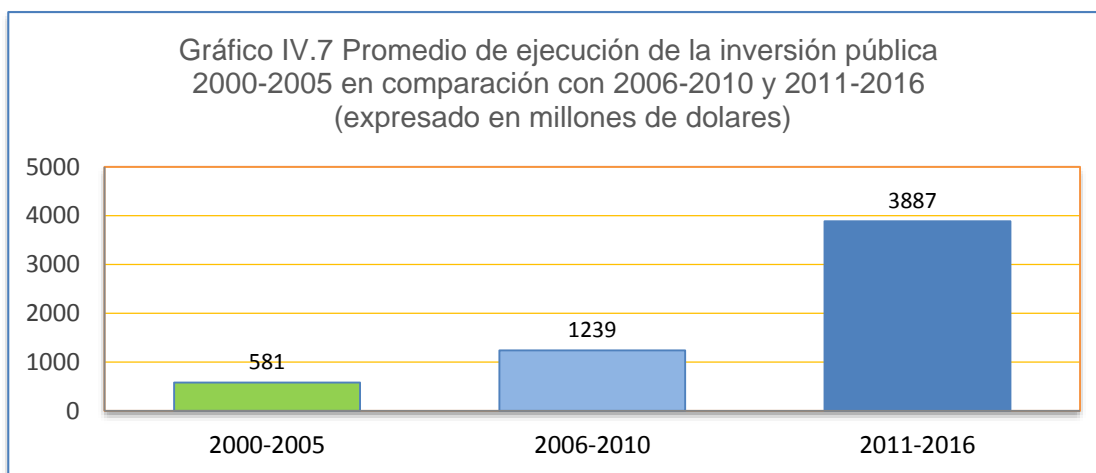
Durante el periodo de análisis, el gasto público de capital¹³⁵ muestra una evolución positiva a partir del 2006 luego de permanecer rezagado en el quinquenio precedente. La inversión pública observada en el año 2000 fue de \$us 583 millones 6.8% del PIB, llegando al 2005 con un monto de \$us 629,2 millones o sea el 6,6% del PIB. Sin embargo el 2006 fue el año del repunte de la inversión pública que registro datos muy importantes en el comportamiento de la economía del país, pasando de \$us 879,5

¹³⁵ El gasto de capital considera la adquisición de activos reales –bienes duraderos, construcciones, maquinaria y equipo- y proyectos de inversión. La inversión pública por su parte corresponde al gasto para financiamiento de nuevas construcciones, mejora de bienes nacionales de dominio público, estudios y proyectos de inversión, y adquisición de maquinaria y equipo cuando forman parte del proyecto de inversión.

millones en 2006 8,1% del PIB, a \$us. 4,892 millones en 2015 lo que representa el 14,7% del PIB; y en 2016, la cifra ejecutada de inversión pública llegó a \$us 5.065 millones, 14,9% del PIB.

4.2.4.2. Promedio de ejecución de la Inversión Pública

Como se puede observar en el siguiente gráfico, el promedio de ejecución de la inversión pública observada para el periodo 2000-2005 fue de \$us. 589 millones, 6.9% del PIB, mientras que entre el 2006-2010 el promedio de la inversión pública se situó en \$us 1.079 millones, llegando a un máximo de participación entre el 2011-2016 con \$us 3.887 en promedio lo que representa un 12% del PIB.



Fuente: Elaboración propia con datos del VIPFE.

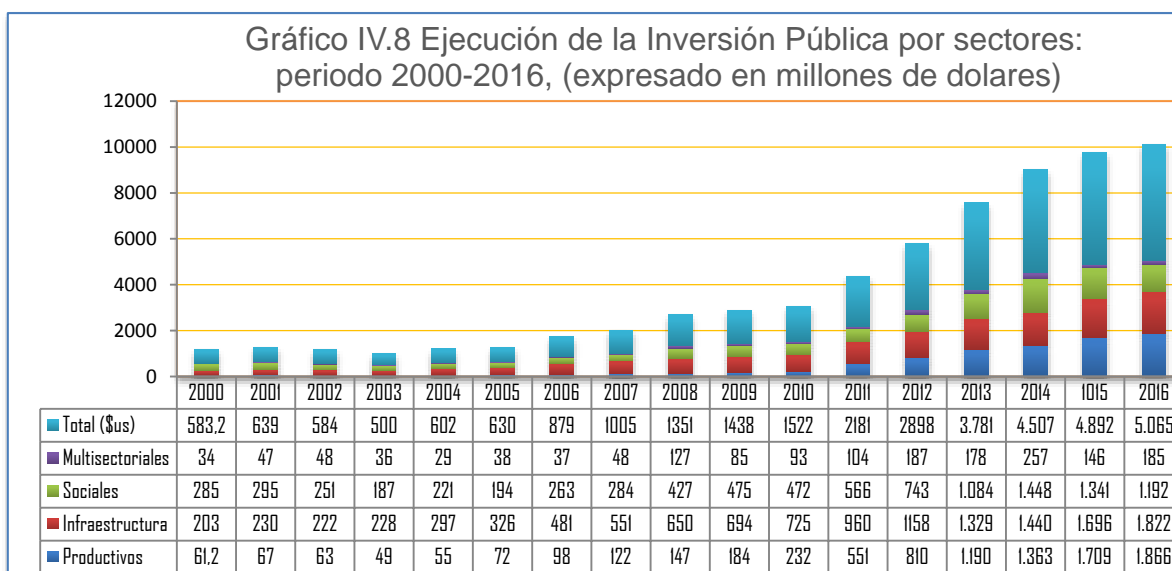
4.2.4.3. Inversión Pública por Sector Económico

Desde la perspectiva sectorial la inversión pública es liderada por la inversión en *infraestructuras* principalmente destinada a las áreas de transporte, energía y recursos hídricos. Este sector de la inversión ejecuto en 2000-2005 \$us. 203 y \$us 326 millones respectivamente lo que en promedio es un 34,8% del total de la inversión. A partir de 2006 este sector (infraestructura) fue el más importante en la ejecución, llegando a \$us 1.822 millones en 2016 del total de los recursos destinados

al gasto público de inversión. Entre el 2000 y 2016 la inversión total en el sector de infraestructura fue de \$us 13,012 millones.

El segundo sector más representativo corresponde al *ámbito social* que incluye salud, educación agua y saneamiento básico. En el sector social el nivel de ejecución alcanzó en 2000 \$us. 285 millones lo que es un 48,9% del total de la inversión pública, llegando a \$us. 1.192 millones en 2016, haciendo un total de \$us 9.728 millones entre 2000 a 2016. Desagregando por sub-sector, el sector educación representa el 45,7% del gasto total, seguido por protección social con el 40,4%, Salud, 11,7%, y Vivienda y servicios Comunitarios con 2,3%.

En tercera instancia, figura el *sector productivo* compuesto por todas las actividades relacionadas al desarrollo agropecuario, hidrocarburos, industria, minería y turismo. En 2000 el sector tuvo una ejecución de \$us. 61 millones, lo que es un 10,5% del total, llegando al 2016 a \$us. 1,866 millones del total de ejecución de la inversión pública. Entre el 2000 y 2016 la inversión total en este sector fue de \$us 8.635 millones.

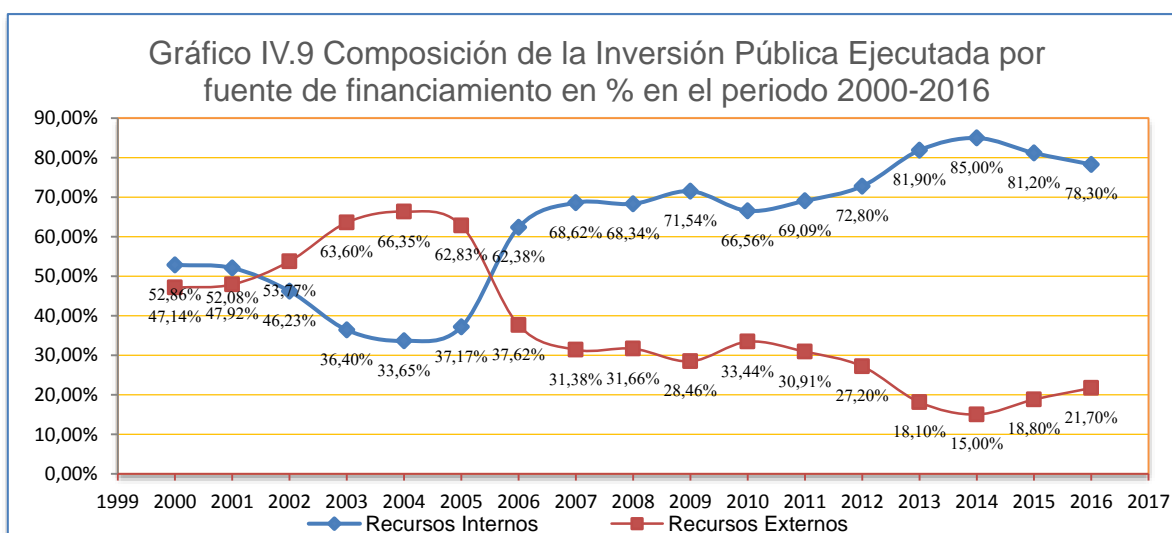


Fuente: VIPFE y UDAPE.

Finalmente en cuarta instancia se encuentra el *multisectorial* que paso de \$us. 34 millones, 5,8% en 2000, a \$sus. 185 millones en 2016, del total de la inversión pública, haciendo un total de \$us. 1.679 millones en el periodo de análisis comprendido entre el 2000-2016.

4.2.4.4. Inversión Pública por Fuente de Financiamiento

Un análisis comparativo de la inversión pública por fuente de financiamiento, muestra que durante muchos años los recursos de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) represento, con mucho la principal fuente de financiación del desarrollo. Sin embargo, a partir de 2006, se muestra un quiebre en la tendencia de participación de los recursos internos en el financiamiento de la inversión pública.

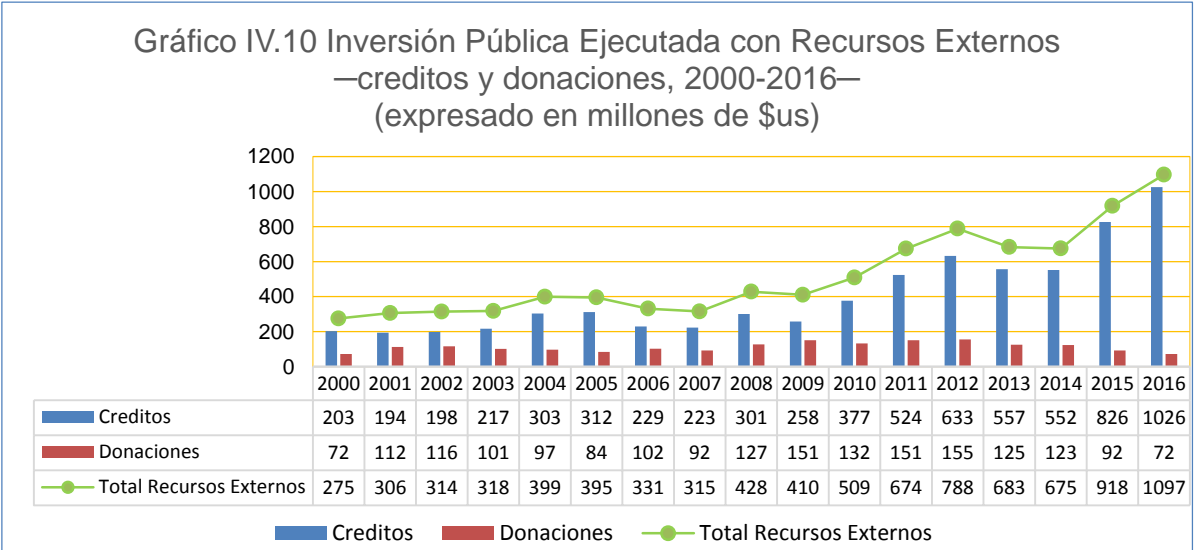


Fuente: Elaboración propia con datos del VIPFE, MEFP, UDAPE.

A partir del 2005, los flujos de la AOD como fuente de financiación del desarrollo (inversión pública) se han visto ampliamente superados por la influencia de recursos internos, debido principalmente al continuo incremento de los precios internacionales de los hidrocarburos (la renta petrolera) y minerales (los impuestos ligados al sector extractivo pasaron de representar un 13,3% de la recaudación en 2003 aun 34,5% en 2006) sumados a esto, las remesas de los inmigrantes (que representaban en el 2000 \$us. 127 millones pasando a \$us. 500 millones en 2006). Lo que permitió que los recursos de la ayuda pierdan su relevancia.

En relación al financiamiento de la inversión pública, destaca que el 78,3% del monto invertido en 2016, fue financiado con recursos internos del país, y el restante 21,7 % provino de fuentes externas, situación distinta a la observada en 2005, cuando predominó la financiación con recursos del exterior (62,8%), principalmente de créditos externos, empeorando parte de la situación del endeudamiento público externo del país.

El siguiente gráfico nos presenta el comportamiento de la Inversión Pública con recursos externos desagregados en el total de créditos por un lado y las donaciones de las agencias multilaterales y bilaterales por otro (que incluyen donaciones HIPC I y II) en 2000 a 2016.



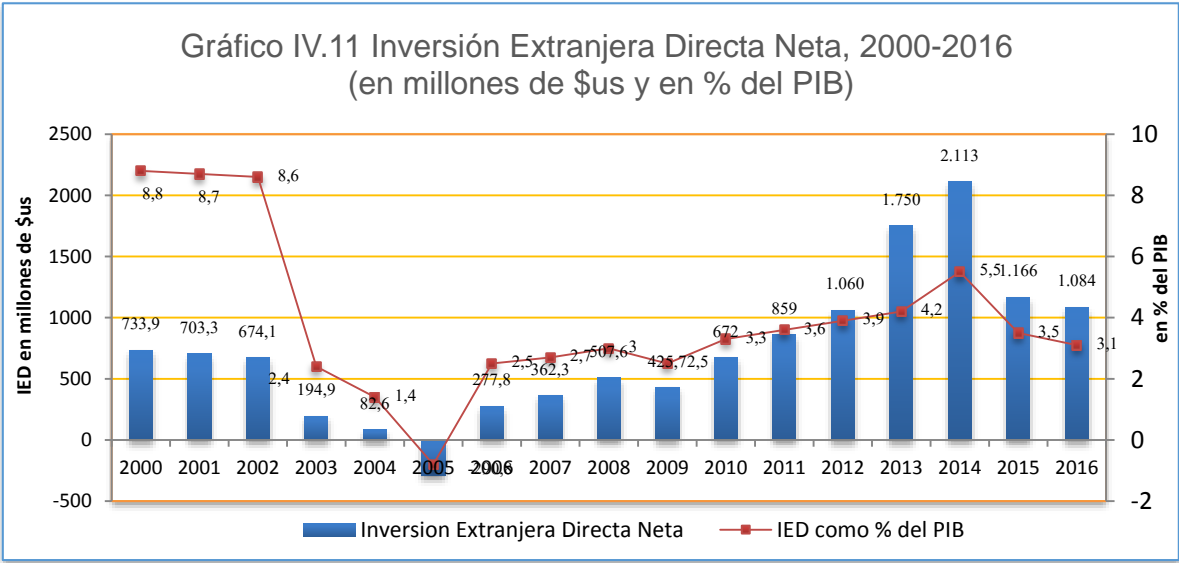
Fuente: Elaboración con datos del Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo VIPFE.

4.2.4.5. Inversión Extranjera Directa

Entre el 2000 y 2004 la inversión privada se mantuvo restringida en niveles relativamente bajos, en medio de tensiones políticas frecuentes que no favorecen precisamente el clima de mayor inversión que la economía requería para alcanzar tasas de crecimiento más altas. La crisis del 2003, aumento notablemente la percepción de riesgo país y la Inversión Extranjera Directa (IED) cayó en picada hasta registrar una cifra negativa de \$us 291 millones lo que es un -0,8% del PIB en 2005.

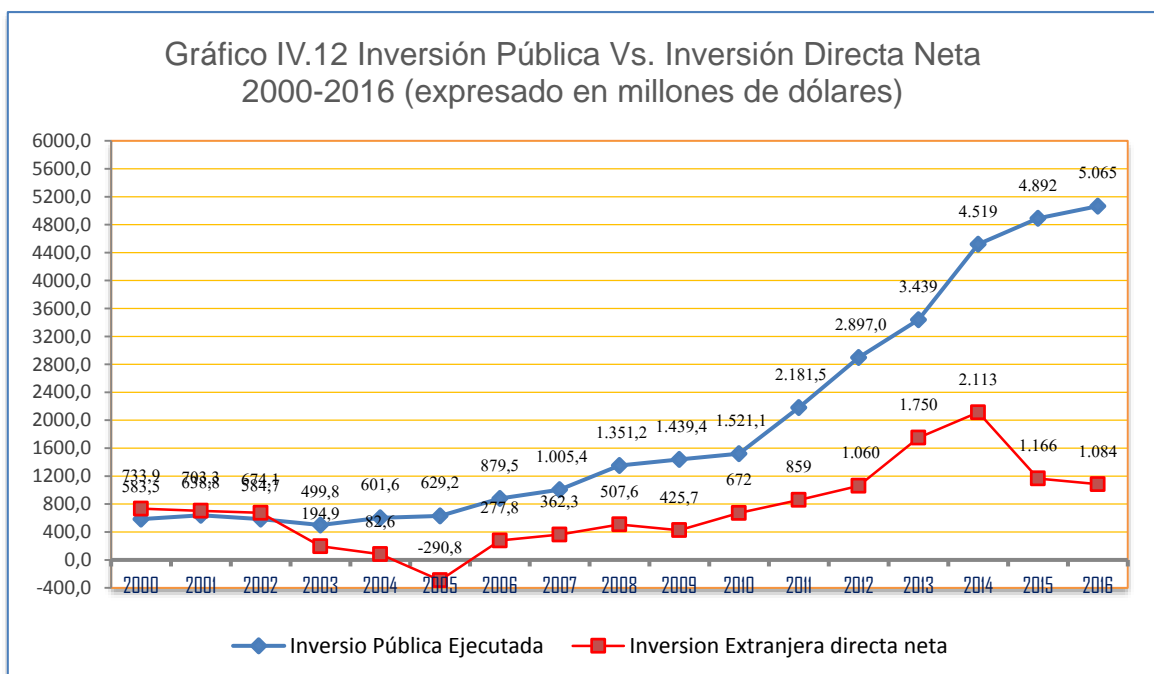
El promedio de inversión extranjera entre 1985 y 2005 alcanzaba \$us 296 millones, sin embargo, entre el 2006 al 20012, estos flujos ascendieron lentamente pasando de \$us 277,8 millones en 2006 a \$us 1.060 millones en 2012, lo cual representa en promedio un incremento del orden de 29%.

En efecto, en 2013 el país percibió \$us 1.750 millones de Inversión Extranjera Directa neta, esto es \$us 690,0 millones más que en 2012 como se puede ver en el gráfico. En relación al tamaño de la economía, los flujos positivos de IED neta representan el 5,8% del PIB, uno de los más elevados de los últimos años. Estos recursos fueron dirigidos principalmente a los sectores de hidrocarburos (62,9%), minería (14,5%), transporte y comunicación (3,3%), Industria (7,2%) y comercio, electricidad y otros servicios (12,1%).



Fuente: Elaboración con datos del Banco Central de Bolivia

En 2016 la IED neta alcanzó a \$us 410 millones. Cabe señalar que, a nivel regional la inversión directa neta recibida mostró un comportamiento negativo, ya que en este año la mayoría de los países de América del Sur mostraron una disminución respecto a la gestión previa. Por actividad económica entre el 2015 y 2016, la IED bruta se destinó a los sectores de hidrocarburos 37,5%, servicios inmobiliarios empresariales y de alquiler con 16,3%, e industria manufacturera 12,7%, entre los principales sectores que a su vez concentraron una participación del 66,4% del total recibido.



Fuente: Elaboración propia con datos del BCB y el VIPFE

4.3. ESTADO DE LA SITUACIÓN DEL DESARROLLO HUMANO Y SOCIAL

4.3.1. Evolución de los indicadores de Desarrollo Humano

De acuerdo con los Indicadores de Desarrollo Humano (IDH)¹³⁶, que mide el nivel de calidad de vida y, por lo tanto, el nivel de pobreza de un determinado país; Los indicadores estimados del IDH muestra un avance, pasando de un índice nacional de 0,620 para el 2000 a 0,652 estimado para la gestión 2007 y llegando a 0,674 en 2015 lo que lo llevo a situarse en el puesto 108 de los 187 países para los que se disponen datos comparables, como se puede ver en el cuadro IV.1.

¹³⁶ El Índice de Desarrollo Humano intenta medir los avances de un país sobre la base de tres dimensiones básicas: expectativa de vida (que se considera como una medida de una vida larga y saludable); conocimiento, medido por la tasa de alfabetización adulta y la tasa combinada de matrícula en la educación primaria, secundaria y terciaria; y, por último, un estándar aceptable de vida, medido según el ingreso per cápita. El índice general es un promedio simple de los tres subíndices calculados.

Cuadro VI.1 Tendencia del Índice de Desarrollo Humano 1980-2015

	Esperanza de vida al nacer (años)	Años promedio de escolaridad (años)	Años esperados de escolaridad (años)	INB per cápita (\$us. PPA 2005)	IDH (valor)
1980	52	4,5	9,4	3,791	0,489
1990	55,8	6,4	11,3	2,922	0,557
2000	63	7,4	13,7	3,472	0,620
2010	66,3	9,2	13,5	4,163	0,668
2011	66,6	9,2	13,5	4,315	0,671
2012	66,9	9,2	13,5	4,444	0,675
2013	67,3	9,2	13,2	4,750	0,658
2014	67,5	9,2	13,5	5,155	0,662
2015	68,7	9,3	13,4	5,180	0,674

Fuente: PNUD, 2016

En esta dimensión, el informe de desarrollo humano recientemente dado a conocer por el (PNUD) que refleja la realidad de 187 países durante el año 2015. Bolivia aparece ubicada en el lugar 108¹³⁷, sin cambios respecto al pasado año, situándose en el grupo de países de Desarrollo Humano Medio, de acuerdo con esta clasificación (que mide indicadores nacionales de salud, educación e ingreso per cápita en todo el mundo). Por otra parte, entre 1980 y 2015, la esperanza de vida al nacer se incrementó en 16,7 años, los años promedio de escolaridad aumentaron en 4,7 años y los años esperados de educación en 4,1 años. (Informe Mundial Sobre Desarrollo Humano 2015 publicado en México el 18/04/16),

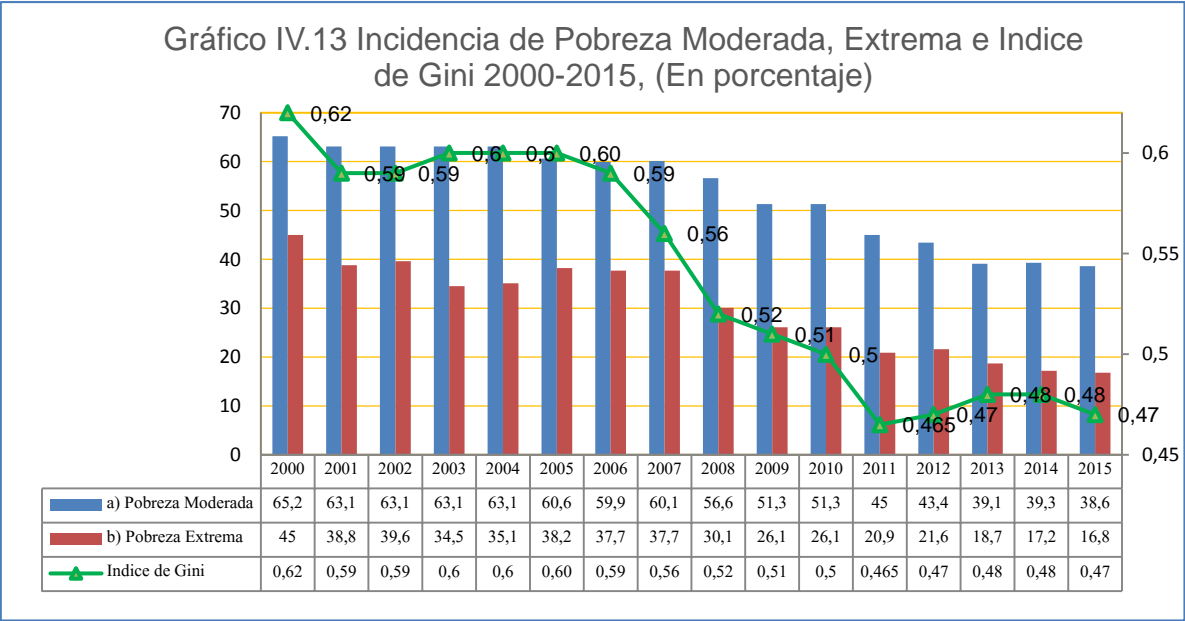
4.3.2. Incidencia de Pobreza y el Índice de Gini

El gráfico IV.13. Muestra una evolución favorable de los indicadores de pobreza moderada y extrema, con resultados para la gestión 2001 en 63% y 38.8%

¹³⁷ A nivel de la región Chile y Argentina son los países de América Latina y el Caribe mejor situados, ya que figuran en el grupo de Desarrollo Humano Muy Alto, seguidos de Uruguay que se encuentra en el grupo de Desarrollo Humano Alto. Sin embargo en la región el país se encuentra por delante de países como Paraguay (111), Guatemala (131), Nicaragua (129) y Honduras (121).

respectivamente, llegando a situarse en 56.6% y 30.1% el 2008, y finalmente estos indicadores se sitúan el 2015 en 38% y 16% como nos presenta el gráfico. A partir del 2007, se observan avances importantes en la reducción de la pobreza moderada y extrema en Bolivia, como resultado de diferentes factores entre los cuales se pueden señalar el incremento de los ingresos de los hogares que provienen de fuentes laborales, la transferencia de recursos a la población vulnerables a través de la creación de programas sociales como el bono Juancito Pinto, la renta Dignidad o el bono Juana Azurduy entre otros.

Adicionalmente se puede señalar que Bolivia se encuentra entre los países con situación más desfavorable en comparación con los promedios latinoamericanos, tanto en indicadores de pobreza, como en desigualdad. La incidencia de pobreza es superior al promedio regional y los índices de distribución reflejan una elevada concentración del ingreso. Aun cuando la pobreza ha disminuido ligeramente en los últimos años, tanto en porcentaje como en el número absoluto de pobres se mantiene en un nivel elevado.



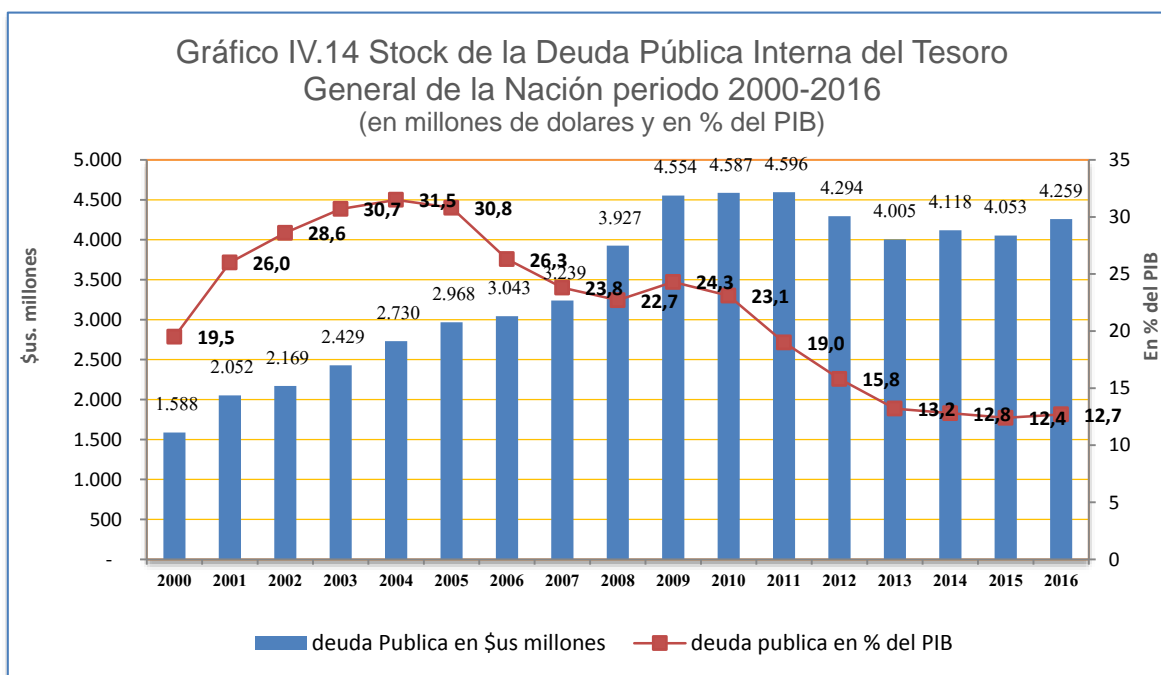
Fuente: Elaboración propia con base en UDAPE , INE y MEFP

El coeficiente de Gini, indicador de desigualdad en la distribución de ingresos que oscila entre 0 y 1, muestra una reducción importante entre 2005 y 2015, pasando de 0,60 en 2005 a 0,47 para el 2015, aunque permanece elevado en comparación con los países de la región.

4.4. POLÍTICA DE ENDEUDAMIENTO DEL SECTOR PÚBLICO

4.4.1. Deuda Pública Interna del TGN

La Deuda Pública Interna del TGN en 2000 era de \$us 1.588 millones 19,5% del PIB, mientras que en 2010 llegó a \$us. 4.587 millones 24,3% del Producto cifra más alta registrada en la última década y media en términos porcentuales respecto del PIB. Sin embargo en 2012 bajó a \$us. 4.294 millones 15,8% del PIB; en efecto, a 2016 el indicador de solvencia de la deuda interna del TGN registró un valor de \$us 4,259.3 millones 12,7% respecto del PIB, muy inferior a los límites establecidos por organismos internacionales como la CAN que establece un límite del 50% para la deuda pública (Memoria de la Economía Boliviana 2016: 208).

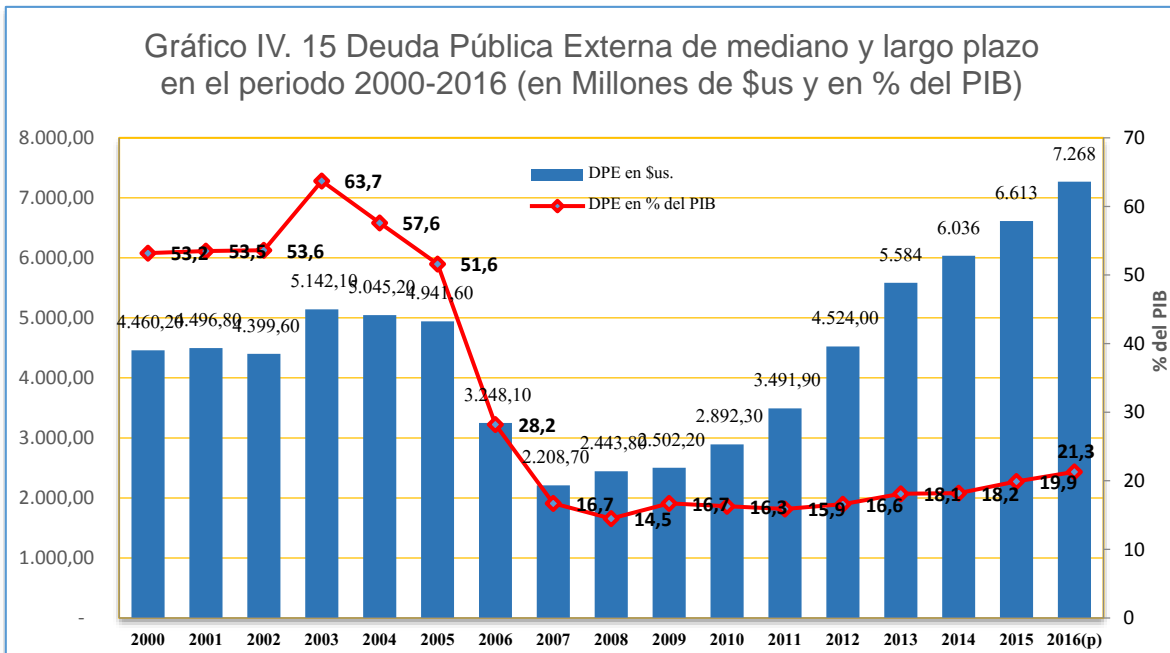


Fuente: Elaboración con datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y UDAPE

4.4.2. Deuda Pública Externa de Mediano y Largo del TGN

El saldo Al 31 de diciembre de 2016 de la deuda externa pública de mediano y largo plazo ascendió a \$us. 7.267,8 millones lo que representa un 21,3% del PIB, con un incremento de \$us 655,1 millones con relación al saldo al 31 de diciembre de 2015.

El principal componente de la deuda externa pública es la de mediano y largo plazo que representa el 100% del total, la deuda de corto plazo se canceló en su totalidad en la gestión 2013, deuda que se significa solamente el 2% y se refería exclusivamente a las operaciones de importación de *diésel Oil* de PDVSA se realizó con la compensación de exportaciones de Crudo Reconstituido RECON de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB). Asimismo el ratio DE/PIB ha representado en 2000 en 53,2 % del PIB, llegando a un máximo en 2003 de un 63,5% del producto para luego tener un comportamiento descendente de 14,5% del PIB en la gestión 2008, y situarse en orden del 21,3% del PIB en 2016 superior en 1,4% respecto al 2015, como se puede ver en el siguiente gráfico.



Fuente: elaboración propia con datos del BCB y UDAPE

4.4.2.1. Estructura de la Deuda Pública Externa de mediano y largo plazo por Sector Económico

Desde el punto de vista de la distribución por sector económico, en 2016 resaltan entre los más importantes en el sector de infraestructura vial con una participación del 48,8% (\$us 488 millones), que fueron destinados a financiar diferentes proyectos camineros. En segundo lugar se tiene al sector saneamiento básico con una participación del 12,9% (\$us 129 millones), el sector multisectorial registro una participación del 10,2% (\$us 102 millones) y se distribuyó en el programa de agua y riego, en cuarto lugar está el sector agropecuario que anoto una participación del 4,9% (\$us 40 millones), el sector energía con el 3,3%, y otros sectores con una participación del 20,8%.

Cuadro IV.2 Estructura de la Deuda Pública Externa de Mediano y Largo Plazo Por Sector Económico
(En millones de dólares y en %)

<i>SECTOR ECONOMICO</i>	<i>SALDO AL 31/12/2016</i>	<i>PARTICIPACIÓN SOBRE EL SALDO (%)</i>
INFRAESTRUCTURA VIAL	3,464.6	47,7%
MULTISECTORIAL	745.0	10,3%
SANEAMIENTO BÁSICO	546.9	7,5%
FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL	370.7	5,1%
AGROPECUARIO	292.6	4,0%
ENERGÍA	290.4	4,0%
COMUNICACIONES	207.9	2,9%
SALUD	89.9	1,2%
HIDROCARBUROS	76.1	1,0%
EDUCACIÓN	48.7	0,7%
OTROS	1,135.0	15,6%
TOTAL	7,267.7	100,0

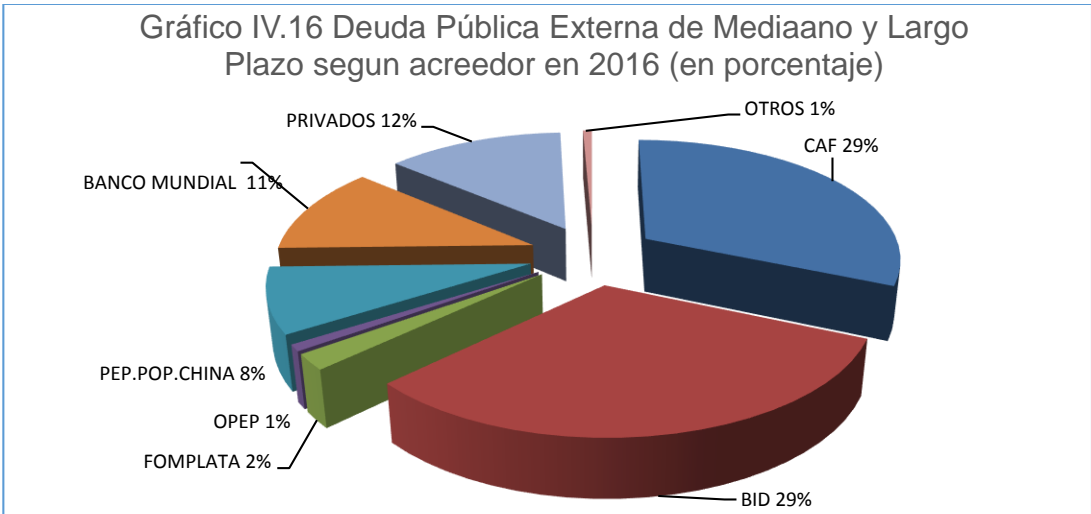
Fuente: Banco Central de Bolivia;
Departamento deuda Externa

Desde el punto de vista de la distribución de los créditos, los sectores más importantes son el transporte con un saldo adeudado de \$us. 3,464.6 millones, seguido de los prestamos multisectoriales con \$us. 721,2 millones, apoyo presupuestario con \$us. 500 millones, saneamiento básico con \$us. 310,6 millones, agropecuario con \$us. 200,8 millones y fortalecimiento institucional con \$us. 193,2

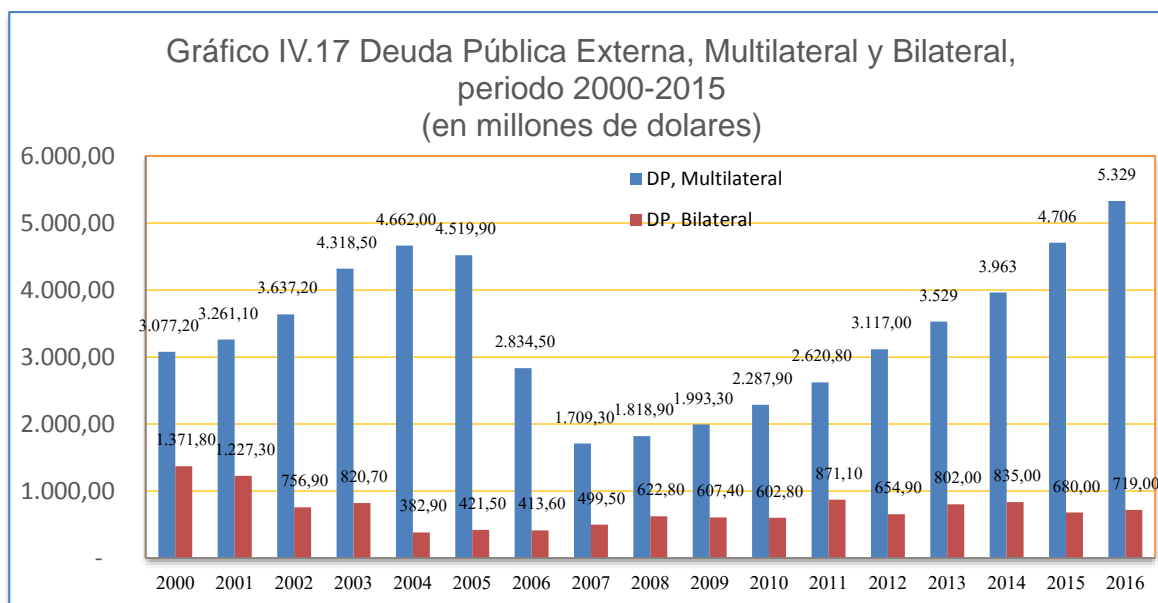
millones entre otros. Desde el punto de vista del destino de la deuda externa, los sectores más importantes son el de infraestructura vial con un saldo adeudado de \$us 3,464.6 millones, multisectorial con \$us 745,0 millones, saneamiento básico con \$us 546,9 millones, fortalecimiento institucional con \$us 370,7 millones, agropecuario con \$us 292,6 millones, energía con \$us 290,4 millones, y comunicación con \$us 207,9 millones como nos muestra el siguiente cuadro.

4.4.2.2. Estructura de la Deuda Pública Externa de mediano y largo plazo según acreedor

La estructura de la Deuda Pública Externa según grupo de acreedores muestra una mayor participación de organismos multilaterales (76,3%) seguido de los acreedores privados (13,8%) y finalmente los acreedores bilaterales 9,9% del total; Según participación, entre los acreedores más importantes se encuentra en primer lugar el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) con una participación de 28,9%, seguido del Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) con 28,7%, los acreedores privados con el 13,8%, el Banco Mundial (BM) con 10,6%, y en quinto lugar la República Popular de China con una participación de solo el 7,9%, y el resto de acreedores con el 10,2% del total, lo que demuestra una diversificación importante en las fuentes de financiamiento externo para Bolivia.



Fuente: Banco Central de Bolivia



Fuente: BCB

Cuadro IV.3 Deuda Pública Externa de Mediano y largo plazo
Según acreedor, 2005-2016
(Expresado en millones de dólares)

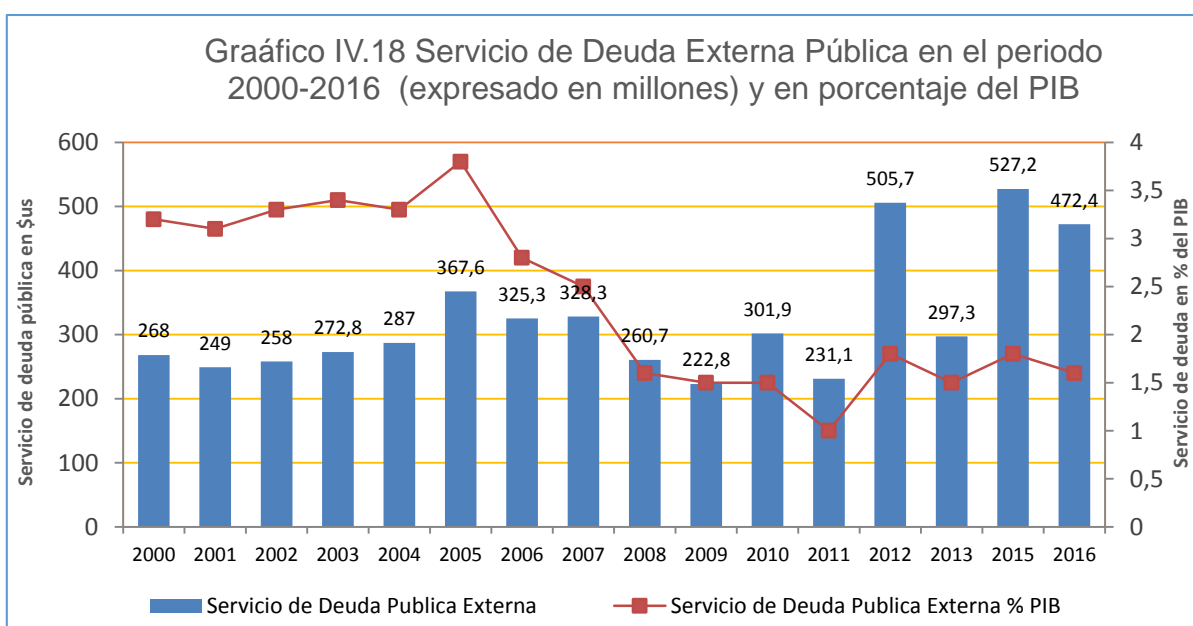
Acreedor	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Total deuda publica externa	4.942	3.248	2.209	2.444	2.601	2.892	3.492	4.524	5.584	6.036	6.613	7.268
Multilateral	4.520	2.835	1.709	1.820	1.993	2.288	2.621	3.117	3.529	3.963	4.706	5.329
CAF	871	844	856	947	1.020	1.169	1.317	1.511	1.629	1.772	1.901	2.088
BID	1.623	1.621	459	461	519	519	629	764	1.179	1.458	1.769	2.097
Banco Mundial	1.667	233	261	280	315	355	394	443	499	499	735	769
FIDA	41	43	45	45	47	46	47	48	51	48	52	57
FND	25	32	37	37	37	37	40	40	40	36	33	30
FOMPLATA	33	29	30	28	33	30	36	37	32	54	91	142
OPEP	17	17	21	22	22	22	23	26	30	34	55	59
FMI	244	15	0	0	256	252	251	252	253	238	228	220
BEI											17	41
OTROS					61	92	94	77	69	62	54	46
BIAPE	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Bilateral	422	414	500	614	608	604	871	655	802	835	680	719
Venezuela	0	33	85	230	304	311	417	160	155	125	1	1
Brasil	122	133	127	114	101	95	172	93	80	71	56	41
Rep. Popular de China	29	39	75	80	79	82	171	291	457	536	519	571
Alemania	34	46	51	57	58	55	54	56	59	52	47	46
Rep. De Corea	5	10	18	17	20	21	20	21	20	26	35	41
España	139	129	120	107	19	16	16	16	15	14	13	12
Francia	13	13	13	11	9	10	9	8	7	5	4	3
Italia	10	11	12	10	9	7	6	5	4	3	1	0
Argentina	0	0	0	0	7	7	6	5	5	4	3	2
Japón	63	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Privados	0	0	0	0	0	0	0	500	1.000	1.000	1.000	1.000

Fuente: Banco Central de Bolivia

Elaborado por el Ministerio de Economía y Finanzas Publicas (MEFP), Unidad de Análisis y Estudios Fiscales.

4.4.3. Servicios de la Deuda Pública Externa de Mediano y Largo Plazo

Las condiciones del servicio de deuda han ido cambiando en el tiempo hacia condiciones menos favorables¹³⁸. Si en la gestión 2002, el 63% del saldo de deuda tenía un plazo mayor a treinta años, en 2009 solamente el 41,3% de dicho saldo tiene plazos mayores 30 años. En cuanto a las tasas de interés, mientras en 2002, el 69,4% de la deuda tenía una tasa de interés entre 1 y 2 por ciento anual y solamente 20,8% estaba contratada a tasas variables. A pesar de ello Bolivia paga hoy un 30% menos en servicio de deuda externa (interés y principal) que en el año 2002¹³⁹.



Fuente: Elaboración propia con datos del BCB y UDAPE

El servicio de la deuda externa en la gestión 2012 alcanzó un total de \$us. 505,7 millones, 1,8% respecto del PIB correspondiente a amortizaciones de capital \$us. 439,3 millones, a intereses y comisiones \$us. 66,4 millones. A diciembre de 2016, el pago por servicio de la deuda externa sumo un total de \$us 472 millones, con una

¹³⁸ Los créditos contratados en los últimos años presentan condiciones financieras menos concesionales debido a que el país es considerado como uno de ingresos medios desde 2010.

¹³⁹ En 2000 Bolivia pagaba \$us. 268 millones al año por concepto de servicio de deuda externa, mientras que en 2012 pago la suma de \$us. 505,7 millones.

disminución del 11,7% respecto a 2015. Las amortizaciones de capital sumaron un valor de \$us 287 millones y el servicio por concepto de intereses y comisiones fue de \$us 185 millones.

Cuadro IV.4 Estructura de la Deuda Pública Externa por concesionalidad¹⁴⁰

TÉRMINOS	Saldo a 2016 (p)	PARTICIPACIÓN %
TOTAL	7,268	100
CONCESIONAL	2,151	29,6
Multilateral	1,782	24,5
Bilateral	369	5,1
NO CONCESIONAL	5,117	70,4
Multilateral	3,767	51,8
Bilateral	350	4,8
Privado	1000	13,8

Fuente: Banco Central de Bolivia

¹⁴⁰ De acuerdo al Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el desarrollo Económico (OCDE), un crédito concesional se refiere a aquel financiamiento otorgado a un país con condiciones mucho más generosas comparado con las condiciones de mercado.

CAPÍTULO V

FINANCIAMIENTO OFICIAL DEL DESARROLLO

Para una mayor comprensión sobre el flujo financiero de ayuda al desarrollo que llega a Bolivia. El objetivo de este capítulo es por una parte, hacer un análisis sobre el flujo financiero de la cooperación internacional a nivel mundial, además proporcionar una perspectiva panorámica general de la política de Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID) desde sus orígenes hasta los años recientes. Y por otra, en esta misma línea se hace un análisis sobre los flujos financieros de ayuda al desarrollo que ha llegado a Bolivia durante el periodo 2000-2016. Al mismo tiempo analizaremos cuestiones sobre la distribución, asignación sectorial y las modalidades de la ayuda.

El apartado comienza describiendo las tendencias internacionales de la cooperación y sus principales implicancias para los países en desarrollo, para ello se efectúa un análisis de los flujos económicos de la (CID) durante las cinco últimas décadas evidenciando la preponderancia de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) durante la mayor parte del periodo, para luego adentrarnos en un estudio más profundo al caso de Bolivia.

5.1. ANÁLISIS SOBRE FLUJO FINANCIERO DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL A NIVEL MUNDIAL 2000-2016

Desde sus orígenes, la cooperación al desarrollo estuvo especialmente marcada por la guerra fría tras la Segunda Guerra Mundial (1939-1945) basada en la bipolaridad EE UU-URSS. Es justamente aquí, en plena configuración del sistema internacional donde nacen “oficialmente” los países subdesarrollados¹⁴¹. Sin embargo, la orientación y definición así como la asignación de sus recursos de la CI ha ido cambiando conforme evoluciona la concepción de desarrollo¹⁴².

¹⁴¹ En estos orígenes del sistema de ayuda exterior, la ayuda será un instrumento más sometido a las reglas de la guerra fría, a la dialéctica amigo-enemigo y puesta al servicio de los intereses de los donantes y no de las necesidades de los receptores (J. A. Sotillo, El Sistema de Cooperación Para el Desarrollo 2011: 107).

¹⁴² La teoría del desarrollo nació en los años cuarenta del pasado siglo.

En este contexto, la ayuda internacional podía constituirse en una palanca promotora del desarrollo, en la medida que impulsase a los países a salir de la trampa de la pobreza en la que estaban sumidos. Desde entonces, la ayuda ha sido un factor importante en el financiamiento de gastos de inversión y en algunos casos gastos corrientes de los países denominados en desarrollo. No obstante, con el pasar de los años la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID), ha sufrido cambios o modificaciones en sus enfoques, metodologías, actores y relaciones entre estos; ha pasado de ser un elemento de ayuda a países pobres para luchar contra el subdesarrollo, a centrarse en la lucha contra la pobreza, lográndose consolidar nuevos enfoques, tales como: participación activa, interés mutuo y apropiación por parte de los actores locales¹⁴³.

Agenda Internacional de la lucha contra la pobreza

A lo largo de los últimos años se ha producido un cambio notable en la forma de enfocar las tareas de ayuda internacional. Por lo que se refiere a la agenda de desarrollo, el cambio más importante se produjo como consecuencia de la identificación de la lucha contra la pobreza como el objetivo central al que debieran enfocarse los esfuerzos de la Cooperación Internacional, convirtiéndose a finales del decenio de los noventa en el principio rector de la Ayuda Oficial al Desarrollo.

A tal efecto, la comunidad internacional de donantes, fue dotándose de instrumentos específicos para concretar el discurso en una agenda operativa. El primero de ellos fue el marco integral de desarrollo, propuesto en 1999 por el presidente del Banco Mundial, propuesta que consistía en un marco de coordinación de programas que obligaba tanto al país receptor como al conjunto de donantes presentes en el país. Para tal efecto, el instrumento básico de trabajo era una matriz que servía para reflejar el reparto sectorial de los diferentes donantes y consignar los compromisos presupuestarios.

¹⁴³ Los actores han logrado diversificarse, de tal forma que no solamente los estados nacionales entran en juego sino también gobiernos departamentales, municipios, mancomunidades, la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, universidades e instituciones del sector privado.

Agenda Internacional de Lucha Contra la Pobreza

- 1999 Marco Integral de Desarrollo (CDF, por sus siglas en ingles)
- 1999/00 Documento de Estrategia de Reducción de Pobreza (PRSP, por sus siglas en ingles)
- 2000/01 Informe de Desarrollo Mundial: "Atacando la Pobreza"
- 2000 Declaración del Milenio sobre Reducción de la Pobreza
- 2002 Conferencia de Monterrey
- 2005 Declaración de Paris sobre Eficacia de la Ayuda
- 2011 Conferencia de Buzan

Hacia finales del noventa y principios de la década del 2000, la agenda de la ayuda externa respondió también a necesidades cambiantes en el tiempo y registro importantes transformaciones, con este propósito en el seno de las Naciones Unidas, se desarrollaron espacios orientados a discutir sobre las posibilidades de mejora de la asignación y uso de los recursos, especialmente la Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD), sugiriendo así, a pocos años de la Declaración del Milenio (ODM 2000) el debate internacional sobre la eficacia de la ayuda, situación que se ve reflejada en la "Declaración de Paris el año 2005¹⁴⁴" y la Conferencia de Buzan 2011, como un acuerdo internacional que establece compromisos globales por parte de países donantes y receptores para mejorar la entrega y el manejo de la ayuda, con el objeto de hacerla más eficaz y transparente.

Asignación de la Ayuda Oficial al Desarrollo y el Criterio del Ingreso per cápita.

A este respecto, las clasificaciones más utilizadas por las Instituciones Financieras Internacionales, países donantes y Organismos Internacionales son: las del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE y la del Banco Mundial. Ahora bien, ¿con base en qué criterios se califica a un país para ser candidato a receptor de ayuda? La respuesta es, utilizan diferentes umbrales para realizar sus clasificaciones y "graduaciones¹⁴⁵" respecto al acceso a fondos de Asistencia de (AOD).

¹⁴⁴ La evaluación de la Declaración de Paris es una de las herramientas de análisis de cumplimiento de los compromisos asumidos por los gobiernos y organismos internacionales, en el marco de la eficacia de la ayuda al desarrollo. En este se describen cinco principios clave: Apropiación, Alineamiento, Armonización, Gestión por resultados y Responsabilidad Mutua.

¹⁴⁵ La aplicación de este criterio de "graduación" ha dado lugar a que los desembolsos netos de AOD se concentren en países de bajos ingresos y menos desarrollados y en detrimento de los países bajo la calificación de ingresos medios (altos y Bajos)

El país candidato a recibir ayuda debe constar en la relación de Estados y territorios receptores conocida como la *lista del CAD*¹⁴⁶. Para esto el CAD divide su lista en cuatro categorías que corresponden a la clasificación que establece el Banco Mundial del conjunto de los países en desarrollo, e introduce una subdivisión en la categoría de países de bajo ingreso entre: a) países menos adelantados (tal como lo define la ONU) y b) otros países de bajo ingreso. A estas categorías se suman en orden ascendente otras dos: c) países de renta media baja y d) países de renta media alta. Bajo esta percepción, el criterio predominante para la asignación de estos recursos bajo la actual arquitectura de la cooperación internacional es de acuerdo al nivel de renta por habitante, es decir, del promedio resultante de dividir la renta nacional por el número de habitantes del país¹⁴⁷.

5.1.1. Evolución de los Flujos de Ayuda¹⁴⁸: una visión Global

Desde su constitución y hasta la actualidad, la ayuda internacional ha seguido una senda levemente expansiva: la tendencia, sin embargo no ha sido ni sostenida en el tiempo, ni intensa en su ritmo. En su trayectoria se perciben algunos episodios de estancamiento y de retroceso; y en el conjunto del periodo, la ayuda perdió peso respecto a otras fuentes de financiamiento internacional del desarrollo como los flujos privados.

Pues bien, cuando los recursos se expresan en términos corrientes se perciben tres etapas claramente diferenciadas en la evolución de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Una primera, que va desde la fecha de constitución del CAD de la OCDE¹⁴⁹ en 1960 hasta 1991, donde la ayuda siguió una tendencia general ascendente, en

¹⁴⁶ El CAD, establece y custodia los criterios para definir qué países y territorios tienen derecho a recibir AOD y para tal efecto elabora una lista llamada "lista del CAD".

¹⁴⁷ Según el CAD de la OCDE, los países se clasifican atendiendo a los siguientes términos: Renta alta: superior a 11.455 dólares; Renta media alta: entre 3.706 y 11.455 dólares en 2007; Renta media baja: entre 936 y 3.703 dólares en 2007; Renta baja: inferior a 935 dólares en 2007.

¹⁴⁸ Los flujos de ayuda conocidos como oficiales se refieren a los recursos transferidos de donantes multilaterales y bilaterales que, en su mayoría forman parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y por lo tanto, se adhieren a las iniciativas para mejorar los resultados de la Cooperación, que efectivamente contribuyan al desarrollo. Estos recursos son registrados como la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), referida especialmente a financiamiento no reembolsable (donación) y créditos concesionales.

¹⁴⁹ La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) es una organización de carácter internacional e intergubernamental. La OCDE surge como continuación de la Organización para la Cooperación Económica Europea, que tenía por objeto canalizar y distribuir entre los estados adscritos al plan de la ayuda americana para la construcción europea tras la Segunda Guerra Mundial, surgió como consecuencia de la puesta en marcha del Plan Marshall.

concreto, entre ambos años la AOD pasa de \$us 4.000 millones a cerca de \$us 61.000 millones¹⁵⁰. En 1992, se abre una nueva etapa de retroceso de la ayuda, en este periodo 1992-2000 la ayuda se mueve en torno a los 72.000 millones de dólares en promedio. Y finalmente, el estancamiento de la ayuda se rompe al inicio del nuevo siglo, es a partir de 2002, tras la aprobación del Consenso de Monterrey¹⁵¹, acontecimiento que permitió que la ayuda experimenta un intenso crecimiento sin precedentes entre un promedio anual de 6.542 millones en términos reales entre el 2000 al 2010, con excepción de los años 2006 y 2007, para luego tener un leve descenso según los reportes del CAD de la OCDE¹⁵².

Ha de señalarse también, que el crecimiento en los flujos de AOD en la década pasada, estuvieron sustentados por el masivo alivio de deuda bajo la iniciativa de Alivio de Deuda para Países Altamente Endeudados¹⁵³ HIPC (por sus siglas en ingles), y la Iniciativa de Alivio de Deuda Multilateral MDRI (por sus siglas en ingles), que registraron sus valores máximos entre el 2000 al 2005. Las cifras reportadas desde 2009 a 2016 de, \$us 137.871 millones y \$us 157,728 millones se constituyen en la cifra más elevada históricamente, desde los inicios de la Asistencia Oficial al Desarrollo, como concepto internacionalmente adoptado a finales de los años sesenta.

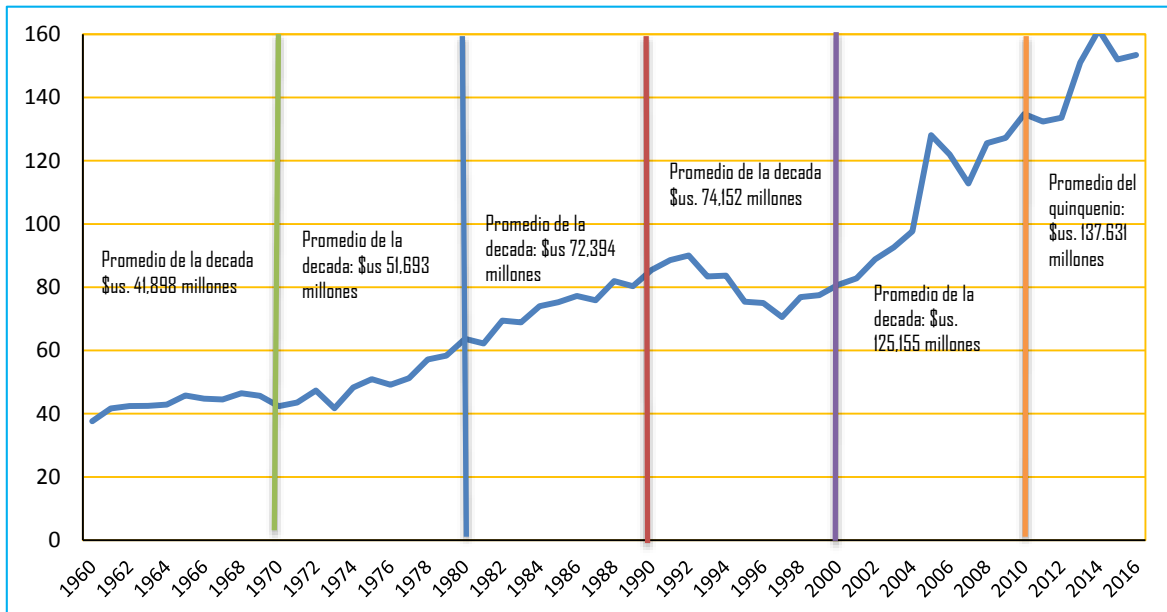
¹⁵⁰ Es conveniente señalar, no obstante, que en este periodo se amplía en número de donantes del CAD, que pasa de los ocho miembros que lo constituyeron a comienzos de los años sesenta a los 22 que ahora lo conforman; formaban parte del CAD en 1961: Bélgica, Canadá, Francia, República Federal de Alemania, Italia, Portugal, Reino Unido y Estados Unidos, además de la CE. A ese grupo se suman en la actualidad Australia, Nueva Zelanda, España, Grecia, Luxemburgo, Holanda, Suecia, Noruega, Dinamarca, Finlandia, Austria, Irlanda y Japón.

¹⁵¹ Documento de 73 puntos, que hace énfasis en la responsabilidad de los países del sobre su propio desarrollo (especialmente, en lo que respecta a la lucha contra la corrupción y la creación de condiciones propicias para atraer inversiones extranjeras y fomentar el comercio). Asigna un papel subsidiario a la cooperación internacional. Sin embargo, la ayuda es fundamental para el mundo pobre, sobre todo para los PMA, porque la propia situación de pobreza en que se encuentra, les impide acceder a la inversión y al comercio internacional. ***El punto 42 del consenso insta a los donantes a cumplir el 0,7%.***

¹⁵² Si bien los flujos de Asistencia Oficial al desarrollo (AOD) han tenido una tendencia ascendente en el periodo de estudio, la persistente crisis financiera y la crisis de la zona euro –asi como presiones fiscales- han llevado a varios gobiernos a ajustar sus presupuestos, lo que ha tenido un impacto directo en la ayuda al desarrollo.

¹⁵³ Hacia finales de la década de los noventa, la orientación de la ayuda externa es fuertemente influenciada por la necesidad de reducir el impacto de la deuda externa en las cuentas fiscales de los países pobres altamente endeudados, incluyendo Bolivia.

Gráfico V.1 Evolución de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) a nivel Mundial 1960-2016 (en millones de dólares)

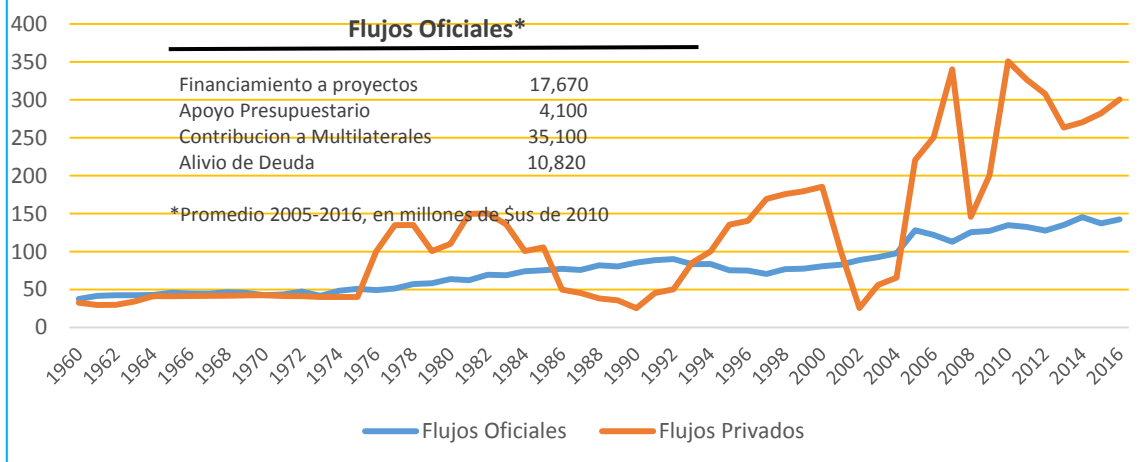


Fuente: OCDE

La evolución de la ayuda descrita en los párrafos anteriores, es el resultado de un muy dispar esfuerzo financiero por parte de los respectivos donantes. Así por ejemplo, si la intensidad del compromiso se expresa en términos del PIB respectivo el coeficiente recorre como media con 0,48 por ciento en el periodo de análisis con un amplio arco que va desde el 0,12% de Corea al 1,1% de Suecia.

Por otra parte, la última década y media ha dado paso a la consolidación de los *flujos privados* como la principal fuente de financiamiento de los países en desarrollo. Si bien esta situación se observó en los años 70s y 90s, donde a excepción de los años 80s se relaciona a los periodos de crisis severa de algunas regiones –particularmente América Latina y el Caribe- que prácticamente eliminaron el financiamiento privado a muchos países, los niveles alcanzados de flujos privados en 2002-2016 en términos de promedios anuales y en términos reales son mayores en 49% a la década de los 90s, y en 121% respecto a la década de los 80s.

Gráfico V. 2 Flujos Oficiales y Privados hacia los países en desarrollo registrados por la CAD-OCDE 1960-2016 (expresado en millones de dolares)



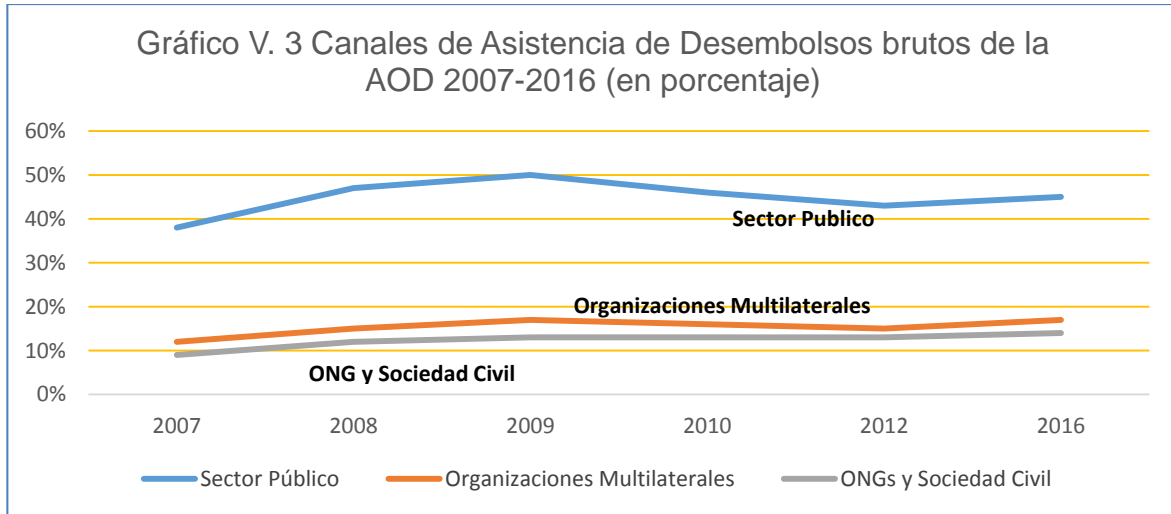
Fuente: CAD-OCDE

Por otro lado, la asignación de recursos de los flujos oficiales con base a *proyectos*¹⁵⁴ permanece sustancial, siendo que en 2005-2016 se canalizaron \$us 17.670 millones anuales en promedio bajo este enfoque; dicho volumen está muy por encima del financiamiento a través de modalidades *programáticas*¹⁵⁵ como es el caso de los apoyos presupuestarios que canalizaron \$us 4.100 millones en promedio para el mismo periodo, de acuerdo a las cifras del CAD-OCDE.

Además, los datos reportados a la OCDE dan cuenta de un sistemático incremento de AOD destinada a *ONGs* y *sociedad civil*, cuya recepción de fondos de ayuda se ha incrementado en 74% en 2007-2016, pasando de \$us 10.949 millones a \$us 21.083 millones respectivamente.

¹⁵⁴ Los proyectos -entendidos como tarea innovadora que tiene un objetivo definido, debiendo ser efectuado en un cierto periodo, en una zona geográfica delimitada y para un grupo de beneficiarios; solucionando de esta manera problemas específicos o mejorando una situación- pueden ser la manera más adecuada – y en muchos casos imprescindible- de canalizar la acción en determinados ámbitos (por ejemplo en la infraestructura asociada al acceso a servicios básicos, a la inversión productiva, etc).

¹⁵⁵ Se entiende por cooperación programática, un espacio de coordinación y articulación de las intervenciones de la cooperación en una región/un grupo de población/un sector determinado con el fin de conseguir resultados de desarrollo previamente definidos. Para la GTZ, “se habla de programa cuando se trata de varios proyectos vinculados entre si desde el punto de vista sectorial, subsectorial o regional y coordinados mediante una estrategia claramente definida”, dando a entender que un programa es un conjunto de proyectos con un propósito común y, a su vez, un plan consistiría en un grupo de programas.



Fuente: OCDE

Este resultado evidencia el protagonismo que han cobrado estas organizaciones de la sociedad. Asimismo, las contribuciones a organismos multilaterales se constituye en un elemento sustantivo en esta asignación, con un promedio 41.578 millones de \$us en el periodo 2009-2016.

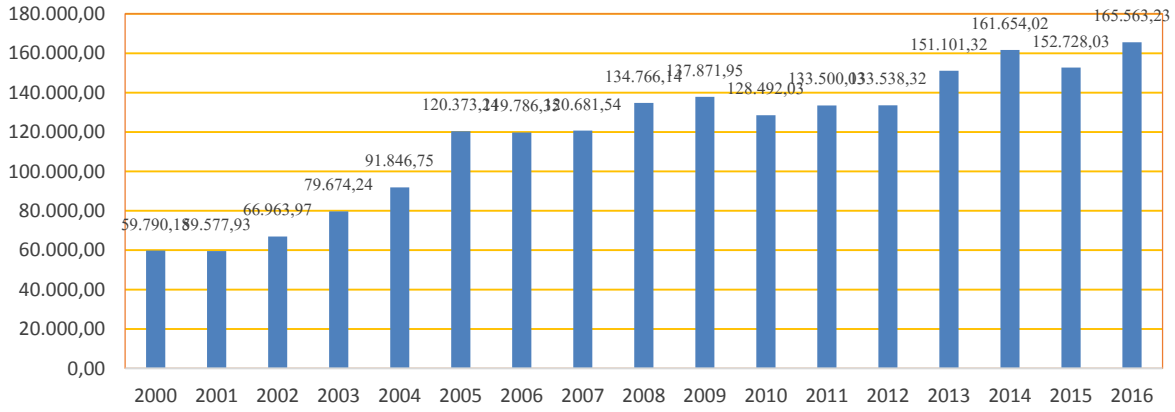
De acuerdo con los datos del CAD-OCDE para el 2015¹⁵⁶, los flujos de AOD mundial de todos los donantes¹⁵⁷ en términos totales netos fueron de 152,728 millones de dólares. El porcentaje de AOD neta/Ingreso Nacional Bruto se redujo de 0,31% a 0,29% entre el 2011 y 2012; pero el 2016 habría recuperado ligeramente alcanzando a 0,31%. Esta cifra está lejos del compromiso del 0,7%¹⁵⁸. Esta situación es sin duda el reflejo de la crisis fiscal a la cual se han enfrentado muchos países miembros de la OCDE en los últimos años.

¹⁵⁶ Esta sección se basa en información publicada por la OCDE.

¹⁵⁷ Total Donantes: es la suma de la ayuda otorgada por los países e instancias multilaterales miembros del CAD/OCDE. En esta definición no se incluyen los datos de todos los donantes que no son integrantes de este organismo internacional por no tener información.

¹⁵⁸ Uno de los compromisos más conocidos en la Cooperación Internacional es la asignación del 0,7% del Ingreso Nacional Bruto para AOD por parte de los países desarrollados en favor de los países en desarrollo. Asimismo la meta del 0,7 ha servido como referencia de varios compromisos políticos para incrementar los volúmenes de AOD.

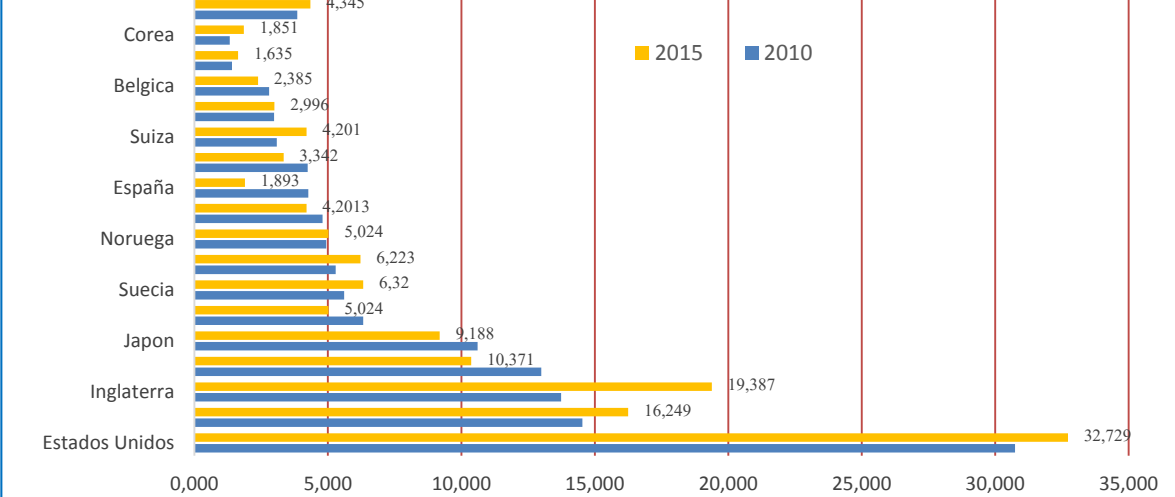
AOD Mundial Neto de todos los donantes Miembros del CAD-OCDE distribuido por la via Bolateral y Multilateral 2000-2016
(En Millones de \$sus)



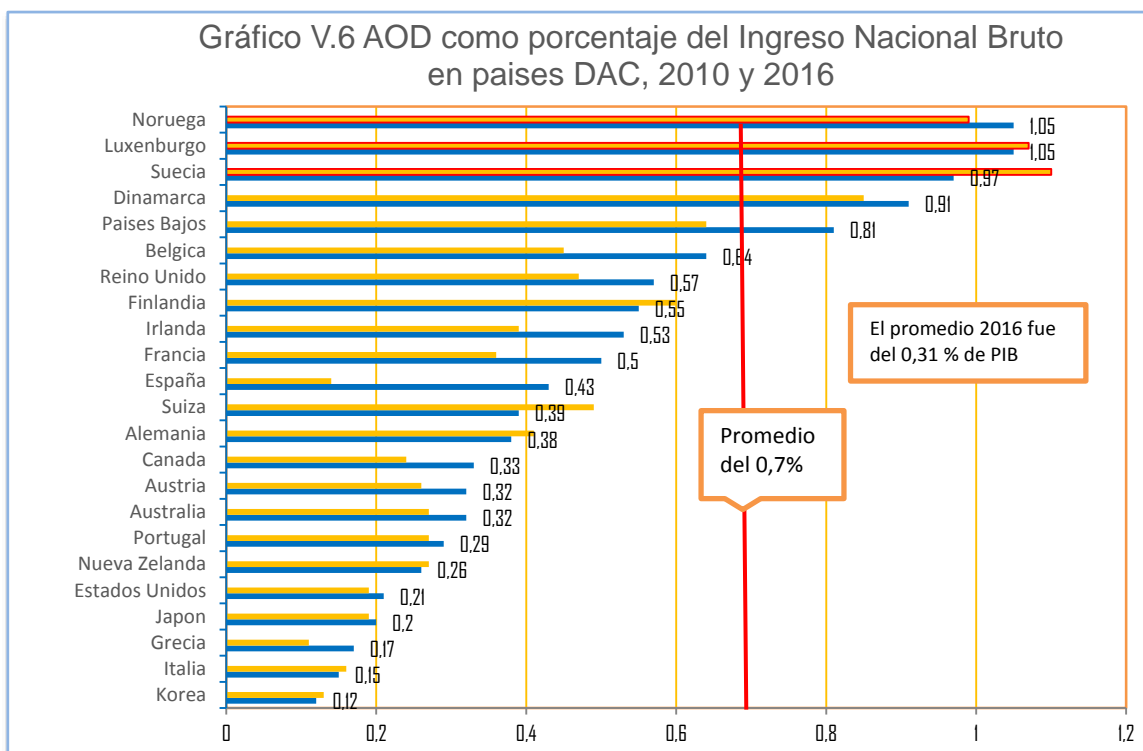
Fuente: CAD-OCDE

Históricamente, en las tres últimas décadas los mayores cooperantes en el mundo en términos nominales fueron Estados Unidos, Alemania, Reino Unido, Francia y Japón. Por su parte el presupuesto que destinaron a AOD los países de Dinamarca, Luxemburgo, Países Bajos, Noruega y Suecia se sitúan por encima de la meta establecida en el marco de las Naciones Unidas del (0,7 %) de su Ingreso Nacional como se puede apreciar en el gráfico siguiente.

Gráfico V.5 AOD Mundial Neto de todos los donantes miembros del CAD-OCDE distribución por via Bilateral y Multilateral 2010 y 2015.
(en millones de dolares)



Fuente: CAD-OCDE



Fuente: Elaboración Propia con datos obtenidos de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), en línea en <http://webnet.oecd.org/oda2015/>, consultado el 3 de febrero de 2016

5.1.2. Distribución Geográfica de la Ayuda

Desde el punto de vista de la distribución geográfica de los recursos, la OCDE establece cinco regiones para sistematizar la distribución de la ayuda mundial. Como es lógico, la región con mayor número de pobres son los que reciben mayor proporción de la ayuda.

Estadísticas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), reflejan que durante la última década (2005-2016), África Subsahariana se constituye en la principal región destinataria de la ayuda con un promedio que está por encima del 40% del total mundial, cuadro V.1 no en vano es en esta región donde más agudos son los niveles de pobreza. Asia es la segunda región que es objeto de acusada atención internacional con un promedio de 35% del total mundial en el último decenio, si bien en este caso la transferencia de recursos ha estado muy influida por la cambiante situación política de la zona de Oriente Medio y el Norte de África.

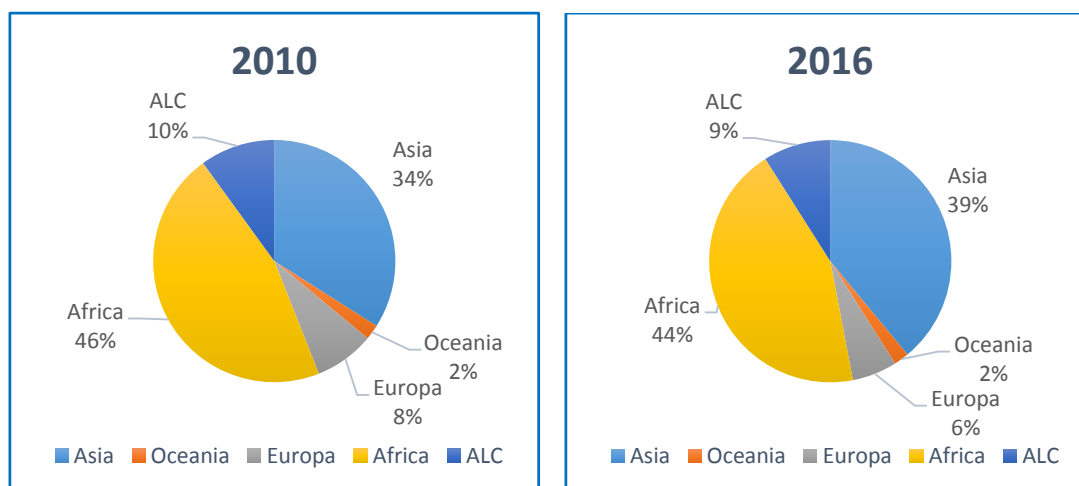
**CUADRO V.1 Distribución de la AOD por Regiones
(En porcentaje)**

Regiones	CAD					
	Años	1996-1997	2001-2002	2006-2007	2010-12	2013-2016
África Subsahariana.....		28,8	29,6	38,9	44,8	45,1
Asia Central.....		12,5	16,6	13,0	20,7	23,6
Resto de Asia y Oceanía.....		25,6	21,4	14,9	9,7	2,2
Oriente medio y Norte de África		15,6	10,4	20,1	19,2	13,1
Europa.....		4,2	8,1	4,5	5,6	7,0
América Latina.....		13,3	14,0	8,6	6,9	9,0

Fuente. CAD-OCDE

Particularmente, en lo que respecta a la cooperación hacia el continente, América Latina ha experimentado un retroceso significativo como receptora de recursos de la ayuda que en términos porcentuales en 2016 representa el 9% mundial. Además, no solo ha descendido los recursos que recibe, que pasaron del 13 al 8% en el último decenio, sino también ha descendido el número de países donantes que tienen presencia activa en la región.

Gráficos V.7,8 La AOD Bilateral distribuida en los cinco Continentes 2010-2016
(Expresado en porcentaje)



Fuente: OCDE

En suma, en términos regionales, se observa que el continente africano junto con Asia, han sido las regiones que mayores volúmenes de AOD han recibido históricamente, siendo que entre el 2010-2016 canalizaron conjuntamente más del 70 % de los desembolsos de la AOD. Por su parte América Latina y el Caribe, del 100% de los recursos destinados a los países en desarrollo canalizo en el periodo 2010-2016 un promedio de Sus. 10.2 millones representando el 9,3% del total de la ayuda. Por otro lado, cada país o instancia donante, tiene prioridades geopolíticas o económicas en términos de los países receptores de ayuda. Sobresale en estas prioridades los históricos nexos existentes entre países donantes y receptores (fundamentalmente por vinculaciones geopolíticas: ex colonias, y otros intereses)¹⁵⁹.

5.1.3. Distribución Sectorial de la Ayuda¹⁶⁰

Acompañando al cambio en la orientación geográfica se ha producido también una alteración en la composición sectorial de la ayuda cuadro V.2. Un primer rasgo destacable es el incremento que experimenta el peso relativo de las intervenciones en el sector de infraestructura y servicios sociales¹⁶¹.seguido por el sector de Infraestructura Económica y Servicios¹⁶² con un 12%, humanitaria con 7%, ayuda programática con el 4%, agricultura con el 4%, industria con el 2% y finalmente otros sectores con un 25% del total de la ayuda.

En concreto, al sector de infraestructura y servicios sociales se dirigía el 25% de la ayuda a mediados de los años ochenta, pero en la actualidad concentra algo más del 40% de los recursos; Entre el 2008 al 2016 el sector de la educación recibió en promedio el 9% de la ayuda, seguido por el sector de la salud con un 5%, ámbitos

¹⁵⁹ Pero también existen criterios relacionados a las agendas internacionales en la lucha contra el terrorismo , los intereses económicos y comerciales , reconstrucción de países afectados por las guerras internas y externas, hambruna y crisis alimentaria, índice de pobreza, emergencia por catástrofes, etc.

¹⁶⁰ El CAD-OCDE tiene una tipificación para la distribución de la AOD dividida en ocho grandes sectores de intervención y en más de diez sub-sectores temáticos. La inversión en infraestructura social y servicios es el sector con más priorización de ayuda, fundamentalmente en el tema de la salud-población y educación. los temas de asistencia también han representado una importante prioridad para los donantes sobre todo en materia de ayuda alimentaria. En los últimos años, los recursos canalizados a temas de desarrollo a consecuencia de la condonación de deuda también ha sido representativa en términos de montos.

¹⁶¹ Desde la aprobación de la Declaración del Milenio y como parte de los esfuerzos para reducir la pobreza, los donantes destinan una parte cada vez mayor de AOD a los servicios sociales básicos, como la salud y la educación, agua y saneamiento.

¹⁶² Este sector, contiene otras sub-categorías: 1) Transportes, 2) Energía, 3) servicios financieros y Bancarios, 4) negocios y otros servicios y 5) Comunicaciones.

relacionados con la población (6%) y las actividades en materia de fortalecimiento institucional y un buen gobierno (12%).

Cuadro V.2 Composición de la Ayuda Bilateral (promedio en %)

Grandes agregados	1986-1987	2006-2007	2008-2010	2011-2016
Infraestructuras y servicios sociales.....	25,3	36,7	32,2	42,8
Infraestructuras y servicios económicos.....	19,8	12,0	10,2	13,6
Agricultura.....	11,5	3,7	4,9	5,2
Industria.....	6,7	1,7	""	4,3
Ayuda programática.....	19,8	4,1	""	5,1
Ayuda humanitaria.....	1,7	7,2	""	8,3
Otros.....	15,2	34,7	25,8	20,7

FUENTE: CAD-OCDE

5.2. AYUDA EXTERNA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

La Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) recibida por América Latina y el Caribe (ALC) durante el 2016 fue de \$us 11,408 millones destinados principalmente a financiar programas de infraestructura y servicios sociales. América del Norte y Centro América percibieron un total de \$us 5,086 millones, seguidos de Sudamérica con \$us 4,852 millones, las iniciativas de repercusión conjunta (América regional) fueron de \$us 1,470 millones (ver cuadro V.3). Cabe precisar que en el periodo 2010-2016, los recursos destinados a América se mantuvieron estables.

**Cuadro V.3 La AOD bilateral en América Latina y el Caribe 2010-2016
(En millones de dólares)**

América Latina y el Caribe	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Norte y centro América	4,352	6,972	5,867	4,807	4,658	4,465	5,086
Sudamérica	3,773	3,082	4,22	4,482	3,946	4,24	4,852
América regional	896	1,341	1,314	1,116	1,703	1,31	1,47
Total	9,022	11,296	11,401	10,405	10,307	10,015	11,408

Fuente: Elaboración Propia con datos del CAD-OCDE, y VIPFE

Los flujos de cooperación externa para el desarrollo hacia América Latina y el Caribe (ALC) evidencian una tendencia decreciente tanto medidos en términos de Ingreso Nacional Bruto (INB) promedio regional como en términos relativos a otras regiones

en desarrollo. Durante la década de los sesentas ALC recibía en promedio alrededor de un 14% del total de AOD dirigido hacia los países en desarrollo, mientras que para el periodo 2010-2016 la cifra ronda en un promedio del 9,4% del total de la ayuda destinado a los países en desarrollo.

Entre 2000 a 2016, la región de América Latina y el Caribe¹⁶³ ha recibido un promedio anual de \$us. 7.135 millones por concepto de AOD bilateral proveniente de los países miembros del CAD-OCDE. Esta cifra representa una reducción en términos reales de 2,3 por ciento respecto de la década de los noventa; los países que redujeron su ayuda bilateral a la región en la última década fueron Italia, Países Bajos, Reino Unido, Japón, Alemania y Francia. Por su parte, entre los países que incrementaron su ayuda destacan España, Estados Unidos y Canadá (como se puede ver en el siguiente cuadro).

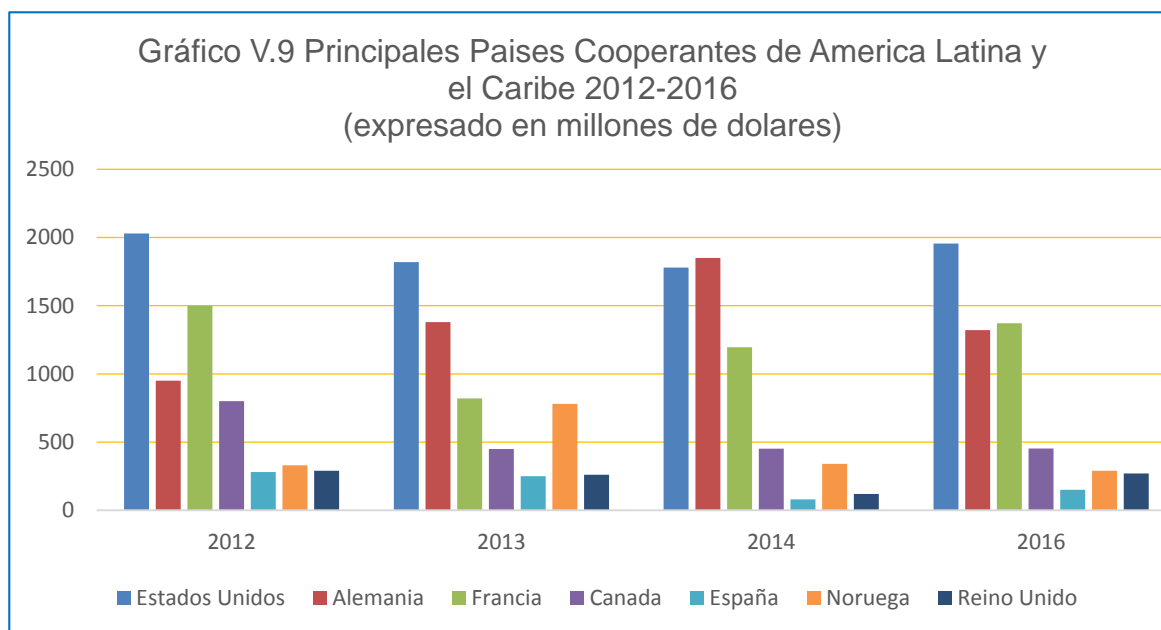
**Cuadro V.4 Promedio Anual de Desembolsos Netos para América Latina y el Caribe
Países CAD-OCDE, 1970-2016
(En millones de dólares, precios y tipos de cambio de 2010)**

Países-años	1970-79	1980-98	1990-99	2000-16	Variación 2000-16/1990-99
Estados Unidos	1166	1815	1617	1901	18%
Alemania	498	732	725	764	-8%
Japón	159	544	875	432	-51%
Países Bajos	487	590	621	294	-53%
España	0	58	613	1206	80%
Francia	136	354	348	326	-6%
Canadá	136	245	241	365	51%
Reino Unido	302	166	215	115	-52%
Italia	1	280	341	76	-79%
Suecia	28	87	162	189	17%
Suiza	32	91	121	127	5%
Noruega	9	51	129	165	28%
Otros	21	46	92	174	89%
Bélgica	39	51	94	98	4%
Dinamarca	14	17	87	117	34%
Corea	0	0	5	29	480%
Total	3028	5127	6281	7135	-2,30%

Fuente: OCDE

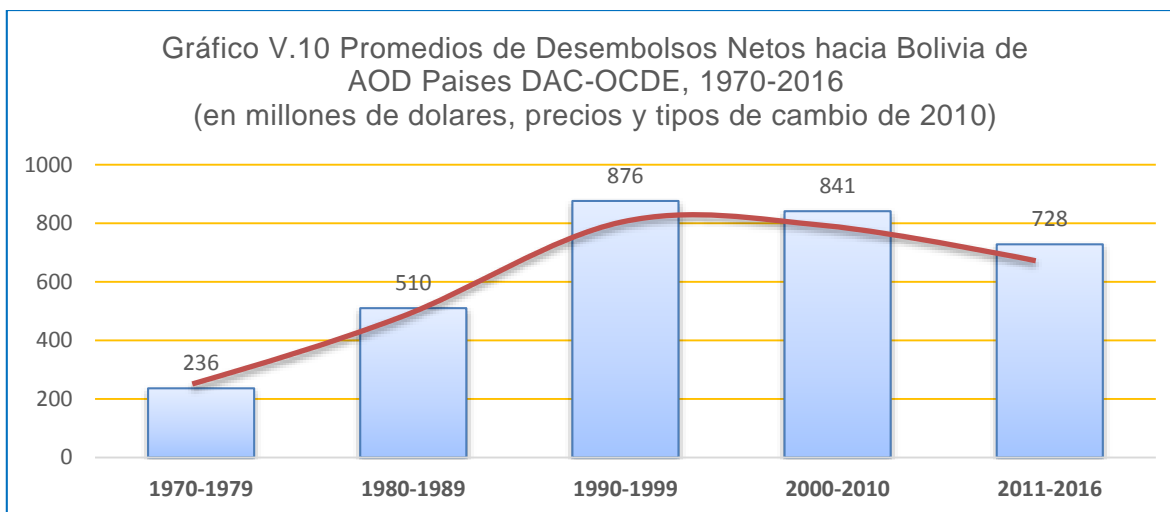
¹⁶³ La OCDE determina como región de América todos los países ubicados en el Norte, Caribe, Centro y Sur América, que suman un promedio de 46 países.

En el periodo 2011-2016 los principales países cooperantes de la región fueron: Estados Unidos de América (\$us 1,956 millones) seguido de Francia (\$us 1,372 millones) y Alemania (\$us 1,321 millones tal como se muestra en el grafico V.9. En cuanto a los organismos internacionales que más AOD aportaron sobresalen el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), con \$us 1,999 millones y las instituciones de la Unión Europea (UE) con \$us 1,237 millones.



Fuente: OCDE

En términos de Ingreso Nacional Bruto promedio regional, la AOD dirigida hacia América Latina y el Caribe paso de representar más de 1% en la década de los años 60s, a un 0,4% en la década de los 90s y un 0,22% en la actualidad. La tendencia observada en ALC, también se refleja en el caso de Bolivia, como se puede ver en el grafico V.10. Así, en términos reales, la ayuda que recibe el país se redujo en 4%, pasando de un promedio anual de desembolsos netos iguales a \$us. 876 millones en el periodo de 1990-1999, a \$us. 841 millones para la década del 2000-2010, del mismo modo la ayuda que recibió el país en las gestiones 2011-2016 tuvo un promedio anual de desembolsos netos igual a \$us 728 millones.



Fuente: Elaboración Propia con datos de la CAD-OCDE y VIPFE

5.2.1. Principales Receptores de la AOD en América Latina y el Caribe

Los países de la región que han recibido mayor flujo de ayuda entre las gestiones (1998-2008)¹⁶⁴ son Nicaragua, Bolivia, Honduras y Colombia. No obstante, la situación cambia a partir de 2008 donde Haití se constituye en el país al cual se asignan los mayores volúmenes de recursos de acuerdo a las cifras reportadas al CAD-OCDE a 2012, con un total de \$us 3.076 millones, igual al 45,84% de su Producto Interno Bruto (PIB)¹⁶⁵.

En términos nominales, los países de América Latina y el Caribe que recibieron mayores recursos de AOD en 2016 de acuerdo a la OCDE figuran Colombia (\$us. 1.505 millones), Brasil (\$us. 1,187 millones) y Haití (\$us. 1,129 millones). Sin embargo, en términos relativos a su PIB, los países que reciben mayores recursos de AOD en 2015 en orden de importancia son Haití con 33,17%, Nicaragua 9,52%,

¹⁶⁴ En la década de 1998-2008, Nicaragua recibió el 14% del total regional; Bolivia se constituye como el segundo mejor receptor con un 12%, seguido de Honduras y Colombia con un 10% cada uno aproximadamente. La ayuda sin especificar de acuerdo a los datos de la OCDE alcanza el 9% del total regional.

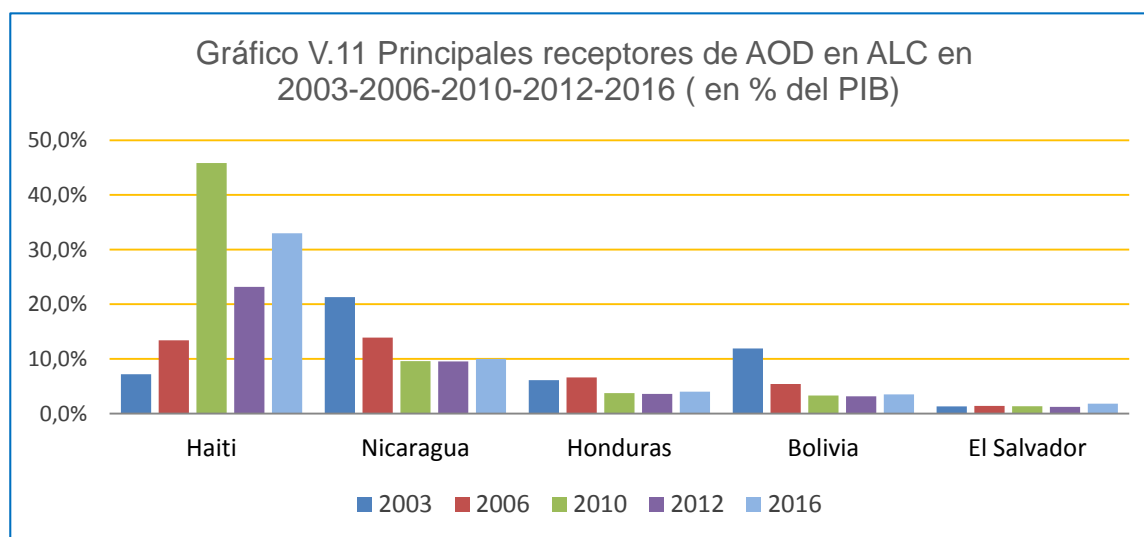
¹⁶⁵ Las últimas estadísticas de la OCDE reflejan que a partir de 2010, Haití fue el principal receptor de AOD de la región, con USD 2.327 millones, debido al terremoto acontecido en enero de 2010. Como señala el informe de la UNCTAD, la catástrofe natural "(...) no sólo causó daños colosales inmediatos, sino que estuvo precedida por tres décadas de desarrollo paralizado, marcadas por el estancamiento de los ingresos y la emigración de más de 1 millón de haitianos -11% de la población- al extranjero".

Honduras 3,59%, Bolivia 2,7% y el Salvador con el 1,23%, como se puede ver en el cuadro V.5.

Cuadro V.5 Países Receptores de la AOD en América Latina y el Caribe 2012-2016 (En millones de dólares)

Puesto	País	2012	2013	2014	2015	2016
1	Colombia	1,032	787	862	1,224	1,505
2	Brasil	781	1,405	1,12	914	1,187
3	Haití	1,689	1,29	1,156	1,082	1,129
4	Bolivia	706	672	703	675	886
5	Cuba	85	85	99	262	755
6	Honduras	609	570	627	606	590
7	Nicaragua	682	533	491	431	509
8	Guatemala	374	309	502	280	448
9	Perú	580	402	369	328	363
10	México	996	438	572	815	319
	Otros	3,868	3,913	3,807	3,397	3,718
	TOTAL	11,401	10,405	10,307	10,015	11,408

Fuente: OCDE



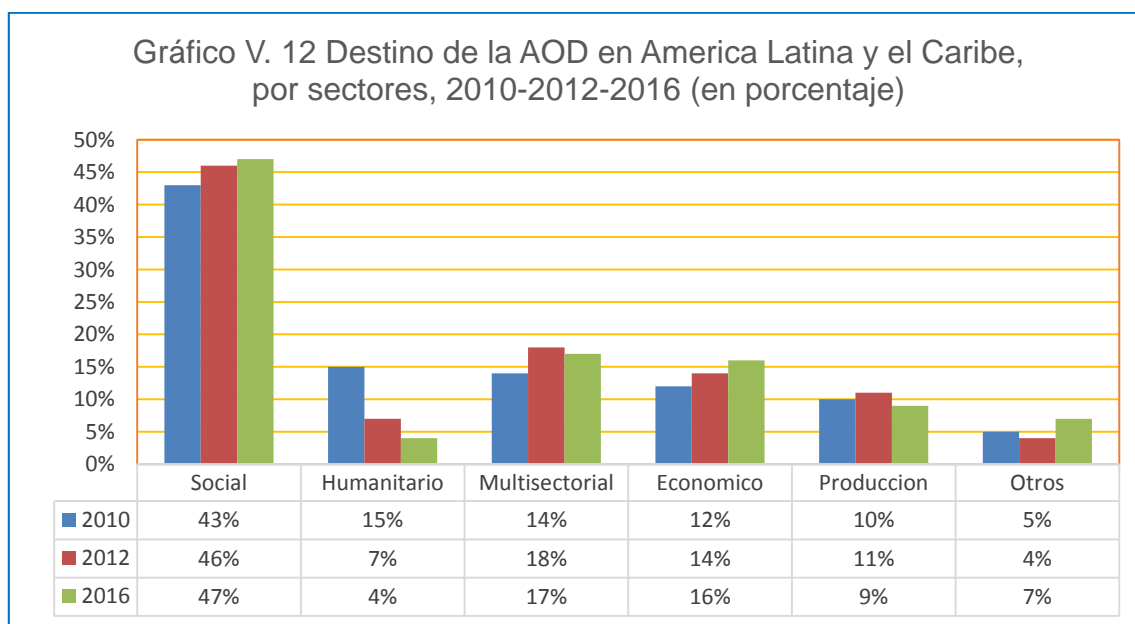
Fuente: OCDE

5.2.2. Asignación Sectorial de la AOD en América Latina y el Caribe

El CAD ha identificado que la AOD que los donantes destinaron a ALC de 2000 a 2016 se destinó principalmente hacia el “sector de infraestructura y servicios sociales”

con más del 40%, mientras que los ámbitos económicos, productivos, humanitarios y el multisectorial, no sobrepasan cada uno de ellos individualmente el 20%.

Del análisis de la distribución de la AOD en intervenciones efectuadas en el año 2016 en América Latina y el Caribe se evidencia que el rubro de la infraestructura y servicios sociales recibió \$us 3,740 millones (47% de la cooperación total). Asimismo percibieron menores montos las intervenciones multisectoriales, \$us 1,367 millones (17%); el sector de infraestructura y servicios económicos, \$us 1,294 millones (16%); los sectores productivos, \$us 726 millones (9%); la ayuda humanitaria, \$us 295 millones (4%); la acción en materia de deuda, \$us 199 millones (3%); y la asistencia de Programas \$us 130 millones (2%) como se muestra en el gráfico V.12.



Fuente: Elaboración con datos del CAD-OCDE

5.3. ANÁLISIS CUALITATIVO DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO EN BOLIVIA.

5.3.1. Antecedentes.

En retrospectiva, desde el punto de vista histórico, se podría decir que la institución de los misioneros es quizás el antecedente de los modernos voluntarios de las organizaciones internacionales que pretenden llevar el desarrollo a aquellas regiones

remotas y olvidadas. Las acciones o procesos de cooperación internacional en Bolivia, se inician hace más de seis décadas, y en el transcurso de este periodo dicha cooperación se ha caracterizado por etapas de gran dinamismo y creciente trascendencia a escala mundial, por diversas razones sean estas por motivaciones —políticas, económicas, o geoestratégicas—, etc.

La Cooperación Internacional en Bolivia es practicada por una amplia diversidad de actores públicos y privados – globales, regionales, subregionales o nacionales – cuya vocación última es contribuir a incrementar el nivel de vida de determinados grupos sociales, regiones y sectores; en ámbitos específicos relacionados con su bienestar. Estas relaciones de cooperación internacional, en esencia constatan que las relaciones comerciales, financieras, tecnológicas y políticas a nivel internacional, por si mismas, no garantizan el desarrollo equitativo de los países y de los diferentes sectores económicos y grupos sociales, especialmente de los más vulnerables. De ahí que la CI constituye un valioso instrumento de apoyo externo, de naturaleza complementaria a los esfuerzos nacionales de desarrollo; y la misma se concreta en determinados rubros y ámbitos de acción de interés público.

La ayuda externa en Bolivia, ha tenido una diversidad de manifestaciones y propósitos a lo largo de las últimas décadas, que han ido configurando la llamada agenda de desarrollo; Habiendo hecho un análisis del proceso de planificación del desarrollo en el país, podemos identificar la influencia que han tenido las teorías sobre el desarrollo en la definición de los instrumentos y políticas de cooperación y ayuda al desarrollo en el país.

Como un importante antecedente en la historia de la cooperación (técnica) destaca la Misión de Merwin Bohan llevado a cabo entre diciembre de 1941 y mayo de 1942 con financiamiento de los Estados Unidos de Norteamérica (EE.UU.), con el propósito de efectuar diagnósticos sobre el estado de situación de la economía boliviana y desarrollar un plan (Plan Bohan)¹⁶⁶ de largo plazo para poder generar crecimiento.

¹⁶⁶ Adoptado por el presidente Enrique Peñaranda (1940-1943) con un enfoque Keynesiano cuyas características en su plan estaban: el impulso a la inversión pública, ampliación del mercado interno, sustitución de las importaciones , diversificación productiva, integración caminera, fomento a las migraciones internas especialmente al oriente del país , explotación de petróleo

En esta misma línea, el PLAN INMEDIATO DE POLÍTICA ECONÓMICA DEL GOBIERNO DE LA REVOLUCIÓN de 1955 tiene la finalidad de presentar al gobierno de los Estados Unidos el panorama esencial de la economía boliviana y la necesidad de contar con la ayuda indispensable y necesaria además de urgente para efectivizar el plan de desarrollo.

La historia de la ayuda en (en especie) Bolivia, se remonta a la década de los años cincuenta. Década en las que llegaron las primeras donaciones de alimentos (alimentos para la paz, iniciativa del presidente Kennedy) a partir de convenios bilaterales establecidos con EE.UU. sobre la base de la ley pública 480 del presidente Eisenhower. PL-480¹⁶⁷, (Acción Ecológica 2003); En 1964 se comienzan también a recibirse donaciones del Programa Mundial de Alimentos (PMA) de las Naciones Unidas, a las que se sumaron en 1978 los suministros procedentes de la Comunidad Europea, Argentina, Canadá y España entre muchos.

Las dictaduras militares de los setenta, setenta y parte del ochenta orientaron el país a una tradición más corporativa del estado boliviano, al poner sus instituciones al servicio de los intereses regionales y particulares¹⁶⁸. Mientras que, las instituciones de la sociedad civil entre ellas las ONGs la mayoría ligadas a la Iglesia Católica desempeñaron un papel fundamental desde la clandestinidad mediante la concientización y organización de redes de resistencia civil¹⁶⁹, educación popular y abriendo espacios y canales de participación social. En este contexto fue asegurar un vínculo entre el pueblo y gestión pública.

La recuperación de la democracia en 1982 coincidió, sin embargo, con una severa sequía y un periodo de caos económico e hiperinflación que condujo al país a una grave crisis económica y social, época en la que se consolidan los lazos de

y su exportación a través de gasoductos a la argentina y al norte chileno, Creación de la Corporación Boliviana de Fomento (CBF) en 1942.

¹⁶⁷ La PL-480 de Estados Unidos, conocido también como "Programa de alimentos para la Paz". La Ley publica 480 (PL-480, por sus siglas en inglés) fue aprobada el 10 de julio de 1954, por el presidente Eisenhower, para legislar el suministro de la ayuda alimentaria norteamericana. El título II de dicha ley permite la entrega de excedentes de productos agrícolas de Estados Unidos a países que atraviesan situaciones de emergencia.

¹⁶⁸ En este contexto el Gral. Banzer, de origen cruceño, inclino muchas inversiones públicas hacia el pujante Oriente del país, postergado hasta entonces por el centralismo... pero también repartió favores en forma de concesiones forestales y mineras que nada tenían que ver con el reequilibrio territorial.

¹⁶⁹ En esta época muchos activistas se vieron obligados a marcharse al exilio, mientras otros decidieron canalizar sus energías de oposición a través de Organizaciones No Gubernamentales...

cooperación y solidaridad con un gran número de países donantes; del mismo modo, entre 1985 y 1993, en un escenario de elevado y creciente endeudamiento, el país se vio obligado a negociar recursos externos para financiar su gasto, iniciando una medida de suspensión de pagos del servicio de la deuda externa a los bancos comerciales¹⁷⁰.

Bolivia, al igual que muchos países en desarrollo, llevo adelante las reformas identificadas en el Consenso de Washington que resumidamente se pueden sintetizar en: efectuar un proceso de apertura comercial a través de reducción de aranceles a las importaciones, mantener una política macroeconómica con control de las variables fiscales y efectuar un agresivo plan de privatización de la economía.

En los años de Ajuste Estructural¹⁷¹, la gestión social estuvo subordinada a la gestión económica, en ese contexto la asignación de recursos a sectores sociales (educación, salud, saneamiento básico y vivienda) eran mínimas. Un ejemplo de ello fue que en 1988 la participación del sector social, representaba apenas el 9 por ciento de la inversión pública total (CEDLA 2000)¹⁷². Época además, en la que las ONGs cobraron protagonismo ya no simplemente como articuladores sino más bien como una verdadera alternativa de desarrollo, capaz de construir un nuevo orden en las comunidades rurales y cinturones periurbanos del país.

La multiplicación de fondos de Cooperación Internacional (CI) durante la segunda mitad de los años ochenta propicio un aumento explosivo de las ONGs en el país, al pasar de 100 en 1980 a 530 en 1992 (Arellano-López y Petras, 1994). El periodo 1989-1993, caracterizado por los graves quebrantos sociales derivados de los programas de ajuste estructural, las ONGs orientaron de forma creciente la ejecución

¹⁷⁰ La llamada crisis de deuda se originó en agosto de 1982, cuando México declaró su incapacidad para atender al servicio de la deuda que había ido acumulando en los años anteriores, a los que se sumaron los demás países incluidos el nuestro.

¹⁷¹ Con motivo de la adopción del programa de ajuste estructural, el gobierno de Paz Estensoro (1985-1989) renegocio la deuda con los organismos financieros para reconducir la situación. No obstante, la concesión de créditos multilaterales durante los años 90 para apoyar el proceso de reformas económicas neoliberales les motivo que la deuda reemprendiera la tendencia ascendente hasta alcanzar un nuevo máximo de \$us. 4,791 millones en 1995 (71,4% del PIB).

¹⁷² El gasto público en el periodo de ajuste se redujo de 3.377 a 1.817 millones de bolivianos (CEDLA 2000)

de proyectos a los sectores más desfavorecidos, en respuesta a los requerimientos de los financiadores, supliendo de esta manera las carencias y presencia del Estado en los sectores más desfavorecidos.

La década de los noventa estuvo marcada por una fuerte influencia de las políticas neoliberales, inspiradas en las recetas de los organismos internacionales como los del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Toda vez que la Cooperación Internacional a través de la ayuda al desarrollo por intermedio de las agencias y/o organismos, apoya de manera decidida las diferentes iniciativas nacionales de reformas del Estado¹⁷³ y su financiamiento juega un rol muy importante en un contexto de estreches fiscal, viabilizando inversiones públicas en infraestructura social y económica.

Si consideramos que además el país, en un esfuerzo significativo, ha realizado todo lo que estaba a su alcance y también lo que no estaba bajo su control para cumplir al pie de la letra con el libreto del libre mercado, de apertura económica, y ha implementado las reformas estructurales requeridas, era evidente que esta enorme ayuda económica y financiera no solo era voluntariosa, sino que también era un reconocimiento hacia las políticas que se llevaron adelante en los últimos años de la década del ochenta y el primer quinquenio del noventa “es decir, eran parte de un acuerdo implícito reforma = Ayuda” (Roberto Camacho S. 2005:16).

A mediados de la década de los noventa el país llevo a cabo lo que se llamaría reformas de segunda generación, entre ellas la reforma educativa, la participación popular y la descentralización administrativa. A partir de entonces una importante fracción del apoyo de la cooperación se centró en el alivio a la pobreza y el incentivo al desarrollo de servicios de salud y educación; no obstante, como resultado de la aplicación de reformas, el país fue considerada por la comunidad internacional como un país ejemplar y exitoso en la implementación de programas de estabilización y ajuste estructural, lo que le facilitó a acceder en 1998 a los programas de reducción

¹⁷³ El paquete de reformas está compuesto por: la ley de Participación Popular (1994); Ley Inrra (1995); Ley de Descentralización Administrativa (1996); Ley del dialogo Nacional (2000) además de la Ley de Capitalización.

de la deuda denominados, HIPC¹⁷⁴ I y II, (iniciativa para el alivio de la deuda de los países pobres muy endeudados)¹⁷⁵, y finalmente elaboro una Estrategia de Reducción de la Pobreza bajo el formato identificado por los organismos multilaterales como el Banco Mundial.

Los primeros años de la década del 2000 estuvo marcado por una profunda crisis económica, débil situación fiscal. La presencia de la pobreza en el país exacerbaba en las áreas rurales la creciente brecha en la distribución del ingreso acompañado por la falta de integración regional y social, la débil inclusión política de los más pobres, pero ante todo la exclusión económica y social de la mayoría de los bolivianos, hechos que generaron posiciones cada vez más opuestas entre la clase política tradicional y las nuevas fuerzas políticas emergentes producto de la apertura política democrática. Motivo por el que se generó un aumento de la conflictividad en el país que suscitaron crecientes tensiones y una gran incertidumbre política¹⁷⁶.

“El informe de seguimiento de la EBRP de 2001 se hizo eco de las principales barreras estructurales de la economía boliviana (CICE, 2002:5):

- i) *orientación primaria de la producción*, que determina una baja diversificación de las exportaciones, limitadas al sector agropecuario, minerales e hidrocarburos;
- ii) *dificultades geográficas*, agravada por la falta de infraestructuras viales que origina la desarticulación de mercados internos; y
- iii) *precariedad de las instituciones económicas*, que ha derivado en inseguridad jurídica, ausencia de competencia, asimetría en acceso a información, inestabilidad y conflictos sociales así como burocracia y corrupción.

Pese a ser conscientes del problema, los sucesivos gobiernos se han visto atrapados por este terrible **circulo vicioso de pobreza y gobernabilidad débil** que opera a través de un doble circuito que incluye variables políticas y económicas”.

¹⁷⁴ Este programa fue creado por el FMI y el BM.

¹⁷⁵ Conscientes del peso asfixiante que la deuda comportaba para los países pobres, los países acreedores reunidos en el Club de Paris aprobaron en 1996 la Iniciativa de Condonación de Deuda para Países Altamente Endeudados (más conocida como HIPC, por sus siglas en ingles). A partir de esa fecha, la deuda boliviana experimento un suave descenso por efecto de las sucesivas rondas de condonación en el marco de las iniciativas HIPC I, HIPC II y Club de Paris VII y VIII.

¹⁷⁶ Los gobiernos de Mesa (2003-2005) y Rodríguez (2005) abrieron una fase de transición al gobierno actual, dominada por una gran incertidumbre política.

Gráfico V.13 Circulo vicioso de Pobreza y Gobernabilidad permeable en Bolivia



Fuente: Elaboración Propia con base en el estudio de Rodríguez Carmona 2009.

El largo y agitado proceso de transición política provocó desconcierto entre las agencias de cooperación internacional, que se sentían más cómodas bajo el modelo de megacoaliciones de gobierno y documentos orientados de política como la EBRP (Rodríguez C. 2009: 48). En consecuencia en el primer quinquenio del 2000-2005, crecen las críticas en el accionar y se revela la gran desconfianza que existe hacia la manera en la cual la cooperación internacional administra y gasta su dinero. Es decir, se ha llegado hasta el extremo de que ministerios o secciones de ministerios que al ser totalmente financiados por la cooperación internacional, tienden más a responder a la agencia financiadora que a la autoridad pública además de aceptar las condicionalidades impuestas por estas.

Desde otra perspectiva, la desigualdad y la persistencia de la crisis económica han hecho que la población se impacienta y no tenga tolerancia. La población ha comenzado a perder dramáticamente la confianza en los gobernantes, en los partidos políticos y en el parlamento, y se ha empezado a visualizar a la democracia como una simple formalidad, no se ha encontrado participación directa hecho que ha alterado los principios básicos de la democracia; La débil presencia del Estado, que en muchos casos constituye más bien una falta de visibilidad, se ha debilitado más aun con las reformas privatizadoras, lo que ha dado lugar a una fuerte demanda de parte de la sociedad. La población de origen indígena y su pobre nivel económico han pasado a ser primero una contestación y luego una verdadera ebullición social, y en la medida

en que la crisis se ha extendido, la demanda de un estado vigoroso se ha convertido en una postura ideológica.

5.3.2. El Nuevo Contexto de Relacionamento Estado –CI (2006-2016)

El año 2006, luego de un proceso de movilizaciones sociales que llevarían al poder al primer presidente indígena en Bolivia, el contexto de relacionamiento entre estado y la CI cambio significativamente. El gobierno del MAS-IPSP, bajo un nuevo contexto político y social, ha puesto de manifiesto que las Agencias de Cooperación y ONG de Desarrollo parecen haberse convertido en organizaciones conservadoras, que dejaron de desempeñar la valiosa función innovadora que cumplieron durante la década de los ochenta en el ámbito del desarrollo.

Las declaraciones del gobierno a favor de una política “descolonizadora que pusiera fin al saqueo de los recursos naturales” sembraron inquietud entre los donantes tradicionales, al tiempo que se suscribían los primeros acuerdos de cooperación con la República Bolivariana de Venezuela y la Republica Socialista de Cuba¹⁷⁷. Consideramos importante describir estos cambios por varias razones:

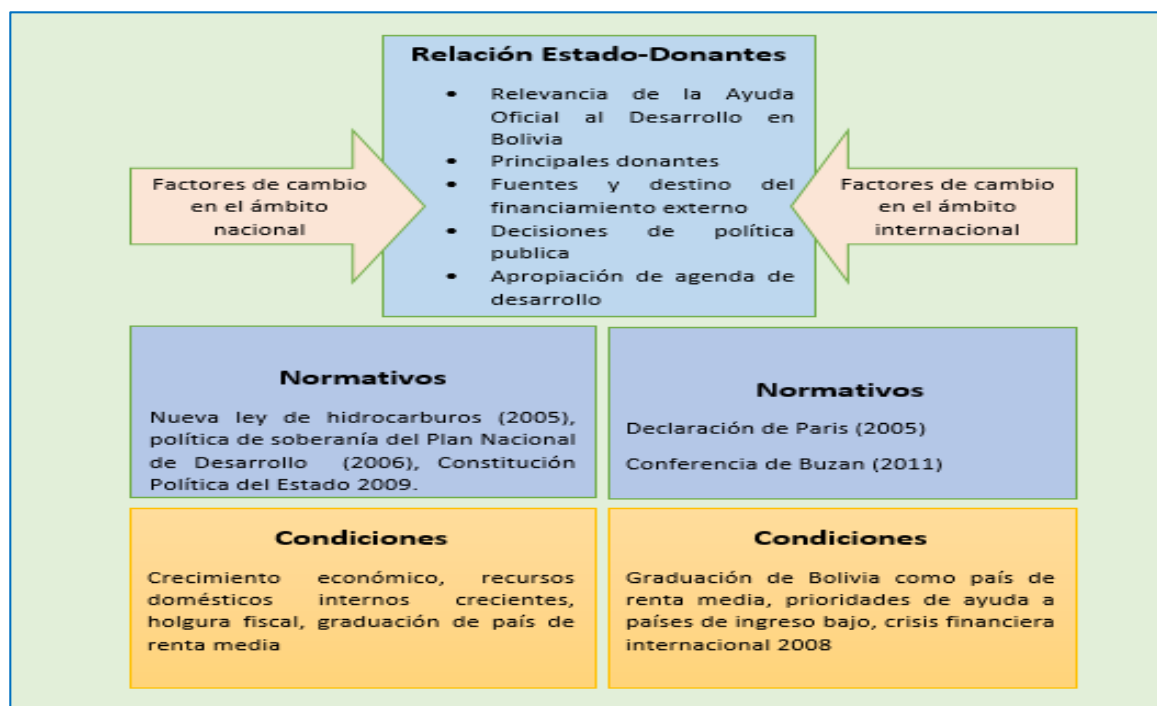
- Primero, porque partimos de la idea de que en una relación donde interactúan dos partes, los factores de cambio no pueden provenir de un solo actor, las transformaciones pueden tener origen en las decisiones y condiciones nacionales , y en las decisiones y condiciones internacionales, y en la interacción entre ambas,
- Segundo, porque es importante tener en cuenta que los cambios en el contexto de relacionamiento estado-CI pueden darse en varios ámbitos: arreglos normativos, transformaciones económicas y sociales, y orientaciones de políticas públicas.

¹⁷⁷ Los programas de cooperación de ambos países en Bolivia difieren, en contenido y forma: los primeros acuerdos de cooperación comercial, que complementan la compra de soya boliviana por parte de Venezuela y el intercambio de diésel venezolano por alimentos bolivianos, mientras que los acuerdos de cooperación con Cuba estuvo relacionado con la salud (mediante la llegada de brigadas médica Cubana) y educación destinada a la alfabetización con el programa “yo si puedo”.

- Tercero, los elementos de cambio mencionados determinan nuevos roles del estado y de la CI en cuestiones fundamentales como los objetivos del desarrollo al que apuntan, el destino de los recursos, y de los roles atribuidos a ambos actores en el proceso de diseño de las políticas públicas.

En conjunto, los elementos de cambio mencionados determinan nuevos roles del Estado y de la CI en cuestiones fundamentales como los objetivos de desarrollo al que apuntan, el destino de los recursos, y los roles atribuidos a ambos actores en el proceso de diseño de las políticas públicas.

Gráfico V.14 Factores de Cambio en el contexto de la relación Estado-Cooperación Internacional en Bolivia (2006-2015)



Fuente: Elaboración propia

5.3.3. Agencias y organismos de Cooperación Internacional en Bolivia 2000-2015

En Bolivia, de acuerdo a la base de datos proporcionada por el VIPFE, operan en el país 16 financiadores bilaterales, 11 organismos multilaterales, 7 países que promueven la cooperación técnica entre países en desarrollo (“sur-sur”) y 12 agencias

del Sistema de Naciones Unidas. Algunas de estas agencias tienen operaciones de financiamiento relativamente marginales en el país, y en muchos casos, no financian al sector público, y por lo que no siempre reportan al VIPFE. En consecuencia, podrían no estar registrando sus operaciones en el SISFIN¹⁷⁸ (Evaluación de la declaración de Paris, Fase II, 2014: 30).

Cuadro V.6 Agencias y Organismos de Cooperación Internacional en Bolivia

Bilaterales	Cooperación Sur-Sur (CTPD)	Multilateral	Sistema de Naciones Unidas
Registrados en la base de datos del VIPFE			
1. Canadá a. Agencia Canadiense para el Desarrollo internacional (ACDI)	1. Argentina	1. Agencia Internacional de Fomento (AIF)	1. Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Mujer (UNIFEM)
2. Japon a. Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA)	2. Venezuela	2. Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	2. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)
3. Alemania a. Agencia de Cooperación Técnica de la Republica Alemana (GIZ) b. Banco Alemán de Crédito para la reconstrucción (KfW)	3. Brasil	3. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF)	3. Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)
4. Estados Unidos de Norteamérica a. Agencia de los Estados Unidos para el desarrollo Internacional (USAID) ¹⁷⁹	4. Chile	4. Comisión de la Unión Europea (UE)	4. Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito (UNODC)
5. España a. Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)	5. Colombia	5. Corporación Andina de Fomento (CAF)	5. Organismo de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)
6. Suecia a. Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI)	6. México	6. Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FOMPLATA)	6. Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI)
7. Suiza a. Agencia Suiza para el desarrollo y la cooperación (COSUDE)	7. Perú	7. Fondo Global del Medio Ambiente (FEF)	7. Organización Mundial de la Salud (OMS)
8. Corea a. Banco de Importaciones-exportaciones de Corea (EXINBAMK-K)		8. Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA)	8. Organización Panamericana de la Salud (OPS)
9. Brasil a. Banco do Brasil (PROEX)		9. Fondo Nórdico para el Desarrollo (FDF)	9. Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO)

¹⁷⁸ Por ejemplo el SISFIN no registra los convenios suscritos con el FMI, la totalidad de las donaciones de Venezuela, la casi totalidad de los aportes de la cooperación SUR-SUR, el financiamiento eventual de determinados países (Por Ej.: Austria, Luxemburgo) pero que si son registrados por la OCDE-DAC.

¹⁷⁹ Agencia de cooperación de los Estados Unidos, expulsado del país el 1 de mayo de 2013 por el gobierno.

10. Reino de Dinamarca a. Cooperación Danesa (DANIDA)		10. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA)	10. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
11. Bélgica a. Cooperación Técnica Belga (CTB)		11. Fondo de la OPEP para el Desarrollo Internacional (OFID)	11. Programa Mundial de Alimentos (PMA)
12. Gran Bretaña a. Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID) de Gran Bretaña			
13. Francia			
14. Italia			
15. Reino de los Países Bajos			
16. República Popular de China			
No registrados en la base de datos del VIPFE (*)			
1. Austria	1. Cuba	1. Organización de Aviación Civil Internacional (OACI)	1. Fondo de Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización (FNUDC)
2. Rusia	2. Ecuador	2. Organización Internacional de Maderas Tropicales (OIMT)	2. Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID)
3. Portugal	3. Paraguay	3. Corporación Financiera Internacional (IFC) Banco Mundial	3. Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (CNUAH o Hábitat)
4. Sud África	4. Uruguay	4. Banco Interamericano de Ahorro y Préstamo (BIAPE)	4. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD)
		5. Comunidad Andina de Naciones (CAN)	5. Organización Internacional de Energía Atómica
		6. Fondo Monetario Internacional (FMI) 7. Organización de Estados Americanos (OEA) 8. Organización Internacional del Trabajo (OIT)	9. Programa de NN. UU. Para el Medio Ambiente 10. Unión internacional de Telecomunicaciones 11. Unión Postal Universal

Fuente: Elaboración propia con Información del VIPFE y SIGMA.

(*) Agencias/Organismos de Cooperación reportados en el SIGMA.

Por su parte, el sector no gubernamental, particularmente las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD), también se constituye en un importante actor a la hora de canalizar recursos de cooperación, donde el eje de actuación de

dichas instituciones es muy diverso de acuerdo con la información registrada en el Registro Único Nacional de ONGs del VIPFE.

Durante las gestiones 2010-2016, de acuerdo a los registros del SISFIN, veintidós agencias y organismos de cooperación internacional y financiamiento externo, suscribieron convenios de financiamiento con el país.

Cuadro V.7 Agencias y Organismos de Cooperación Internacional En Bolivia 2010-2016

CRÉDITO COMERCIAL	CRÉDITO CONCESIONAL
Banco de Desarrollo de América Latina (CAF)	Asociación Internacional de Fomento AIF (Banco Mundial)
	Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
No Reembolsable (DONACIÓN)	
Agencia Canadiense para el Desarrollo (ACDI)	
Agencia de Cooperación Técnica de Alemania GTZ/GIZ	
Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA)	
Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)*	
Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI)	
Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE)	
Corea	
Dinamarca	
Holanda	
Instituto Alemán de Crédito para la Reconstrucción (KFW)	
Italia	
Japón	
Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)	
Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)	
Organización Mundial de la Salud (OMS)	
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	
Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)	
Programa Mundial de Alimentos (PMA)	
Unión Europea (UE)	

*Expulsado del país el año 2013

Fuente: MPD. VIPFE

5.3.4. Modalidades de Cooperación¹⁸⁰ Internacional en Bolivia

La forma en la que el donante canaliza sus recursos para financiar las actividades, programas y proyectos se conoce como modalidades de ayuda. Para este caso en Bolivia, podrían considerarse tres tipos de modalidades: i) la tradicional, ii) fondos canasta y iii) apoyo presupuestario.

- *Tradicional*

Las **modalidades de apoyo tradicional**, se basan en la lógica de proyectos y programas donde se puede utilizar mecanismos de ejecución a cargo del gobierno, que recibe los recursos pero este debe ejecutarlos siguiendo las modalidades acordadas con el financiador, o bien utilizando mecanismos de ejecución directa por parte de las agencias. En ambos casos los recursos se inscriben en el Sistema de Información de Financiamiento Externo (SISFIN), pero en este segundo caso, los proyectos son ejecutados directamente por las agencias de cooperación internacional bajo sus propias normas¹⁸¹.

- *Fondos canasta*¹⁸²

La **modalidad de fondos canasta** se basa en el financiamiento concurrente de varias agencias para financiar programas mediante una cuenta única, lo cual supone el alineamiento de las agencias participantes a una sola normativa común seleccionada entre las normas utilizadas por alguna de las agencias. En general los denominados fondos canasta, son recursos que tienen un destino determinado para financiar un conjunto de actividades vinculadas a un sector o sub-sector¹⁸³.

¹⁸⁰ La opción preferente de modalidad de ayuda ha evolucionado con el tiempo, y esencialmente dependiente de las capacidades y de los países receptores, de sus necesidades y prioridades, y de los objetivos específicos y restricciones de los cooperantes.

¹⁸¹ Esta modalidad era la que se utilizaba, por ejemplo, en el sector salud, donde se crearon varias unidades ejecutoras que eran responsables de ejecutar, por separado, los proyectos financiados por los diferentes donantes.

¹⁸² Los denominados "fondos Canasta", son una modalidad de financiamiento conjunto, que se constituye en un mecanismo intermedio entre un enfoque programático (i.e. apoyo presupuestal general) y el financiamiento de proyectos.

¹⁸³ Esta modalidad es utilizada en Bolivia desde hace varios años, con sectores pioneros como Educación el defensor del pueblo entre otros. Los desembolsos de los fondos canasta están regulados por memorandos de entendimiento o fiduciarios específicos.

Uno de los supuestos más importantes para el funcionamiento de los fondos canasta es la existencia de planes sectoriales; asimismo, bajo esta modalidad, los cooperantes establecen criterios homogéneos de seguimiento/monitoreo, reportes y evaluación, evitando así la duplicidad de esfuerzos. Actualmente existen nueve fondos canasta que apoyan a la implementación de diferentes planes, programas y proyectos para igual número de instituciones nacionales, donde el financiamiento proviene de 13 cooperantes, como se detalla en el cuadro V.8.

**Cuadro V.8 Fondos Canasta en Bolivia, Vigentes a 2016.
(En Millones de Dólares)**

OBJETIVO	EJECUTOR	MONTO COMPROMETIDO (\$US millones)	MONTO DESEMBOLSADO AL 2016 (\$US millones)	COOPERANTE
Apoyo al Plan Nacional de Cuencas (PNC)	Ministerio de Medio Ambiente y Agua	44,6	24,2	Alemania / KfW, Unión Europea, ASDI, COSUDE
Apoyo al Plan Estratégico Institucional del Ministerio de Educación	Ministerio de Educación	95,1	54,8	AECID, Países Bajos, ASDI, Dinamarca, UNFPA
Apoyo al Plan Estratégico Quinquenal del Órgano Electoral 2008-2012	Órgano Electoral Plurinacional	10,6	7,9	ACDI, PNUD, Países Bajos, ASDI
Apoyo a la Modernización del sector Público en Bolivia	Ministerio de la Presidencia	23,9	12,1	Dinamarca, ASDI
Apoyo al Plan Estratégico Institucional del Defensor del Pueblo	Defensor del Pueblo	14,5	7,0	COSUDE, PNUD, ASDI, Dinamarca, Países Bajos, ACDI, Bélgica
Apoyo al Plan Estratégico Institucional del Ministerio de Autonomías	Ministerio de Autonomías	5,5	2,1	AECID, Países Bajos
Apoyo al Plan Estratégico Institucional del Instituto Nacional de Estadísticas	Instituto Nacional de Estadísticas	2,4	1,5	ASDI, ACDI
Apoyo al Servicio Nacional de Áreas Protegidas (SERNAP)	SERNAP	24,7	22,1	Países Bajos, Dinamarca
Apoyo al Programa Multisectorial Desnutrición Cero	Ministerio de Salud y Deportes	29,2	28,2	Bélgica, ACDI, y Francia

Fuente: VIPFE

- *Apoyo Presupuestario*

La **modalidad de apoyo presupuestario**¹⁸⁴, puede tener dos variantes, la primera es el apoyo presupuestario general, que consiste en el apoyo financiero de un donante para ser canalizado al Tesoro General de la Nación (TGN), por lo tanto, es un cofinanciamiento al presupuesto nacional¹⁸⁵. La segunda variante contempla al apoyo presupuestario sectorial, donde los donantes pueden canalizar sus fondos mediante el tesoro para apoyar completa o parcialmente el presupuesto de un sector específico.

El apoyo presupuestario se ha convertido en una modalidad de creciente importancia entre los países receptores de AOD, recibiendo una progresiva atención por parte de los donantes bilaterales e instituciones financieras internacionales, donde los potenciales beneficios de utilizar esta modalidad se relaciona a: i) mayor ámbito para ampliar la asistencia al desarrollo; ii) reducir los costos de transacción; iii) fortalecer la apropiación del país de las políticas de desarrollo; iv) lograr mayor grado de efectividad de la ayuda respecto a otras modalidades tradicionales de cooperación.

Actualmente, existen ocho apoyos presupuestarios que contribuyen a la implementación de diferentes planes, programas y proyectos para igual número de instituciones nacionales, donde el financiamiento proviene de cuatro organismos de acuerdo al detalle del cuadro V.9.

Por su parte el Banco Mundial, el KfW y el BID implementan créditos sectoriales con condicionalidades sociales, que tenían el propósito de apoyar a la implementación de políticas para mejorar los servicios básicos en los sectores de educación, salud y de agua potable y alcantarillado, reforzando a su vez sistemas de gestión pública financiera publica como el SIGMA. En este mismo concepto de apoyo presupuestario sectorial trabaja la Unión Europea apoyando el plan nacional de Cuencas, el

¹⁸⁴ De acuerdo al CAD-OCDE, el apoyo presupuestario es una modalidad de financiamiento dirigida al presupuesto del país socio a través de una transferencia de recursos de una agencia de financiamiento externo al Tesoro Nacional del Gobierno del país socio, donde los fondos transferidos son administrados de acuerdo a los procedimientos presupuestarios nacionales.

¹⁸⁵ Bajo esta modalidad se considera que los recursos son fungibles, no requiriéndose un destino específico de los mismos y se utilizan las normas nacionales, como para cualquier otro recurso público.

programa de apoyo a la política sectorial con el viceministerio de coca y Desarrollo Integral (Fonadal) así como en agua y saneamiento, etc.

**Cuadro V.9 Apoyo Presupuestario en Bolivia Vigente a 2016
(En Millones de Dólares)**

OBJETIVO	TIPO DE INSTRUMENTO DE PRÉSTAMO	MONTO (\$us Millones)	MONTO DESEMBOLSADO AL 2016 (\$us millones)	EJECUTOR	FINANCIADOR
Apoyos al plan Nacional de desarrollo Integral con Coca 2009-2015	Apoyo Presupuestario Sectorial (APS)	40,6	37,9	Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras	Unión Europea
Programa de Apoyo Sectorial al Plan Nacional de Cuencas	Apoyo Presupuestario Sectorial (APS)	26.6	19.4	Ministerio de Medio Ambiente y Agua	Unión Europea
Programa de Apoyo a la Seguridad Alimentaria de Bolivia	Apoyo Presupuestario Sectorial (APS)	16.3	10.8	Ministerio de desarrollo Rural y Tierras	Unión Europea
Apoyo al Programa de Agua y Saneamiento Periurbano	Apoyo Presupuestario Sectorial (APS)	26.1	15.7	Ministerio de Medio Ambiente y Agua	Unión Europea
Apoyo al Programa de Agua y Saneamiento Periurbano	Apoyo Presupuestario Sectorial (APS)	12.5	3.3	Ministerio de Medio Ambiente y Ag Ministerio de Medio Ambiente y Agua	Suecia-ASDI
Programa de Reforma a los sectores de Agua, Saneamiento de los Recursos Hídricos en Bolivia	Apoyo Presupuestario Sectorial (APS)	78	78	Ministerio de Economía y Finanzas Publicas	BID
Apoyo a la Preservación Sostenible de la Biodiversidad PACS-Bio	Apoyo Presupuestario Sectorial (APS)	22	6.3		Unión Europea
Programa de Apoyo a la Micro , Pequeña y Mediana empresa – PAMEFF	Apoyo Presupuestario Sectorial (APS)	46	15.6		Unión Europea

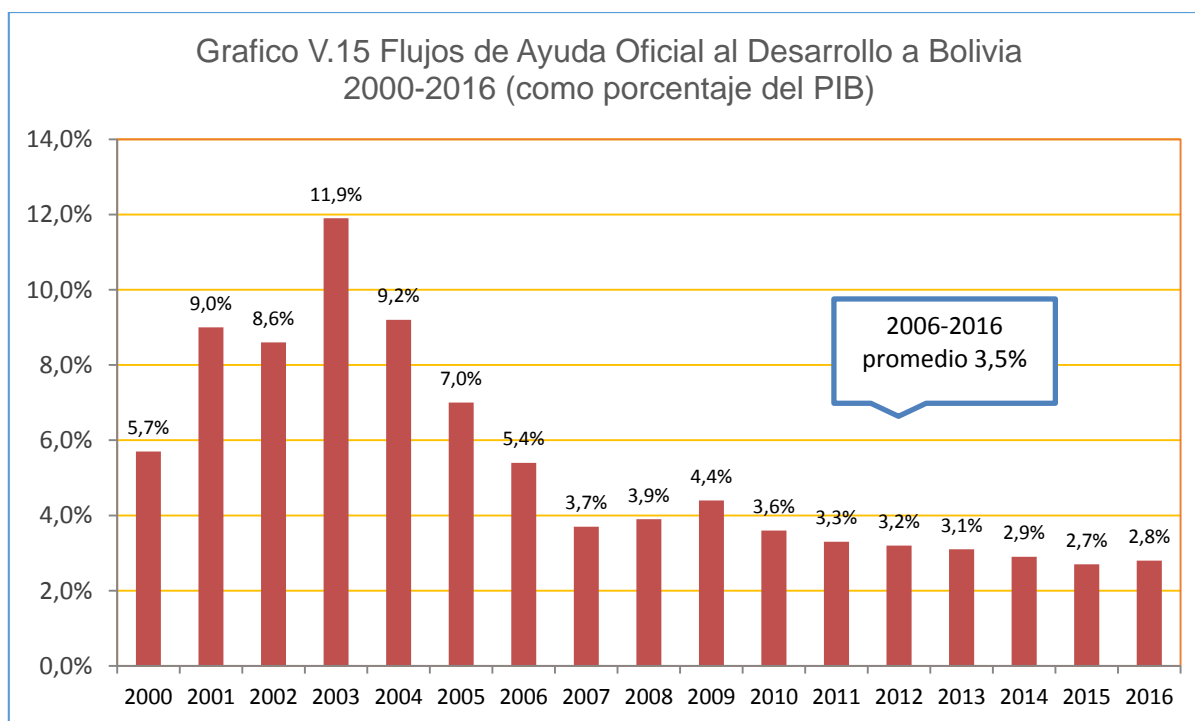
Fuente: MPD: VIPFE

5.4. ANÁLISIS CUANTITATIVO DE CARTERA DEL FINANCIAMIENTO DE LA AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO EN BOLIVIA 2000-2016

En este apartado se realizara un análisis sobre el flujo de la Ayuda Oficial al Desarrollo que ha llegado al país desde el año 2000 hasta el 2016. Para este propósito se divide el periodo de análisis en dos etapas que abarcan desde el 2000 a 2005 y una segunda que va de 2006 a 2016. La organización en estas dos etapas obedece a dos escenarios o contextos políticos, económicos y sociales completamente diferentes puesto que el año 2006 fue el punto de inflexión en la tendencia de participación de los recursos internos en el financiamiento de la inversión pública.

5.4.1 El peso de la ayuda en la economía boliviana

En términos generales, el volumen de AOD que recibió Bolivia en relación a su Producto Interno Bruto (PIB) fue muy significativo, entre el 2000 al 2005 el promedio se sitúa en 8.1% respecto al PIB, reduciendo considerablemente su participación en la economía boliviana durante el periodo comprendido entre el 2006 a 2016 con un promedio del 3,5% del PIB, según datos del VIPFE (2016).



Fuente: Elaboración propia con datos del VIPFE.

Los picos más altos de la serie temporal, coinciden con periodos de recrudescimiento de la crisis económica en el país, momentos en los que los recursos de la AOD han significado un oxígeno para las cuentas públicas. En 2003, la ayuda alcanza un máximo de 929 millones de dólares 11,9% del PIB de esa gestión. Además los sucesos violentos de octubre de ese mismo año motivaron la caída en picada de la IED, hasta niveles del 2,4% y 1,4% del PIB 2003 y 2004 (e incluso registro tasas negativas en 2005).

En términos absolutos y relativos, a partir de 2006 el **peso de la ayuda en la economía boliviana**, han tendido a declinar considerablemente como se puede ver en el grafico V.15 debido principalmente a un cambio del patrón de financiación, basado en un drástico aumento de los recursos internos impulsados por la política de nacionalización de los hidrocarburos que comenzó a ejercer efectos muy beneficiosos sobre la salud fiscal del sector público, además favorecida por la creciente demanda externa de materias primas y la consiguiente mejora en los precios de los principales bienes exportados, particularmente por el alza del precio del barril del petróleo. Por otro lado, el fenómeno de inmigración masiva al exterior, se ha traducido también en un aumento considerable de los ingresos por remesas de trabajadores, que en 2006 representaban ya un 4,9% del PIB; las remesas familiares recibidas en 2015 registraron \$us 1,179 millones 3,55% del PIB.

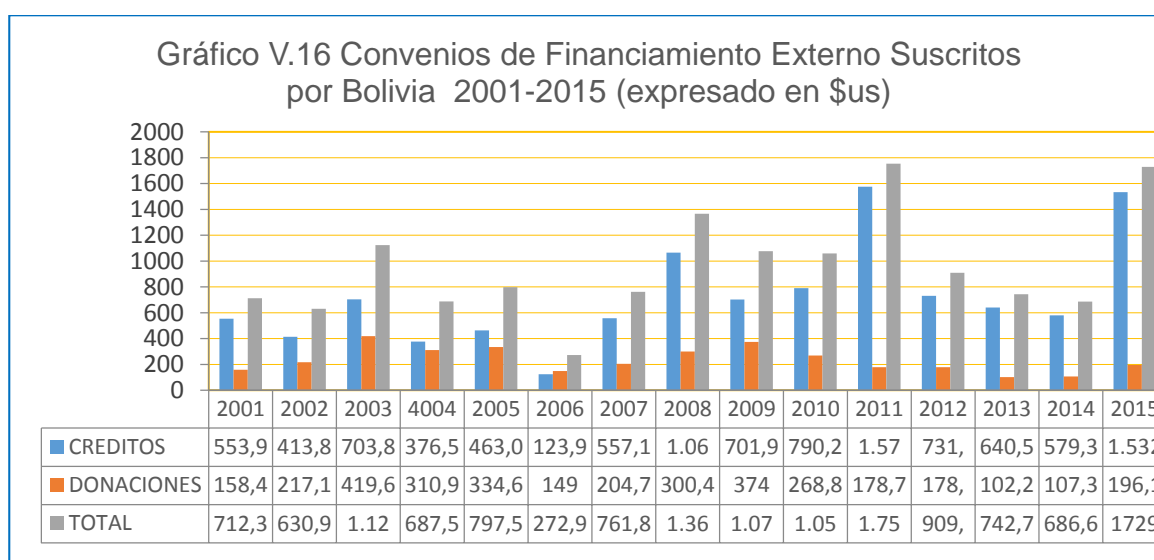
5.4.2 Convenios de Financiamiento Externo Suscritos por Bolivia

La Ayuda Oficial al Desarrollo AOD, (deuda contratada y acuerdos de donación suscritos por Bolivia con el resto del mundo) alcanzo a \$us 15,850 millones entre el 2001 y 2015 de acuerdo a cifras registradas en el SISFIN¹⁸⁶. En este periodo de análisis el 75,5% de los recursos gestionados \$us 11,685 millones provino de créditos comerciales y concesionales, mientras que el resto 24,5% de los recursos \$us 3,895 millones se gestionaron por concepto de donaciones.

¹⁸⁶ La base de datos del SISFIN administrada por el VIPFE, recoge información sobre los compromisos y desembolsos de financiamiento externo entidades del sector público.

En el periodo 2001-2005, la contratación de recursos externos o créditos suscritos alcanzó un total de \$us 4.362 millones en un promedio 737,6 millones de dólares por año, mientras que entre el 2006 al 2015, el volumen de contrataciones aumentó hasta niveles nunca antes alcanzados, la explicación está en el aumento del volumen de créditos comerciales y concesionales sumados a estos la recuperación de las donaciones, cuyos montos contratados aumentaron desde su nivel más bajo alcanzado \$us 272,9 millones en 2006 hasta llegar a \$us 1,729 millones en 2016.

Este es un reflejo del acompañamiento y apoyo de la cooperación internacional y de los organismos de financiamiento para el desarrollo en las políticas nacionales de desarrollo del país, (VIPFE, 2016)¹⁸⁷



Fuente: VIPFE

En el marco del crecimiento económico del país se ha experimentado una mayor oferta de las entidades bilaterales y multilaterales para acceder a recursos de cooperación externa, en especial las ofertas de crédito; en este marco el gobierno tubo intensas actividades orientadas a la gestión de financiamiento para programas y

¹⁸⁷Perspectivas de la cooperación internacional y financiamiento para el desarrollo en Bolivia 2016; publicado por el Ministerio de Planificación del Desarrollo, La Paz-Bolivia.

proyectos y al mismo tiempo se fortalecieron mecanismos de cooperación internacional.

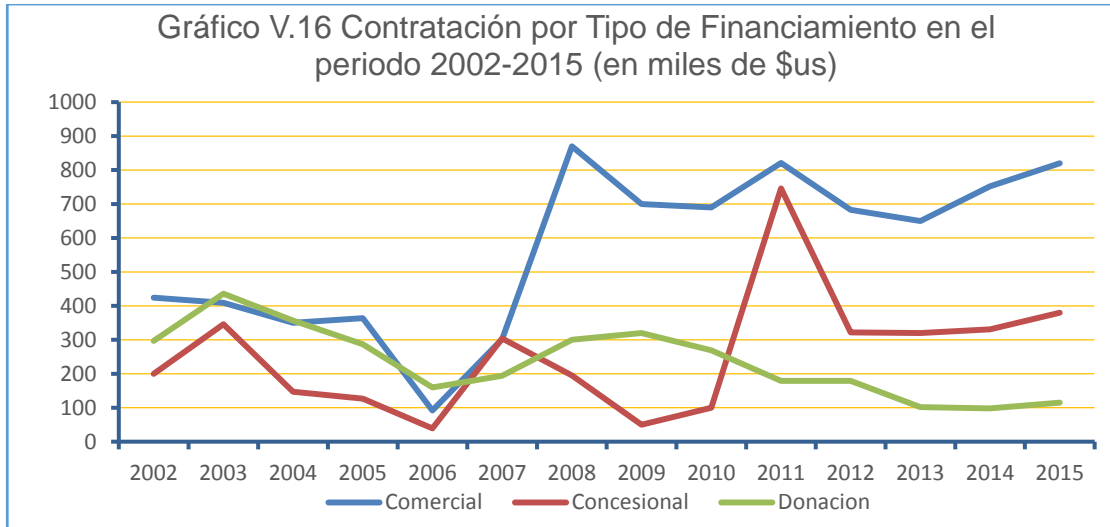
Asimismo en la gestión 2016 Los recursos que forman parte de los contratos suscritos corresponden a diferentes fuentes de financiamiento entre los que se pueden destacar a la AFD, CAF, FOMPLATA, EXINBANK-CHINA, BID, BANCO MUNDIAL, JICA, CFW, OFID, entre otros. En esta misma gestión, entre los montos contratados de crédito más importantes por su magnitud destacan: Exinbank-China, le sigue el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Banco Mundial y el BIRF con \$us 100 millones.

5.4.3. Evolución de contrataciones por tipo de financiamiento

Las contrataciones por tipo de financiamiento sufrieron algunas variaciones estructurales entre el 2002 y 2006 como se puede ver en el gráfico V.16; con una disminución en el volumen de donaciones y una caída drástica de los créditos comerciales sobre todo en el año 2006, para posteriormente recuperarse en 2007. Esta caída de los créditos comerciales se debe principalmente al BID y al Banco Mundial — considerando que la asignación del BID para Bolivia pasó de recursos concesionales a una combinación (blend)¹⁸⁸ de concesionales con comerciales, y que en el Banco Mundial se aprobaron recursos solamente para créditos de inversión y no así de ajuste y libre disponibilidad, lo cual demoró más la preparación y contratación de nuevas operaciones—.

En el período 2006 a 2009, los créditos comerciales representaban en promedio el 52% del monto total contratado, este aumento de deuda comercial se explica por las necesidades de financiamiento del sector transporte, embarcado en un programa acelerado de construcción de carreteras. Asimismo, el financiamiento externo oficial gestionado (deuda contratada y acuerdos de donación suscritos) durante la gestión 2016 totalizó \$us 1.729 Millones destinados principalmente a financiar programas y proyectos de inversión en el marco de políticas nacionales y territoriales.

¹⁸⁸ Término aplicado para hacer notar que se refieren a “Créditos blandos”.



Fuente: Elaboración Propia con datos del SISFIN (VIPFE)

5.4.3.1 Contrataciones del Financiamiento Externo por sector económico

Respecto a las prioridades sectoriales, el sector del transporte¹⁸⁹ es el mayor beneficiario de los recursos del financiamiento externo (créditos + donaciones), absorbiendo en promedio el 38,5% del total contratado en los años 2000 a 2015 de la cartera vigente, seguido del Apoyo al Tesoro General con el 9,0%, el multisectorial con 8% sector agropecuario con 5,3%, Saneamiento Básico 5,3%, entre otros, como se muestra en el cuadro V.10.

Cuadro V.10 Financiamiento Contratado por sectores 2000-2016, (en porcentaje)

Descripción Sector	Periodo 2000-2004	Periodo 2005-2009	Periodo 2010-2016	Promedio 2000-2016
Transportes	23,4%	47,8%	44,4%	38,5%
Medio Ambiente y Recursos Nat.	3,3%	1,5%	13,1%	6,0%
Recursos Hídricos	0,0%	0,0%	7,7%	2,6%
Multisectorial	11,6%	6,1%	6,3%	8,0%
Urbanismo y Vivienda	0,0%	0,0%	2,9%	1,0%
Finanzas	0,0%	0,0%	4,3%	1,4%
Educación	5,2%	3,0%	1,4%	3,2%
Agropecuario	7,1%	5,9%	2,8%	5,3%

¹⁸⁹ El transporte juega un rol clave en la economía del país durante el periodo 2000-2016, el sector representa en promedio un 9% del PIB y casi un 40% de las inversiones públicas.

Saneamiento Básico	5,5%	7,0%	3,6%	5,3%
Salud y Seguridad Social	5,3%	3,0%	2,5%	3,6%
Apoyo al Tesoro General	20,5%	6,5%	0,0%	9,0%
Administración General	6,2%	2,8%	0,0%	3,0%
Energía	0,7%	4,5%	4,0%	3,1%
Defensa Nacional	0,0%	0,0%	3,1%	1,0%
Hidrocarburos	0,0%	0,0%	1,7%	0,6%
Turismo	0,0%	0,0%	1,1%	0,4%
Lucha contra el Narcotráfico	0,0%	0,0%	0,7%	0,2%
Otros	11,3%	11,9%	0,9%	8,0%
TOTAL	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

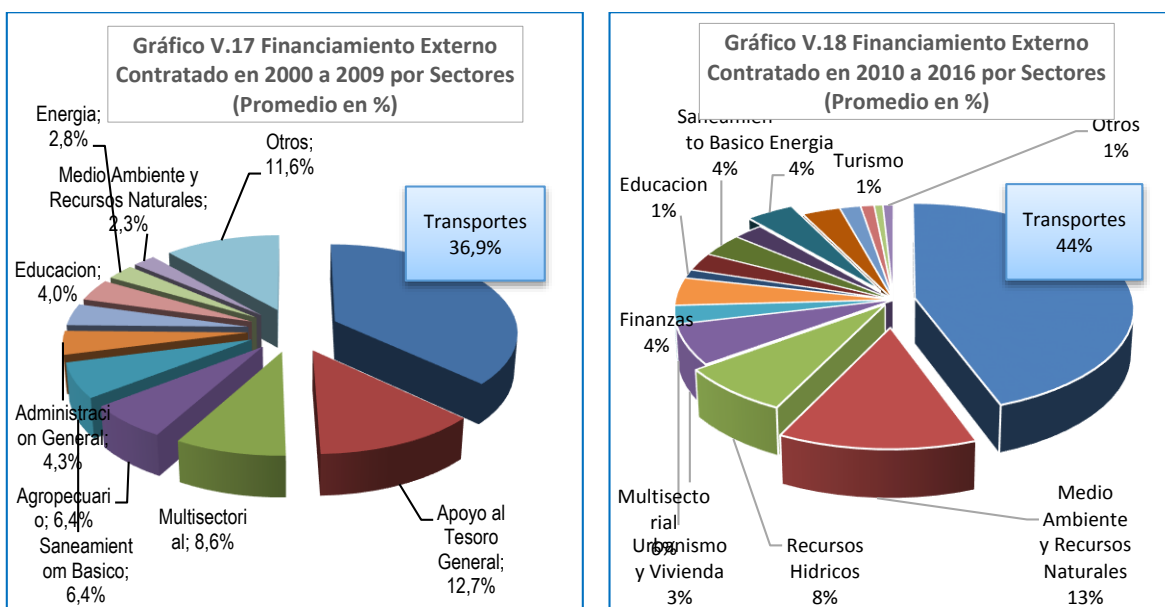
Fuente: Elaboración propia con datos del VIPFE

Asimismo, agregando los sectores (saneamiento básico, salud, educación y urbanismo y vivienda), se establece que el 21.5% de lo contratado está en línea con el sector social. En esta estructura, es importante mencionar que, de las contrataciones del sector transportes, el 69% corresponde a crédito comercial preferencial, el 26% a crédito concesional, y el 5% a donaciones. Por lo anterior y en función a esta distribución se concluye que el incremento en contrataciones de crédito comercial preferencial¹⁹⁰ está dirigido fundamentalmente a la construcción de caminos, en tanto que la AOD se enfoca al sector social.

En lo que se refiere a las gestiones 2011-2012, desde la perspectiva sectorial, la captación de recursos de financiamiento externo fue liderada por la inversión pública en infraestructura, en este sentido, el 50% y el 38,7% respectivamente de los recursos contratados o sea \$us 877.7 (2011) y \$us 352,2 (2012) millones estuvo dirigido al sector del transporte, medio ambiente y recursos naturales con \$us 244,383 Millones para las dos gestiones, energía con \$us 138,0 millones, Recursos Hídricos por \$us 127,914 (2011) y \$us 73.959 (2012) Millones, del total como se puede ver en el Gráfico V.17.

¹⁹⁰ En teoría, la tasa preferencial corresponde a la tasa de interés más baja que cobran los bancos comerciales a sus clientes más solventes.

Gráfico V. 17.18 Comparación del financiamiento contratado por sectores en promedio Entre el 2000-2009 y 2010-2016 (en porcentaje)



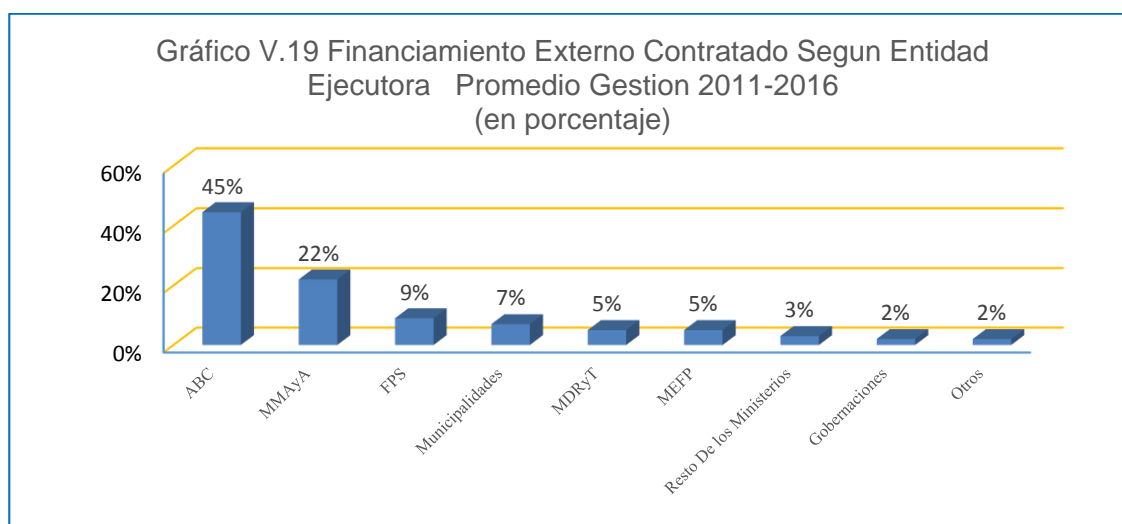
Fuente: Elaboración Propia con datos del SISFIN. VIPFE

En la gestión 2014-2016, en promedio, el crédito contratado se dirige principalmente al sector de transportes (65%), seguido por el mecanismo de apoyo presupuestario sectorial, relacionado con la prevención de desastres y gestión de riesgos (22%), le sigue el sector agropecuario (9%), los proyectos y programas multisectoriales (2%) y finalmente el sector de agua y saneamiento básico con (1%).

En relación a las donaciones por fuente de financiamiento en promedio en la gestión 2014-2016, entre los montos comprometidos se destaca la Unión Europea (UE) con el apoyo de \$us 101 millones monto destinado a reformas sectoriales, lucha contra el narcotráfico, saneamiento básico, y recursos hídricos; la cooperación belga participo con \$us 28 millones, en los sectores agropecuario y saneamiento básico, Koica que aporta con \$us 17 millones destinados a la salud y proyectos de mejoras de productividad agrícola y competitividad internacional y finalmente el resto de la cooperación con \$us 60 millones.

5.4.3.2 Contrataciones de Financiamiento Externo por entidad ejecutora

El financiamiento gestionado entre el 2011-2016 tendrá como principal entidad ejecutora a la Administradora Boliviana de Carreteras (ABC)¹⁹¹, equivalente a 44,9% del total del financiamiento externo gestionado, seguido por el Ministerio de medio Ambiente y Agua (MMAyA) con el (22%), FPS (9%), municipalidades (7%), MDRyT (5%) entre otros.



Fuente: MPD. VIPFE

5.4.4 Desembolsos del Financiamiento Externo por Tipo de Convenio

Cuando analizamos el tipo de financiamiento provisto en el periodo anterior al 2006, la mayor parte se centraba en inversión, fortalecimiento institucional y apoyo presupuestario general. En el siguiente periodo del 2006 a 2016 el fortalecimiento institucional y el apoyo presupuestario disminuyen significativamente. Esto es un reflejo de los graves problemas que enfrentaba el país en los años 2002 a 2003, y la necesidad que tenía el país de conseguir financiamiento externo para aliviar sus finanzas.

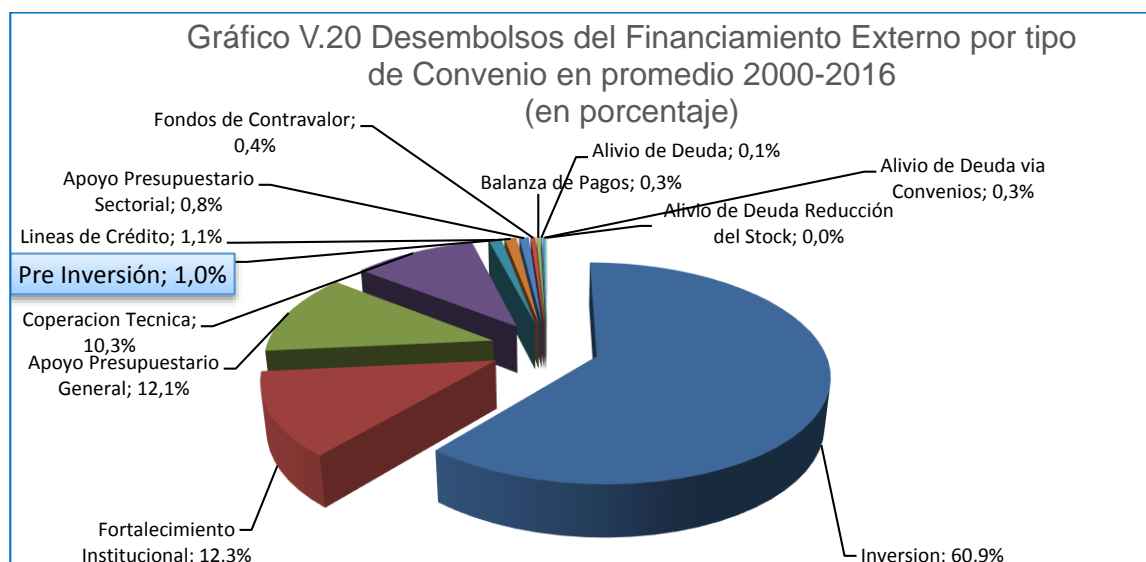
¹⁹¹ La Administradora Boliviana de Carreteras (ex Servicio Nacional de Caminos) canaliza el 90% del financiamiento externo destinado al sector transporte, lo que señala una clara preferencia por proyectos de carreteras nacionales.

Cuadro V.11 Desembolsos del Financiamiento Externo por Tipo de Convenio 2000-2016 (en porcentaje)

Descripción	Periodo 2000-2005	Periodo 2006-2012	Promedio 2014-2016	Promedio 2000-2016
Inversión	51,4%	70,4%	67%	60,9%
Fortalecimiento Institucional	16,6%	9,6%	8,5%	12,3%
Apoyo Presupuestario General	18,8%	5,5%	4,9%	12,0%
Cooperación Técnica	10,2%	10,8%	10,2%	10,3%
Líneas de Crédito	1,3%	1,0%	1,0%	1,1%
Pre Inversión	0,8%	1,1%	1,2%	1,01%
Apoyo Presupuestario Sectorial	0,0%	0,8%	0,9%	0,8%
Fondos de Contravalor	0,1%	0,3%	0,4%	0,4%
Balanza de Pagos	0,3%	0,0%	0,3%	0,3%
Alivio de Deuda	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%
Alivio de Deuda vía Convenios	0,0%	0,3%	0,4%	0,3%
Alivio de Deuda Reducción del Stock	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%
Total General	100,0%	100,0%	100%	100%

Fuente: Elaboración con datos del SISFIN.

Por otro lado, en ambos periodos se observa que solamente el 1% del financiamiento ha sido otorgado para la pre-inversión. Esto parecería insuficiente para mantener un programa de inversión más ambicioso de inversión pública, sustentado en estudios en el mediano y largo plazo.

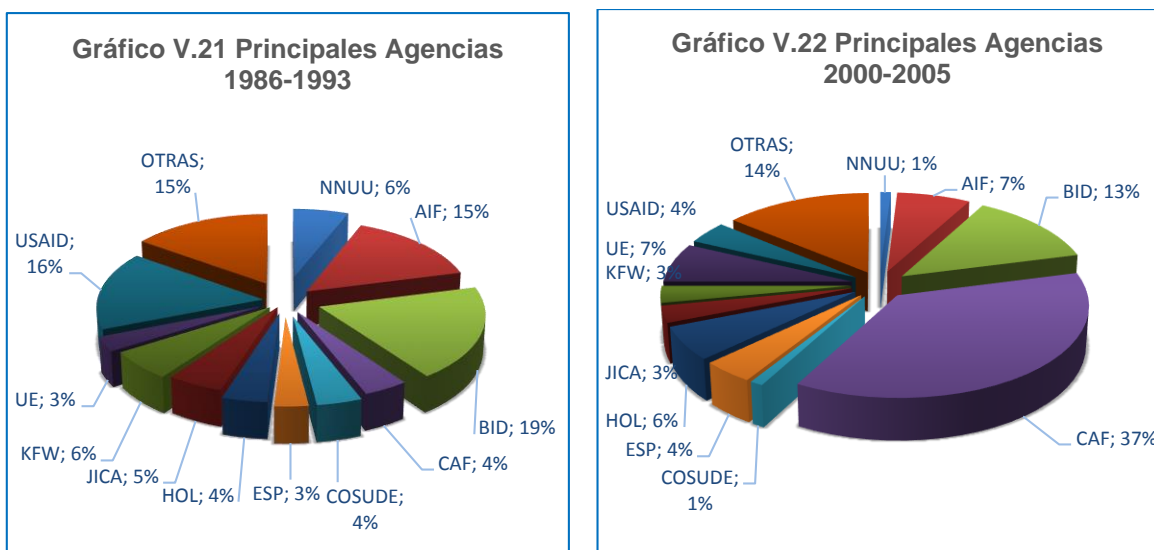


Fuente: SISFIN Elaboración Propia

5.4.5 Desembolsos del Financiamiento Externo Según Fuente de los Recursos

En retrospectiva, los siguientes gráficos V.21,22 nos permiten evaluar la importancia de las distintas agencias multilaterales y bilaterales de cooperación que trabajan en Bolivia y su evolución en las dos últimas décadas. Comparando los datos de los periodos 1986-1993, 2000-2005, resalta el crecimiento importante de la CAF (del 4% al 37%) y el achicamiento de AIF (del 25% al 7%). Entre el 2000 y 2005, las principales agencias de cooperación en Bolivia han sido la CAF, el BID, AIF, la Unión Europea y Holanda. La ayuda de las primeras consiste principalmente en préstamos y las últimas cooperan más a través de donaciones.

Gráfico V.21, 22 Comparación de los Desembolsos del Financiamiento Externo Según Fuente 1986-1993 y 2000-2005 (Expresado en porcentaje)



Fuente: Documento de trabajo PNUD 2007 Informe sobre el Desarrollo Humano en Bolivia.

A partir de 1993, el gobierno de Gonzalo Sanchez de Lozada (1993-1997) empezó a implementar las reformas de “segunda generación¹⁹²”. Una gran parte de los donantes apoyaron este profundo cambio institucional. Se dio una alianza de fondo

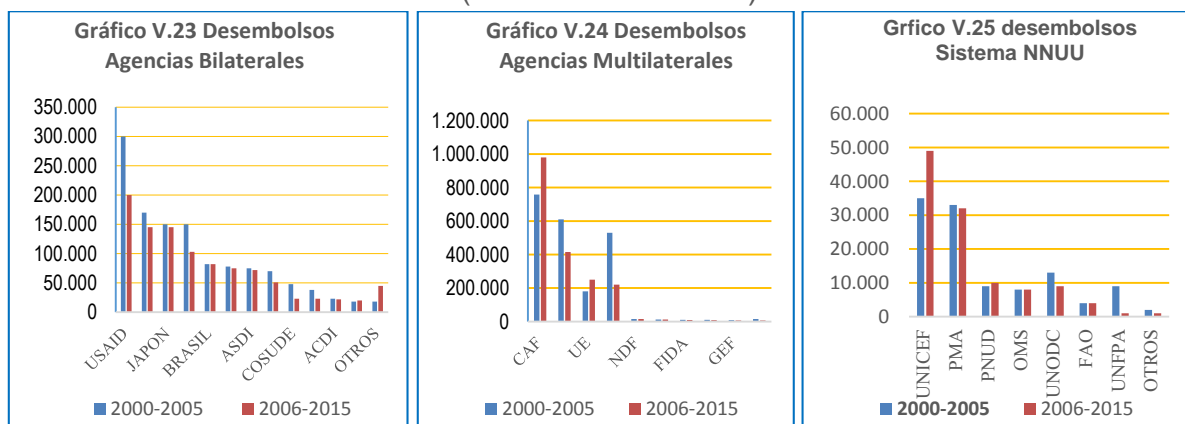
¹⁹² Reforma Educativa, Descentralización Administrativa, Participación Popular, Reforma Agraria, Reforma Constitucional de la justicia y de la Administración Pública.

entre los donantes y el gobierno, el cual orientó con bastante firmeza a la cooperación internacional.

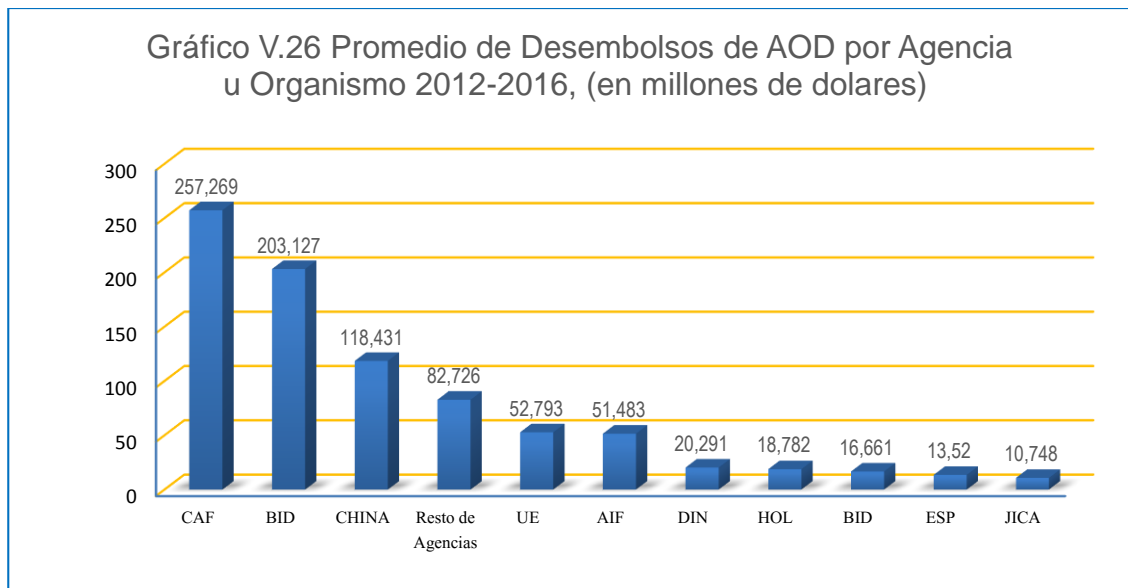
A nivel multilateral, entre el 2000 al 2010 según los datos del SISFIN, los principales financiadores a Bolivia fueron la Corporación Andina de Fomentos CAF, el Banco Interamericano de Desarrollo BID, la Asociación Internacional de Fomento (Banco Mundial) AIF y la Unión Europea. Estas cuatro agencias multilaterales explican el 58,7% del financiamiento externo desembolsado en el periodo analizado; además también se podría destacar, la presencia casi permanente en el país de algunas agencias del sistema de Naciones Unidas (PNUD, UNFPA, UNESCO, OMS FAO, PMA, UNODC) que impulsaron algunos programas no reembolsables, dirigidos a una multiplicidad de sectores de desarrollo que fueron ejecutados tanto por vía gubernamental como por la no gubernamental.

Asimismo, dentro de las agencias bilaterales, las más importantes fueron USAID, Países Bajos, Jica del Japón, KFW de Alemania, España, y Banco do Brasil-PROEX, que en total representan el 23,8% del financiamiento externo. Vale decir que las contribuciones de los países miembros de la Unión Europea que en general se dirigieron a un abanico de sectores, con pequeñas donaciones, gestionadas principalmente, por organizaciones de la sociedad civil.

Gráfico V.23,24,25 Desembolsos del Financiamiento Externo por Tipo de Financiador registrados en SISFIN para el periodo 2000-2015, (en miles de dólares)



Fuente: Elaboración Propia con datos del SISFIN del VIPFE



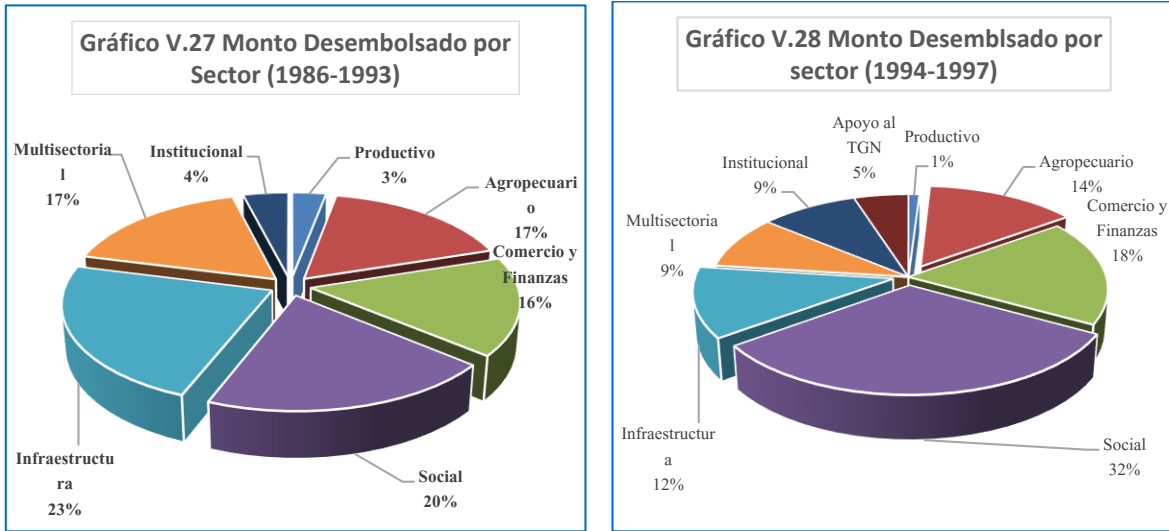
Fuente: Elaboración con datos del MPD. VIPFE

En la gestión 2012-2016 el monto total desembolsado para programas y proyectos con recursos proveniente del financiamiento externo en promedio alcanzo a \$us 845.8 millones de Dólares Americanos, como se detalla en el gráfico V.26. Del total desembolsado, los organismos Multilaterales como la CAF, BID y UE aportaron en un 30%, 24% 6% respectivamente, a los que se sumaron las agencias y organismos como se puede ver en el gráfico.

5.4.6 Desembolsos del Financiamiento Externo por Destino de los Recursos

En cuanto al destino de los recursos los gráficos V.27,28 nos muestran un giro de la ayuda externa para financiar más gastos en el sector social; entre 1986 y 1993, el 20 % del monto total desembolsado fue destinado al sector social mientras que entre 1994 y 1997, este porcentaje se incrementó hasta el 32% en detrimento de otros sectores. Como resultado de la aplicación de las reformas (reformas de segunda generación), Bolivia fue considerada por la comunidad internacional como un país ejemplar y exitoso en la implementación de programas de estabilización y ajuste estructural (De Grave J. 2007:8).

Gráfico V.27, 28 Comparación de los Desembolsos del Financiamiento Externo por Sector entre 1986-1993 y 1994-1997 (expresado en porcentaje)



Fuente; Elaboración con datos del VIPFE.

En el periodo 2000 a 2005 la cooperación internacional, asignó mayores recursos de la AOD al sector social que en el siguiente periodo, en el que se ha dado mayor énfasis al sector transporte. El primer periodo fue extraordinario por la concentración de los esfuerzos de la cooperación internacional en el sector social básico (salud, educación, saneamiento básico), además del apoyo al Estado en su delicada situación fiscal.

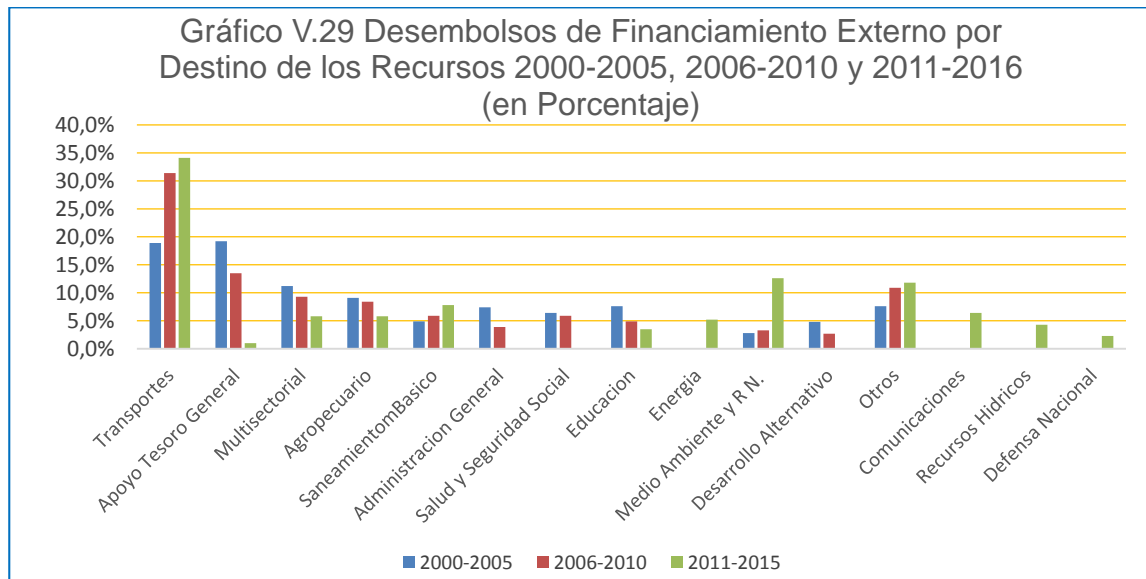
En el periodo 2006 a 2010 la cooperación externa asignó mayores recursos al sector de transportes absorbiendo el 31.4% del total desembolsado frente a un 18.9% en el periodo anterior, mientras que los sectores como apoyo al TGN han tenido una participación 13.5% (6%) menos que el periodo anterior, el multisectorial con 9,3%, el sector agropecuario 8.4%, educación 4.9% entre otros como se puede ver en el siguiente cuadro V.12, mientras que en las gestiones 2011-2016 el sector transporte lidera de lejos los desembolsos de los recursos externos, seguido del sector de medio ambiente y recursos naturales como nos muestra el siguiente cuadro.

Cuadro V.12 Desembolsos del Financiamiento Externo por destino de los Recursos por periodos (expresado en porcentaje)

Sector	Periodo 2000-2005 (p)	Periodo 2006-2010 (p)	Periodo 2011-2016 (p)
Transportes	18,9%	31,4%	40,1%
Apoyo Tesoro General	19,2%	13,5%	1,0%
Multisectorial	11,2%	9,3%	5,8%
Agropecuario	9,1%	8,4%	5,8%
Saneamiento Básico	4,9%	5,9%	5,8%
Administración General	7,4%	3,9%	0,0%
Salud y Seguridad Social	6,4%	5,9%	0,0%
Educación	7,6%	4,9%	3,5%
Energía	0,0%	0,0%	5,2%
Medio Ambiente y Recursos Naturales	2,8%	3,3%	9,6%
Desarrollo Alternativo	4,8%	2,7%	0,0%
Otros	7,6%	10,9%	9,8%
Comunicaciones	0,0%	0,0%	1,4%
Recursos Hídricos	0,0%	0,0%	4,3%
Defensa Nacional	0,0%	0,0%	0,3%
Total General	100,00%	100,0%	100,0%

(p) Promedio

Fuente: Elaboración propia con datos de VIPFE.



Fuente: Elaboración con datos del VIPFE.

La distribución de desembolsos por sector en la gestión 2016 estuvo liderada por los sectores transporte con el (48,1%), medio ambiente (10,6%), comunicaciones (10,8%), y saneamiento básico (9,8%) del total desembolsado, conforme se detalla en el siguiente gráfico.



Fuente: MPD, VIPFE

5.5 INGRESOS DE CAPITAL A BOLIVIA POR CONCEPTO DE DONACIONES Y PRINCIPIOS DONANTES.

La transferencia de recursos financieros a Bolivia por concepto de donaciones, han tenido una participación cada vez menor en los ingresos totales del SPNF a partir de 2008¹⁹³. Esta disminución obedece principalmente a tres factores: i) disminución de los recursos del HIPIC; ii) a la delicada situación de algunos países europeos provocados por la crisis financieras y; iii) algunos países decidieron disminuir su ayuda o simplemente abandonar el apoyo hacia el país debido a razones económicas o porque prefieren invertir en países con mayores índices de pobreza. Un ejemplo es Holanda, que resolvió retirarse de la cooperación en Bolivia y decidió enviar su ayuda a países africanos.

En el caso de Estados Unidos, una de las razones que puede explicar una reducción en su ayuda es el conflicto diplomático entre ambos países como señala la Fundación Jubileo en su (Reporte de Coyuntura Nro. 24: 6).

¹⁹³ En 2009 se registra un ingreso al país por concepto de donaciones de \$us 374 millones siendo el más alto históricamente en la última década.

5.5.1 Ingresos de Capital por Donaciones

Cuadro V.13 Ingresos de Capital por Concepto de Donaciones, 2005-2016 (En millones de Bs.)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016(p)
Ingresos de Capital	1.718	1.738	1.732	1.537	1.450	1.577	1.374	1.253	712	747	860	431
Donaciones	1.651	1.692	1.695	1.505	1.416	1.551	1.345	1.222	694	674	803	393
Multilateral	20	27	63	40	33	105	70	191	52	19	18	-
ORG-INT	5	8	29	1	21	95	39	42	49	47	19	18
UNICEF	5	4	13	21	6	8	18	7	0	1	0	1
Otros	0	9	8	13	0	1	7	3	43	9	89	101
CAF	0	0	5	4	6	0	0	0	1	0	1	-
Privados	7	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Bilateral	624	759	845	792	441	291	236	175	106	104	103	-
Union Europea	219	340	300	164	28	120	41	62	35	0	3	1
España	4	2	57	82	53	87	77	55	33	11	23	-
Venezuela	0	180	306	410	161	42	67	15	16	0	1	-
Japon	133	0	20	6	27	12	4	14	4	3	3	1
Francia	14	18	0	32	12	10	6	0	0	0	20	2
Dinamarca	0	16	21	22	5	8	22	12	8	47	20	38
Belgica	12	0	6	14	13	7	21	0	6	1	21	129
Canada	0	0	0	0	6	3	0	1	0	1	0	-
Holanda	82	3	15	2	7	2	0	0	0	0	0	0
Otros	148	200	117	58	4	0	0	0	4	0	0	-
CEE	0	0	0	0	117	0	0	0	0	9	0	-
Suecia	12	0	2	0	7	0	0	17	0	9	15	-
SISIN	327	337	276	222	258	434	371	550	3	1	3	-
Apoyo Presupuestario	0	20	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Alivio	680	550	512	452	684	720	668	444	502	521	567	77
HIPIC I	137	28	29	19	30	34	33	2	0	0	0	0
HIPIC II	453	434	397	348	576	612	596	399	470	501	549	59
SWAP España	90	88	87	85	78	73	40	45	31	17	17	17
Otros Ingresos de Capital	66	46	37	32	34	27	29	31	18	72	58	38

(p) Preliminar

Fuente: Elaboración con datos del MEFP (Memorias de la Economía boliviana), MPD. VIPFE

5.5.2 Principales Donantes a Bolivia

Entre 1997 a 2005, los principales donantes a Bolivia han sido tradicionalmente Estados Unidos¹⁹⁴, El Banco Mundial (AIF) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).a partir de 2004, sin embargo, Japón se convirtió en el más relevante. Otros donantes que han incrementado su ayuda en este primer periodo 2004-2005 son Alemania y, sobre todo, España, mientras que Holanda y el Reino Unido destacan entre los que han recortado su presencia en el país (ver cuadro V.14).

Cuadro V.14 Cuadro Principales Donantes de flujos brutos de AOD a Bolivia (Promedio anual, millones de Dolares)

		1997-1998	2000-2001	2004-2005
1	Japón	53	55	293
2	EEUU. ♦	127	108	114
3	BM (AIF)	107	70	111
4	BID	78	66	105
5	Alemania	55	49	67
6	España ♦	28	26	61
7	Holanda	64	53	47
8	CE	33	26	38
9	Reino Unido ♦	9	58	32
10	Dinamarca	17	24	27
	TOTAL	665	602	677

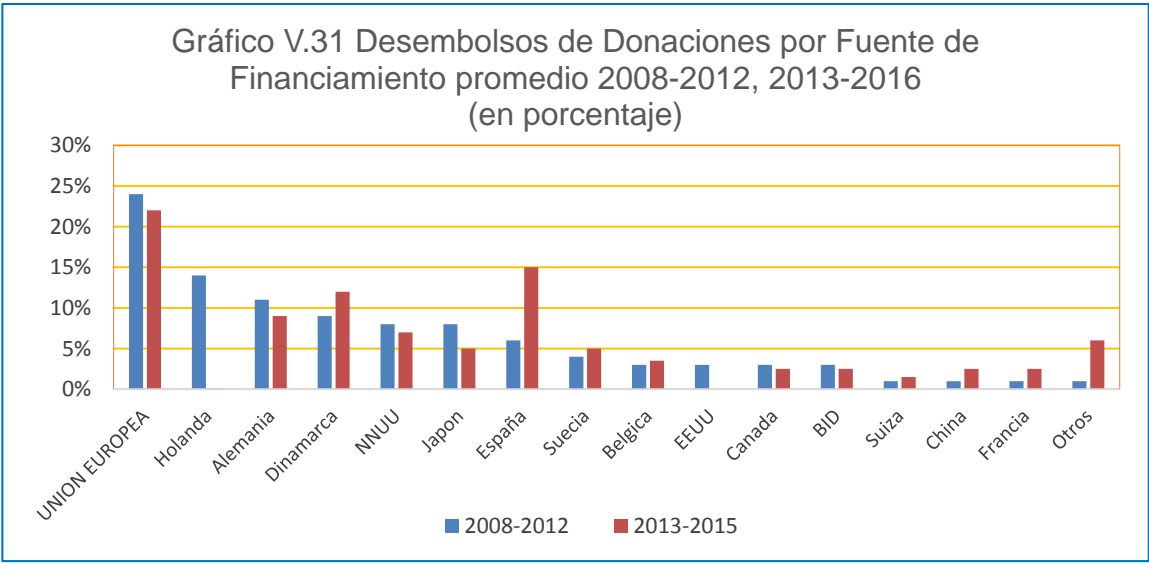
♦ Países que contaban con transnacionales petroleras operando en el país
Fuente: Rodríguez Carmona “El Proyección” 2009; 127.

De acuerdo a los datos del VIPFE en el “informe 2011 y 2012 sobre la Cooperación y el Financiamiento para el desarrollo en Bolivia”, el donante que más recursos ha asignado a Bolivia en promedio, entre el 2008 a diciembre de 2012, es la Unión

¹⁹⁴ Durante dos décadas, Estados Unidos fue el principal donante del país, proveedor de ayuda militar y equipos antinarcóticos. USAID, por su parte, impulsaba programas de salud, apoyo a la democracia, medio ambiente y desarrollo alternativo condicionado a la erradicación de los cultivos de coca. Además el país norteamericano concedió la Ley de Preferencias Arancelarias para los países Andinos (ATPDA).

Europea, que representa alrededor de 24% de los recursos captados por el país, seguido por Holanda, Alemania y Dinamarca, con 14%, 12% y 9%, respectivamente. Naciones Unidas y Japón Tienen una participación de alrededor de 8%; luego se encuentra España y Suecia entre el 6% y el 4%; Bélgica, Estados Unidos, BID, Canadá aportan alrededor de 3% en promedio y otros países como China, Suiza, Francia, Italia y Venezuela cooperan con montos menores como se puede ver en el gráfico.

Los ingresos de capital por concepto de donaciones en la gestión 2014 estuvieron conformados principalmente por donaciones y otros ingresos de capital, en esta gestión estos recursos registraron un crecimiento de 4,9% alcanzando Bs. 747 millones, lo cual obedece a mayores ingresos por la iniciativa (HIPC) y a otros ingresos de capital. Mientras que en 2015 los ingresos de capital se conforman esencialmente de las donaciones de España, Bélgica, Dinamarca, Francia, Alemania y los recursos del alivio de la deuda (HIPC y SWAP España) que conjuntamente representan más de 70% del total.



Fuente: VIPFE "Informe 2011-2012 y 2013-2016 sobre Cooperación Internacional y Financiamiento para el Desarrollo en Bolivia"
 Nota.- No Incluye el Alivio de Deuda y los recursos de Venezuela entregados directamente a gobiernos subnacionales.

Cuadro V.15 Características de las principales donaciones a Bolivia de países y organismos periodo 2008-2016

Donantes	Características de la Donaciones
Unión Europea	Se observa la importancia de la cooperación de la unión Europea, que representa alrededor de 14% respecto al total de los recursos de donación captados para el país, destinados principalmente al estudio integral y control social de la coca, el apoyo a la integración física regional, al agua y saneamiento periurbano, a la mejora del entorno financiero, al fortalecimiento de la política de soberanía y seguridad alimentaria, al apoyo sectorial del plan nacional y otros.
Holanda	Tuvo una participación significativa , alcanzando el 14% del total, orientados principalmente a educación, a planes trienal y quinquenal, programas estratégicos institucionales, proyectos relacionados con programas de tierra, cuencas, agua, biométrico y anticorrupción.
Alemania	Alemania colaboro con el 11% del total de recursos aproximadamente, destinados especialmente a proyectos de agua, en orden de importancia sigue los programas para gestión pública, para el sector agropecuario, programas de biodiversidad, proyectos para apoyo a zonas protegidas, programa de manejo de cuencas, ordenamiento jurídico y otros proyectos.
Dinamarca	Se puede observar la importancia del financiamiento de Dinamarca, representando aproximadamente 9% de los recursos de donación captados por el país. Estos recursos se destinaron a proyectos de educación principalmente, seguido de programas agropecuarios, medio ambiente, justicia, anticorrupción y modernización del sector público, apoyo al derecho a los pueblos.
Naciones Unidas	La participación de este organismo alcanzo al 8% del total de las donaciones recibidas, las cuales fueron colocados a proyectos de educación y agua principalmente, también se destinaron recursos para políticas públicas, protección de la niñez, programas para mujeres, modernización del estado y planes bienal.
Japón	Participo con 8% del total de la cooperación ejecutada, montos que fueron destinados especialmente a preservación forestal y a programas como salud, educación, caminos locales, ayuda al desarrollo, inversión pública, agua, proyectos agropecuarios, riego y desarrollo rural, en el marco del programa de apoyo a pequeñas comunidades.
España	Contribuyo con el 6% de los recursos en programas y proyectos destinados especialmente a programas de conversión de la deuda, educación, agua, además de proyectos de fortalecimiento institucional, plan de descentralización y otros.
Suecia	Financio una serie de programas, especialmente orientados a educación, aunque también canalizo recursos hacia actividades como agua, proyectos agropecuarios, apoyo al plan forestal. Así como al nuevo padrón biométrico que fue otro de los programas al que financio este país además del plan quinquenal del Órgano Electoral y el programa de la revolución institucional.

Bélgica	<p>Aporto con 3% de donaciones en el periodo 2008-2015. Estos recursos han sido orientados a proyectos de salud, principalmente en lo referido al programa de desnutrición donde el objetivo general es mejorar la salud integral de los niños menores de 5 años, mujeres embarazadas y en periodo de lactancia.</p> <p>Otro de los sectores que capto recursos de cooperación internacional de este país es el agropecuario, orientado a municipios y al trópico de Cochabamba para mejorar la subsistencia de la gente pobre que vive en áreas pobres. En menor medida se destinaron recursos para el Defensor del Pueblo, cuyo objetivo es mejorar el cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades del Estado para la realización integral de los derechos de las personas, especialmente de la población en situación de mayor pobreza e inclusión.</p>
Estados Unidos	<p>Hasta el año 2007, Estados Unidos fue uno de los países que más cooperación concedió a Bolivia, alcanzando a \$us 1514 millones, aproximadamente. A partir de 2008 esta cooperación se redujo considerablemente, alcanzando una participación de solamente el 3% a diciembre del 2012, orientado especialmente a consolidar el área ilícita de coca a través de USAID, a programas de salud, justicia, sector agropecuario y comercio exterior. <i>Debe señalarse también que en 2013 se rompen las relaciones de cooperación con el país del norte por divergencias políticas razón por la que este país dejó de operar en Bolivia desde entonces.</i></p>
Canadá	<p>Su participación con respecto a las donaciones totales es de 3% que fue orientado principalmente a programas de apoyo al sector salud, mecanismos estratégicos de gobernanza e hidrocarburos.</p>
Banco Interamericano de Desarrollo	<p>La participación de este organismo internacional en los últimos años ha sido de poca magnitud, es así que el BID alcanzo solamente el 3% con relación a la totalidad de los recursos de donaciones, suma que fue destinada especialmente a programas de agua y alcantarillado, y a la conservación y uso sostenible de la tierra.</p>
Otros Paises y Organismos	<p>China, Francia, Suiza y otros han tenido poca participación en el total de las donaciones, las que fueron orientadas hacia proyectos de salud, estudio de carreteras, programas de emergencia, fortalecimiento informático, programa socio sanitario, programas de desendeudamiento y desarrollo.</p>

Fuente: Elaboración Propia

5.5.3. Destino de los recursos de Donación 2008-2016

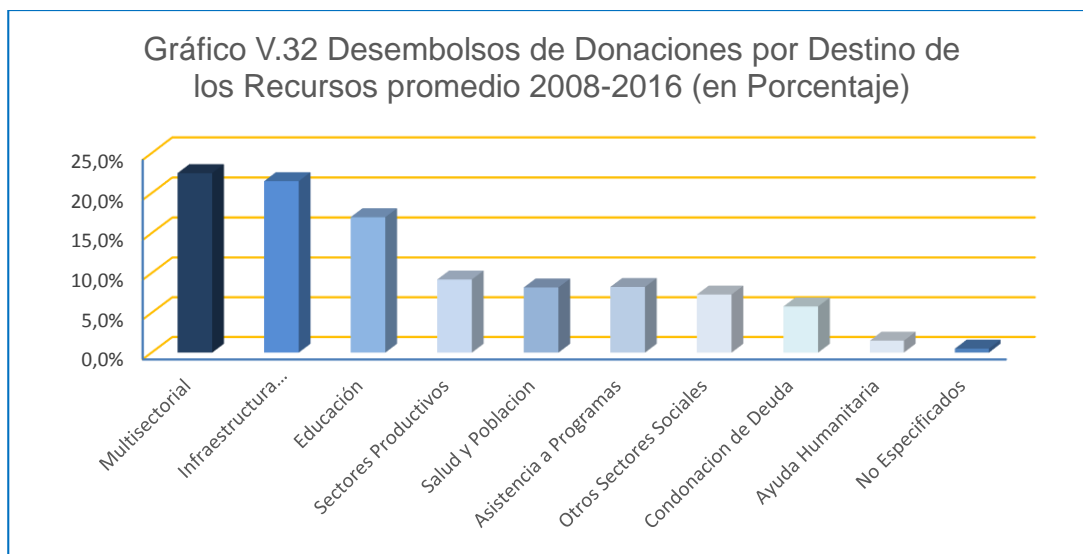
En cuanto al destino de los recursos de donaciones desde una perspectiva sectorial en el periodo 2008-2015 haciendo una estimación, se ha desagregado de la siguiente manera¹⁹⁵.

¹⁹⁵ La información sobre el destino de los recursos de donaciones es compleja de registrar y de agregar, debido a la participación de una serie de instancias públicas y de diferentes niveles de gobierno, además de la limitación de sistemas que permitan realizar un seguimiento único a los desembolsos y ejecución. los datos pueden encontrarse de forma separada en informes tanto de donantes como de entidades ejecutoras, en los convenios suscritos y, de alguna manera en los presupuestos anuales que brindan esta información oportuna sobre las donaciones recibidas.

El sector denominado multisectorial, ha liderado los desembolsos por donación con una participación aproximada de 22% de los cuales ocupan entre los primeros lugares los programas orientados al desarrollo de la producción, desarrollo y erradicación de la coca, cuyo objetivo es eliminar la pobreza, la exclusión social y el deterioro ambiental, revalorizando la hoja de coca, financiados principalmente por la Unión Europea y Estados Unidos. El segundo rubro más representativo dentro del sector multisectorial corresponde a los recursos destinados a los planes bienal, trienal, quinquenal y plurianual por sectores (p.e. Educación, salud); en tercera instancia, la modernización del Estado y las políticas públicas fueron los proyectos que se beneficiaron con este tipo de financiamiento internacional y finalmente, los programas orientados a temas de justicia y aquellos orientados al sector financiero también tuvieron atención.

El sector infraestructura económica y servicios ha sido otro de los más beneficiados con este tipo de financiamiento alcanzando una participación estimada de 21% con respecto al total de las donaciones. Se observa que los proyectos destinados a programas de agua potable y alcantarillado son los que recibieron el mayor porcentaje de los recursos de este sector, con el objetivo de mejorar la subsistencia de la gente pobre que vive en áreas periurbanas, a través de un manejo sostenible de los recursos hídricos, cuyo objetivo es mejorar la calidad de vida de comunidades y pobladores; la cooperación destinada a actividades relacionadas con riego y recursos naturales ha sido la menos beneficiada.

Otro de los recursos que tuvo una importante participación en la recepción de recursos de donación es el social, que incluye educación, que alcanza a 14% en el total y están orientados a apoyar los programas educativos institucionales (PEI), los fondos de apoyo para el sector educativo, educación para la vida y la ciudadanía, y otros programas, todos con el objetivo de mejorar la calidad educativa.



Fuente: Elaboración propia haciendo una estimación con datos del MPD: y VIPFE

Los recursos destinados a los sectores productivos, salud y asistencia a programas han alcanzado alrededor de 9% con respecto al total; en otros sectores sociales, el apoyo al medio ambiente, desarrollo rural, conservación sostenible de la biodiversidad y operaciones de emergencia son actividades que recibieron recursos de cooperación no reembolsable de los distintos países. De igual manera, se recibieron recursos, aunque en menor medida, para la condonación de la deuda con una participación del 5,7% con respecto al total de la cooperación.

5.5.4. Alivios de Deuda Externa

En cuanto al endeudamiento externo, durante las tres últimas décadas Bolivia logró importantes condonaciones de deuda. Entre 1986 y 1998, Bolivia asistió a siete rondas de negociación con los acreedores del Club de París¹⁹⁶ y obtuvo \$us. 1.350 millones de condonación de la deuda bilateral. Entre 1998 y 2001, Bolivia logró \$us. 1.950 millones de alivio de deuda bajo la iniciativa para los países pobres altamente endeudados (HIPC) y la iniciativa HIPC II¹⁹⁷, incluyendo la condonación de casi la

¹⁹⁶ El Club de París es una agrupación de acreedores cuya finalidad es la de organizar formas de pago para los países deudores, como así también efectuar reestructuraciones de deuda.

¹⁹⁷ De los recursos del alivio de deuda HIPC II, el 30% se destinó al FSM, del 70% restante un 20% a educación, 10% a salud, y el 70% fue distribuido a los municipios de acuerdo a la fórmula de población recalculada con ponderaciones de necesidades básicas insatisfechas estimadas del Censo 2001.

totalidad de la deuda bilateral. Sin embargo esto no significó un gran alivio para las finanzas públicas, dado que la Ley del Dialogo Nacional 2001 estableció que los ahorros del servicio de la deuda generados por estas iniciativas se canalicen hacia las cuentas municipales para apoyar la lucha contra la pobreza, dejando al TGN en la misma o peor situación de estreches fiscal aguda que en el pasado (Informe Final: Evaluación de la declaración de Paris Fase II en Bolivia, 2010; 17).

El mayor déficit fiscal del periodo 2000 y 2005, en promedio 6,7% del PIB, el bajo crecimiento de la economía y una deuda interna mayor y más cara, amenazaron la solvencia del sector público, tanto así que durante los años 2002-2003, el sector público tuvo que recurrir a donaciones y créditos externos para cubrir sus gastos más esenciales. En consecuencia, la deuda externa tuvo que crecer a tasas superiores al crecimiento del PIB registrado en 2001¹⁹⁸.

Durante el segundo periodo de análisis, el país siguió beneficiándose de alivios de deuda externa, ahora con la participación de acreedores multilaterales. Es así que en 2005 el G-8 decidió otorgar alivio a la deuda que 18 países participantes en el HIPC I y II mantenían con el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) a través de la iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral (MDRI). En el marco de esa iniciativa, en 2006 Bolivia accedió a \$us. 232.5 millones en alivio de la deuda del FMI y aproximadamente \$us. 1.500 millones en alivio de la deuda del Banco Mundial. En 2007, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) condono mil millones de dólares adicionales. A esas iniciativas se sumaron países como Japón y España¹⁹⁹ que condonaron los saldos de deuda que Bolivia mantenía con dichos países.

Esta iniciativa permitió que Bolivia obtenga una reducción de deuda adicional significativa por lo que entre el 2005 y 2007 la deuda externa disminuyó en 55% de su nivel, alcanzando 16,5% del PIB. Evidentemente los alivios de la deuda multilateral (MDRI) han tenido el efecto de disminuir el peso de la deuda concesional, tanto en

¹⁹⁸ Hasta 2004, el nivel de deuda externa de Bolivia fluctuaba en torno al 58.6 por ciento del PIB (\$us. 4.700 millones), monto que superaba los niveles previos al inicio del plan de alivio HIPC.

¹⁹⁹ En 2009, el Gobierno de España condono la totalidad de la deuda de Bolivia.

términos absolutos como relativos, sin embargo las condiciones financieras de contratación de los créditos también han cambiado hacia modalidades menos favorables. Por ejemplo, en la gestión 2000 el componente donación fue de 37,4%, mientras que en 2010 este fue de 12.9%, y en 2016 fue de 13,9 % del total de los recursos de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD).

Las sucesivas condonaciones de deuda han sido de gran beneficio para Bolivia ya que la carga por el servicio de la deuda externa ha reducido en exceso la disponibilidad de recursos para el desarrollo económico y social del país. También tuvieron otro tipo de implicaciones, como la obligación de elaborar una Estrategia de reducción de la Pobreza (ERP)²⁰⁰ de manera participativa, de asignar los recursos liberados por la condonación de deuda al sector social, y de respetar normas macroeconómicas fijadas por los acreedores.

Cuadro V.16 Ingresos de Capital por concepto de Alivio HIPC I - HIPC II 2005-2016 (Expresado en millones de Bs.)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016(p)
ALIVIO	680	550	512	452	684	720	668	444	502	521	567	77
HIPC I	137	28	29	19	30	34	33	2	0	0	0	0
HIPC II	453	434	397	348	576	612	596	397	470	501	549	59
SWAP España	90	88	87	85	78	73	40	45	31	20	17	17

Fuente: Dirección General de Análisis y Políticas Fiscales

Adicionalmente en 2016 el monto total de alivio otorgado al país alcanzo Bs. ~~567~~ millones que llegaría a ser el 65,9% del total de las donaciones. Según acreedor, el 53,3% del alivio provino de fuentes multilaterales, principalmente del BID y el Banco Mundial, y el resto de bilaterales.

El mecanismo de alivio consistía en que los recursos condonados fueran destinados al desarrollo social y a la reducción de la pobreza. Se trata de un periodo en que la agenda del desarrollo social estuvo dominada por la línea de la CI, basada en un

²⁰⁰ La estrategia de lucha contra la pobreza hoy en día es un enfoque metodológico que busca mejorar la efectividad de la ayuda al desarrollo que destinan tanto los países como los organismos multilaterales.

esquema de proyectos enmarcados en la cartera que ofrecían los donantes, pues los intentos de articulación, eficacia y alineamiento con las estrategias nacionales llegarían muchos años después, con la declaración de París.

5.6. EL SECTOR DE LAS ONGs

Hablar de cooperación no gubernamental para el Desarrollo es hablar fundamentalmente de Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD)²⁰¹; en la presente sección nos centraremos fundamentalmente en describir de manera panorámica el trabajo de estas entidades.

Las ONGD son organizaciones que tienen autonomía institucional²⁰² sin ánimo de lucro surgidas de la sociedad civil con objeto de generar un impacto en la sociedad. Aunque las hay de diferentes tipos y ámbitos de actuación, su acción busca la canalización de recursos públicos y privados en los países del norte, para llevar a cabo proyectos de desarrollo o la respuesta ante situaciones de emergencia a los sectores más excluidos de la sociedad en los países del sur. La acción sobre el terreno de estas organizaciones, se complementa con las actividades o campañas de sensibilización, educación para el desarrollo y en valores solidarios así como las actividades de *lobby* o presión política ante los gobiernos y los organismos internacionales en torno a los problemas de los pueblos y los factores internacionales que los causan.

Atendiendo al modelo de desarrollo que promueven y al tipo de participación de los sectores beneficiarios, pueden distinguirse varias generaciones de ONGD. Se alude con este concepto al conjunto de ONGD que, en la suma de sus actuaciones, presentan características homogéneas. Aunque cada generación ha surgido en épocas históricas diferentes (la primera en los años 50, la segunda en los 60 y la tercera a finales de los años 70 y principios de los ochenta), el nacimiento de una

²⁰¹ "Las ONGD son organizaciones de carácter social, independientes y autónomas, jurídicamente fundadas y que actúan sin finalidad de lucro. Su acción se orienta hacia la cooperación al desarrollo y hacia la búsqueda de acuerdos de ayudas entre gobiernos con el objetivo de provocar la solidaridad y promover el desarrollo en los pueblos y sociedades de los países en vías de desarrollo.

²⁰²Tienen autonomía institucional y decisoria respecto a cualquier instancia gubernamental, intergubernamental o cualquier otra ajena a la organización.

nueva generación no ha supuesto la extinción de la anterior, además, el transcurso del tiempo y la experiencia acumulada han contribuido a que organizaciones que forman parte de una generación pasen posteriormente a integrar otra (Ortega, M. L. 2010: 123).

Cuadro V.17 Generación de ONGD

	1^{ra} Generación Modelo Asistencial	2^{da} Generación Modelo Autosuficiencia	3^{ra} Generación Modelo Cambio
Tipo de Acción	Emergencia, humanitaria y puntual	Proyectos sectoriales, centrados en agentes con problemas específicos	Proyectos que buscan en desarrollo auto-sostenido, autónomo y sistemático
Papel de las ONGD	Proporcionar servicios específicos, de carácter profesional y asistencial	Acompañamiento en los procesos. Búsqueda de la autosuficiencia	Fortalecimiento de la sociedad civil como sujeto del cambio social
Participación de los beneficiarios	Receptores de la ayuda	Protagonistas de las acciones de desarrollo	Rectores de los proyectos artífices de su desarrollo
Relación con el Estado	Lo sustituyen en sus obligaciones	Lo sustituyen, confrontan y apoyan en acciones	Lo confrontan o apoyan, según la coyuntura política
Educación para el Desarrollo	Centrada en las consecuencias del subdesarrollo	Centrada tanto en las consecuencias como en el análisis de las causas del subdesarrollo	Centrada en el análisis de las causas del subdesarrollo

Fuente: Elaboración con base en el análisis de ORTEGA (2010)

5.6.1 Las ONG de Desarrollo en Bolivia

Por su parte el sector no gubernamental, particularmente Organizaciones No Gubernamentales (ONGs)²⁰³, también se constituye en un importante actor en Bolivia a la hora de canalizar recursos de cooperación del exterior, donde el eje de actuación de dichas instituciones es muy diverso de acuerdo con la información registrada en el Registro Único Nacional de ONGs del VIPFE.

²⁰³ El presente apartado se centrara en el análisis de la ONG que tienen presencia en Bolivia de manera general sin que exista clasificación alguna en cuanto a las actividades que realizan.

Teniendo en cuenta la definición vista en el apartado anterior, se aborda en esta sección, el rol que desempeñan las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo ONGD en el país, en el periodo de análisis del presente trabajo. Como señala Eguren (2004:20), las actividades de las ONGD no están delimitadas a priori, sino que se definen por “demandas sociales más o menos explícitas que no son satisfechas por instituciones existentes (como el propio Estado). En este sentido, las ONG son instituciones orgánicas de la sociedad civil (lo cual no quiere decir que la representen)”.

5.6.2 Funciones de ONGD en Bolivia en el periodo de análisis

Aun a riesgo de caer en cierto esquematismo, (según Rodríguez Carmona en el Proyección 2009 “Bolivia tras veinte años de ayuda externa”) las ONGD han desempeñado en Bolivia en los últimos veinte años (1987-2006), al menos, cinco funciones claramente diferenciadas.

- *Función supletoria social*

Surge ante la incapacidad de los estados para resolver problemas en materia de salud, educación, agua y saneamiento, infraestructura y cultura, entre otras prioridades sociales. Este rol supletorio puede ser funcional a los Estados pobres que, por opción ideológica de sus gobiernos o por la debilidad de sus instituciones, renuncian a asumir las responsabilidades sociales que les corresponden.

- *Función supletoria económica*

Se origina ante la incapacidad del Estado y los actores privados de resolver problemas y retos vinculados al desarrollo económico, en especial los relacionados con el acceso de los sectores más pobres a los recursos productivos (tierra, crédito, asistencia técnica a pequeños productores, gestión y planificación estratégica).

- *Función supletoria política*

Surge ante las insuficiencias del sistema político, en especial de los partidos políticos tradicionales, para representar los intereses de amplios sectores excluidos de la sociedad (mujeres, población indígena, campesinos sin tierra, sector informal e

inmigrantes, entre otros). Muchas ONG promueven la participación política de estos sectores, apoyan la gestión local y promueven el fortalecimiento de las instituciones de control y vigilancia social.

- ***Función concienciadora***

Se plantea ante la desprotección de la ciudadanía en el ejercicio de sus derechos humanos (civiles, pero también económicos, sociales y culturales), y como forma de mejorar la participación ciudadana en asuntos de interés público. Muchas ONG contribuyen a esta tarea a través de actividades de educación popular, elaboración de información con valor añadido, observatorios de explotación de los recursos naturales del país, o incidencia en políticas públicas, entre otras muchas.

- ***Función innovadora***

Surge ante la necesidad de dar respuesta a nuevos problemas que, por su novedad, no son afrontados por instituciones estatales y privadas tradicionales. Muchas ONG realizan esfuerzos para que estos temas sean incluidos en la agenda pública (genero, medio ambiente, derechos humanos, étnicos, menores, tolerancia sexual, discapacitados, consumidores, participación ciudadana y responsabilidad social), así como para promover soluciones, impulsar experiencias piloto, difundir resultados y hacer propuestas de políticas públicas.

Con lo anteriormente expuesto, se podría decir que las ONGD son un punto de encuentro entre el mundo formal de los donantes y el mundo real del terreno (receptores de la ayuda). En este sentido, deberán desempeñar una adecuada combinación de funciones, con el fin de trabajar con un horizonte a corto plazo cuando sea estrictamente necesario (funciones supletorias), pero mirando siempre a largo plazo (función concienciadora y de innovación).

En Bolivia, de acuerdo a los promedios de 2000 a 2005, las ONGD canalizaron alrededor de 40-50 millones de dólares por año, lo que representa casi un 8% del total de los flujos de ayuda que llegó al país en ese periodo (Rodríguez C. A. 2009:127). Asimismo, de acuerdo a los datos registrados por el VIPFE, en 2013, los

flujos de AOD que fueron canalizado a ONGs alcanzaron el 33% de la AOD total destinada al país, equivalente a \$us. 228.120 millones para la gestión 2013, donde España, Estados Unidos, Países Bajos, Comisión Europea y Suiza fueron los principales donantes al respecto, (VIPFE, Informe 2013 sobre Cooperación Internacional y Financiamiento para el Desarrollo en Bolivia: 112).

CAPÍTULO VI

FINANCIACIÓN DEL DESARROLLO Y COMPORTAMIENTO DEL GOBIERNO RECEPTOR “EVIDENCIA EMPÍRICA”

6.1. ESTIMACIÓN EMPÍRICA DEL MODELO DE RESPUESTA FISCAL PARA BOLIVIA (2000-2016)

Advertencia, siendo conscientes de las dificultades del análisis completo del modelo planteado, hemos visto por conveniencia limitar el estudio a las variables públicas —el gasto público tanto corriente (G) como de capital (I_g)²⁰⁴— en lugar de utilizar el modelo completo; sin duda la eficacia de la ayuda para lograr la mejora del nivel de desarrollo y el incremento del bienestar de la población dependerá de cómo administre el gobierno nacional los recursos externos provenientes por concepto de ayuda, esto en la política fiscal.

El modelo propuesto tiene en cuenta los flujos de ayuda al desarrollo efectivamente desembolsados por los donantes y que se recogen a través de tres variables diferentes: ayuda al desarrollo total desembolsado (A), ayuda al desarrollo desembolsada en forma de donaciones (A_d) y ayuda al desarrollo desembolsada en forma de préstamos (A_{pr}). Adicionalmente, la información sobre los compromisos realizados por los donantes en cada periodo se utiliza en el modelo para aproximar los flujos de ayuda al desarrollo esperados o anticipados por el gobierno (expectativas de ayuda), dando lugar de nuevo a tres variables distintas: ayuda al desarrollo total esperada (A^e), ayuda al desarrollo esperada en forma de donaciones (A_d^e) y ayuda al desarrollo esperada en forma de préstamos (A_{pr}^e). Asimismo para la estimación del modelo y en particular, la estimación de los valores objetivo ha requerido la presencia de otras variables macroeconómicas básicas como el Producto Interno Bruto (Y) y el stock de deuda pública externa (D_s).

²⁰⁴ Con frecuencia en la literatura macroeconómica, el gasto público corriente y el gasto de capital se identifican con las variables consumo e inversión pública respectivamente.

6.2. BASE DE DATOS

En el proceso previo a la estimación empírica del modelo ha sido necesario construir una base de datos consultando diferentes fuentes de información. Las variables utilizadas en el modelo para el periodo 2000-2016 se presentan de forma resumida y detallada en el capítulo III del presente trabajo.

EVOLUCIÓN DE CONTRATACIONES POR TIPO DE FINANCIAMIENTO

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Comercial	424	409	350	364	92	302	870	700	690	821	409	650	750	820
Concesional	200	346	147	127	39	304	195	50	100	746	322	320	330	380
Donacion	297	436	357	287	150	194	300	320	269	179	179	100	98	115
TOTAL	921	1.191	854	778	284	800	1.365	1.075	1.059	1.754	909	1.070	1.178	1.315

DEUDA EXTERNA DE MEDIANO Y LARGO PLAZO SEGÚN ACREEDOR, 2005-2012 EN MILLONES DE DÓLARES

Acreeedor	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Total deuda pública externa	4.942	3248	2.209	2.444	2.601	2.892	3.492	4.524	5.584	6.036	6.613	7.268
multilateral	4.520	2.835	1.709	1.820	1.993	2.288	2.621	3.117	3.529	3.963	4.706	5.329
Bilateral	422	414	500	614	608	604	871	655	802	835	680	719
Privados	0	1709	0	0	0	0	0	500	1.000	1.000	1.000	1.000

Deuda Pública Externa de mediano y largo plazo por concesionalidad de crédito, 2016 (en millones de \$us y en porcentaje)

TÉRMINOS	Saldo a 2016 (p)	PARTICIPACIÓN %
TOTAL	7,268	100
CONCESIONAL	2,151	29,6
Multilateral	1,782	24,5
Bilateral	369	5,1
NO CONCESIONAL	5,117	70,4
Multilateral	3,767	51,8
Bilateral	350	4,8
Privado	1000	13,8

Fuente: Banco Central de Bolivia

FLUJOS NETOS DE AOD A BOLIVIA EN RELACIÓN CON OTRAS FUENTES DE FINANCIACIÓN DEL DESARROLLO (2000-2011)

Indicador	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016(p)
En millones de \$us, corrientes																	
AOD Total	475	735	681	929	770	632	581	518	655	568	680	706	672	703	675	886	680
Flujos privados netos	-	-	-	29	-134	3											
Servicio de deuda externa	268	249	258	272,8	287,0	367,6	325,3	328,3	260,7	222,8	301,9	231,8	505,7	297,3	367	527,2	472,4
Inversión Directa Ext. Neta \$us.	736	706	677	197	117	-74	277,8	362,3	507,6	425,7	672	859	1,060	1,750	657	555	410
Inversión pública	583,5	638,8	584,8	499,8	601,7	629,2	879,5	1.005	1.351	1.439,	1.521	2.181	2,898	3,781	4,507	4,892	5,065
Recaudaciones hidrocarburíferos	425	425	372	367	539	1,017	1,634										
Remesas de inmigrantes	127	135	113	142	157	278	568	1,020	1,098	1,023	939	1,012	1,100	1,182	1,164	1,178	1,204
En % sobre el PIB																	
AOD	5,7	9	8,6	11,9	9,2	7	5,4	3,7	3,9	4,4	3,6	3,3	3,2	3,1	2,9	2,7	2,5
Servicio de deuda externa	3,2	3,1	3,3	3,4	3,3	3,9	2,8	2,5	1,6	1,5	1,5	1,0	1,8	2,3	1,5	1,6	1,5
Inversión directa extranjera (1)	8,8	8,7	8,6	2,4	1,4	-0,8	2,5	2,7	3	2,5	3,3	3,6	3,9	4,2	5,5	3,5	3,1
Inversión Pública	5,1	5,8	5,5	5,4	6,6	6,6	7,7	7,7	8,2	8,6	7,8	9,2	10,8	12,4	13,8	14,7	14,9
recaudaciones hidrocarburíferos	5,1	5,2	4,7	4,7	6	11	16										
Recaudación del IdH (3)						3	6,6										
Remesas Inmigrantes	1,5	1,6	1,4	1,7	1,8	3	4,9	6,2	6,4	5,8	4,7	4,2	4,0	3,8	3,5	3,49	3,5
Déficit fiscal	-3,7	-6,8	-8,8	-7,9	-5,5	-2,2	4,5	1,7	3,2	0,1	1,7	-0,2	1,0	1,9	0,5	-0,9	-0,8
Población (en millones)	8,4	8,6	8,8	9	9,2	9,4	9,6	9,8	10,01	10,2	10,3	10,3	10,35	10,53	10,507	10,665	10,825
Renta per cápita	995	942	895	920	960	1,010	1,198	1,346	1,677	1,709	1,973	2,369	2,636	2,939	3,116	3,019	3,088

AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO EN BOLIVIA, 2000-2016
(En millones de \$us y en % del PIB)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016(p)
Ayuda Oficial al Desarrollo en (USD)	475	735	681	929	770	632	461	518	655	568	680	706	672	703	675	886	785
Ayuda Oficial al Desarrollo / PIB	5,7	9	8,6	11,9	9,2	7	5,4	3,7	3,9	4,4	3,6	3,3	3,2	3,1	2,9	2,7	2,5

Fuente: Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo VIPFE

INGRESOS DE CAPITAL POR CONCEPTO DE DONACIONES Y ALIVIO HIPC I - HIPC II
2005-2016 (EXPRESADO EN MILLONES DE BS.)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 (p)
Ingresos de capital	1.718	1738	1732	1537	1450	1577	1.374	1.253	720	741	860	431
Donaciones	1.651	1.692	1.695	1.505	1.416	1.551	1.345	1.222	694	674	803	393
ALIVIO	680	550	512	452	684	720	668	444	502	521	567	77
HIPC I	137	28	29	19	30	34	33	2	0	0	0	0
HIPC II	453	434	397	348	576	612	596	397	470	501	549	59
SWAP España	90	88	87	85	78	73	40	45	31	20	17	17

Fuente: Dirección General de Análisis y Políticas Fiscales

Operaciones Consolidadas del SPNF, 2000-2016
(En millones de Bs.)

Cuenta	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016(p)
Ingresos Totales	17.499	16.394	15.708	17.838	19.851	24.368	35.860	44.930	58.395	56.693	61.572	75.616	87.990	103.739	117.278	109.041	100.772
Ingresos Corrientes	16.043	15.028	14.411	16.013	17.954	22.650	34.122	43.197	56.858	55.244	59.995	74.240	86.737	103.026	116.531	108.181	100.341
Ingresos de Capital	1.455	1.366	1.298	1.825	1.897	1.718	1.738	1.732	1.537	1.450	1.577	1.374	1.253	712	747	860	431
Egresos totales	19.435	20.62	20.716	22.718	23.710	26.088	31.728	43.144	54.478	56.584	59.257	74.233	84.702	102.363	124.947	124.774	117.655
Gastos Corrientes	15.758	15.570	15.942	17.654	17.306	18.256	22.158	30.103	39.336	40.947	44.519	52.119	59.446	67.908	80.670	84.528	77.683
Gastos de Caoital	3.677	4.493	4.775	5.064	6.405	7.833	9.569	13.041	15.242	15.638	14.737	22.113	25.256	34.455	44.277	40.246	39.972
Superavit (deficit) global en % del PIB	-3,7%	-6,8%	-8,8%	-7,9%	5,5%	-2,2%	4,5%	1,7%	3,2%	0,1%	1,7%	0,8%	1,8%	0,6%	-3,4%	-6,9%	-7,20%

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Publicas MEFP.

Cuadro V.10 Financiamiento Contratado por sectores 2000-2016, (en porcentaje)

Descripción Sector	Periodo 2000-2004	Periodo 2005-2009	Periodo 2010-2016	Promedio 2000-2016
Transportes	23,4%	47,8%	44,4%	38,5%
Medio Ambiente y Recursos Nat.	3,3%	1,5%	13,1%	6,0%
Recursos Hídricos	0,0%	0,0%	7,7%	2,6%
Multisectorial	11,6%	6,1%	6,3%	8,0%
Urbanismo y Vivienda	0,0%	0,0%	2,9%	1,0%
Finanzas	0,0%	0,0%	4,3%	1,4%
Educación	5,2%	3,0%	1,4%	3,2%
Agropecuario	7,1%	5,9%	2,8%	5,3%
Saneamiento Básico	5,5%	7,0%	3,6%	5,3%
Salud y Seguridad Social	5,3%	3,0%	2,5%	3,6%
Apoyo al Tesoro General	20,5%	6,5%	0,0%	9,0%
Administración General	6,2%	2,8%	0,0%	3,0%
Energía	0,7%	4,5%	4,0%	3,1%
Defensa Nacional	0,0%	0,0%	3,1%	1,0%
Hidrocarburos	0,0%	0,0%	1,7%	0,6%
Turismo	0,0%	0,0%	1,1%	0,4%
Lucha contra el Narcotráfico	0,0%	0,0%	0,7%	0,2%
Otros	11,3%	11,9%	0,9%	8,0%
TOTAL	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Elaboración propia con datos del VIPFE

Cuadro V.12 Desembolsos del Financiamiento Externo por destino de los Recursos por periodos (expresado en porcentaje)

Sector	Periodo 2000-2005 (p)	Periodo 2006-2010 (p)	Periodo 2011-2016 (p)
Transportes	18,9%	31,4%	40,1%
Apoyo Tesoro General	19,2%	13,5%	1,0%
Multisectorial	11,2%	9,3%	5,8%
Agropecuario	9,1%	8,4%	5,8%
Saneamiento Básico	4,9%	5,9%	5,8%
Administración General	7,4%	3,9%	0,0%
Salud y Seguridad Social	6,4%	5,9%	0,0%
Educación	7,6%	4,9%	3,5%
Energía	0,0%	0,0%	5,2%
Medio Ambiente y Recursos Naturales	2,8%	3,3%	9,6%
Desarrollo Alternativo	4,8%	2,7%	0,0%
Otros	7,6%	10,9%	9,8%
Comunicaciones	0,0%	0,0%	1,4%
Recursos Hídricos	0,0%	0,0%	4,3%
Defensa Nacional	0,0%	0,0%	0,3%
Total General	100,0%	100,0%	100,0%

Cuadro Nro. Desembolsos del Financiamiento Externo por Tipo de Convenio 2000-2016 (en porcentaje)

	Periodo 2000-2005	Periodo 2006-2012	Promedio 2014-2016	Promedio 2000-2016
Inversión	51,4%	70,4%	67%	60,9%
Fortalecimiento Institucional	16,6%	9,6%	8,5%	12,3%
Apoyo Presupuestario General	18,8%	5,5%	4,9%	12,0%
Cooperación Técnica	10,2%	10,8%	10,2%	10,3%
Líneas de Crédito	1,3%	1,0%	1,0%	1,1%
Pre Inversión	0,8%	1,1%	1,2%	1,01%
Apoyo Presupuestario Sectorial	0,0%	0,8%	0,9%	0,8%
Fondos de Contravalor	0,1%	0,3%	0,4%	0,4%
Balanza de Pagos	0,3%	0,0%	0,3%	0,3%
Alivio de Deuda	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%
Alivio de Deuda vía Convenios	0,0%	0,3%	0,4%	0,3%
Alivio de Deuda Reducción del Stock	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%
Total General	100,0%	100,0%	100%	100%

6.3. RESULTADOS DE LA ESTIMACIÓN EMPÍRICA

Esta sección explora los tres escenarios teóricos planteados. En los dos primeros escenarios, se estima un modelo en el que la ayuda al desarrollo afecta a las variables objetivo del gobierno (ayuda anticipada), distinguiendo dos casos posibles: por un lado, ayuda esperada y recibida; y por otro lado, ayuda esperada pero no desembolsada. En el tercer escenario, se estima un modelo en el que el gobierno no tiene en cuenta la ayuda esperada en la elaboración de sus planes presupuestarios (ayuda no anticipada). El programa econométrico utilizado en la estimación del modelo por mínimos cuadrados en tres etapas (MC3E) ha sido *Eviews v. 4.1*.

La estimación entre ayuda al desarrollo total y su desglose en ayuda en forma de donaciones y préstamos requiere tres estimaciones diferentes del modelo para cada escenario, que se analice individualmente.

ESTIMACIÓN DEL MODELO EN EL QUE LA AYUDA AL DESARROLLO INFLUYE SOBRE LOS PLANES PRESUPUESTARIOS

Cuadro VI.12

AYUDA ANTICIPADA ($dA = dA^e \neq 0$)			
	AYUDA AL DESARROLLO TOTAL (A)	AYUDA AL DESARROLLO EN FORMA DE DONACIONES (A_d)	AYUDA AL DESARROLLO EN FORMA DE PRÉSTAMOS (A_{pr})
Gasto Corriente	$\frac{\partial G}{\partial A^e} = 0,2061$	$\frac{\partial G}{\partial A_d^e} = 0,7596$	$\frac{\partial G}{\partial A_{pr}^e} = -0,2331$
Gasto de capital	$\frac{\partial I_g}{\partial A^e} = -0,1082$	$\frac{\partial I_g}{\partial A_d^e} = 0,1125$	$\frac{\partial I_g}{\partial A_{pr}^e} = -0,1417$

Fuente: Elaboración propia

ESTIMACIÓN DEL MODELO EN EL QUE LA AYUDA AL DESARROLLO ES ANTICIPADA PERO NO REALIZADA

Cuadro VI.13

INCREMENTO ESPERADO DE LA AYUDA AL DESARROLLO PERO NO REALIZADO ($dA = 0, dA^e \neq 0$)			
	AYUDA AL DESARROLLO TOTAL (A)	AYUDA AL DESARROLLO EN FORMA DE DONACIONES (A_d)	AYUDA AL DESARROLLO EN FORMA DE PRÉSTAMOS (A_{pr})
Gasto Corriente	$\frac{\partial G}{\partial A^e} = - 0,0879$	$\frac{\partial G}{\partial A_d^e} = 0,4366$	$\frac{\partial G}{\partial A_{pr}^e} = - 0,6998$
Gasto de capital	$\frac{\partial I_g}{\partial A^e} = - 0,1391$	$\frac{\partial I_g}{\partial A_d^e} = 0,326$	$\frac{\partial I_g}{\partial A_{pr}^e} = - 0,2041$

Fuente: Elaboración propia

ESTIMACIÓN DE MODELO EN EL QUE LA AYUDA AL DESARROLLO NO AFECTA A LOS PLANES DEL GOBIERNO

Cuadro VI.14

AYUDA NO ANTICIPADA ($dA \neq 0, dA^e = 0$)			
	AYUDA AL DESARROLLO TOTAL (A)	AYUDA EN FORMA DE DONACIONES (A_d)	AYUDA EN FORMA DE PRÉSTAMOS (A_{pr})
Gasto Corriente	$\frac{\partial G}{\partial A} = 0,2214$	$\frac{\partial G}{\partial A_d} = - 0,3478$	$\frac{\partial G}{\partial A_{pr}} = - 0,3174$
Gasto de capital	$\frac{\partial I_g}{\partial A} = 0,1923$	$\frac{\partial I_g}{\partial A_d} = 0,0691$	$\frac{\partial I_g}{\partial A_{pr}} = 0,0401$

Fuente: Elaboración propia

6.3.1. Resumen de los resultados de la estimación empírica del MRF a la ayuda del desarrollo 2000-2016

Cuadro VI.15

	AYUDA ANTICIPADA (A) $dA = dA^e \neq 0$	AYUDA ANTICIPADA PERO NO REALIZADA (A) $dA = 0, dA^e \neq 0$	AYUDA NO ANTICIPADA (A) $dA \neq 0, dA^e = 0$
Gasto Corriente (G)	$\frac{\partial G}{\partial A^e} = 0,2061$	$\frac{\partial G}{\partial A^e} = - 0,0879$	$\frac{\partial G}{\partial A} = 0,2214$
Gasto de capital (I_g)	$\frac{\partial I_g}{\partial A^e} = 0,1082$	$\frac{\partial I_g}{\partial A^e} = - 0,1391$	$\frac{\partial I_g}{\partial A} = 0,1915$

Fuente: Elaboración Propia a partir de las diferentes estimaciones del MRF realizadas con el programa *Eviews v.4.1*.

La estimación del modelo para Bolivia a lo largo del periodo 2000-2016 muestra que los resultados son diferentes en función de los flujos de ayuda al desarrollo sean o no tomados en cuenta por el gobierno boliviano en la elaboración de sus planes presupuestarios y, también en la medida que los donantes cumplen con sus compromisos. Como se desprende de los cuadros VI.12, VI.13, y VI.14, los efectos fiscales de la ayuda varían dependiendo del escenario teórico analizado.

Según muestra el cuadro VI.15, la ayuda anticipada tiene un impacto positivo sobre el gasto corriente (0,2061) y negativo sobre el gasto de capital (0,1082). En consecuencia, se constata que la ayuda esperada y recibida por el gobierno boliviano se ha destinado, fundamentalmente, a la financiación del gasto corriente y en menor medida al gasto público de capital; en el caso del segundo escenario, la parte de ayuda anticipada por el gobierno pero que posteriormente los donantes no desembolsan afecta negativamente a las decisiones de gasto corriente (- 0,0879), y gasto de capital (- 0,1391); por último, el caso en el que la ayuda al desarrollo no es tomado en cuenta en los planes presupuestarios del gobierno boliviano (tercer escenario), el cuadro revela que se produce por un lado un impacto positivo sobre el gasto corriente (0,2214), y el gasto público de capital (0,1915). Los flujos de ayuda no esperados por el gobierno del país se destinan sustancialmente a reducir la deuda pública y en menor medida al pago de la deuda pública externa.

Los flujos de ayuda que el gobierno boliviano esperaba recibir, e incluía en la elaboración de sus planes, pero que después no se hacen efectivos, le obligan a reducir el gasto corriente en mayor medida el gasto de capital. Pese a no recibir la ayuda comprometida por los donantes, el gobierno responde reduciendo el endeudamiento sin que se vean afectados, los demás ingresos.

6.4. SENTIDO ECONÓMICO DE LOS RESULTADOS

La primera conclusión relevante es la confirmación planteada en el modelo teórico de que los resultados son diferentes en función de que los flujos de ayuda al desarrollo sean o no tomados en cuenta por el gobierno boliviano en la elaboración de sus planes presupuestarios.

Como se muestra en el Capítulo III respecto al análisis de los principales indicadores económicos del país, antes de 2006, el déficit público ha sido un problema recurrente para los diferentes gobiernos de turno después de la recuperación de la democracia el año 1982. Los resultados encontrados parecen confirmar la intención del gobierno de utilizar los flujos de ayuda al desarrollo comprometidos por los donantes como una vía alternativa de financiación del déficit público. Por otra parte, el resultado sobre la inversión pública en el país con recursos de la ayuda al desarrollo, recoge un impacto ligeramente positivo. El segundo escenario muestra que los flujos de ayuda al desarrollo que el gobierno boliviano espera recibir, e incluirla en la elaboración de sus planes pero que después no se hacen efectivos, le obliga a reducir el gasto corriente y en mayor medida el gasto de capital. En el caso del tercer escenario, en el que la ayuda al desarrollo no es tomada en cuenta en los planes presupuestarios del gobierno boliviano, el impacto sobre el gasto corriente es negativo y ligeramente positivo en los gastos de inversión pública. Antes de 2006 la ayuda al desarrollo recibida no anticipada por el gobierno boliviano podría sustituir a los ingresos tributarios.

CAPÍTULO VII CONCLUSIONES

7.1. CONCLUSIONES DE LA INVESTIGACIÓN

Desde la creación del sistema de cooperación al desarrollo en los años sesenta, el debate sobre la eficacia de la ayuda ha generado una abundante literatura tanto teórica como empírica. Contemplado como flujo económico, los estudios han explorado el impacto de la ayuda en diversos agregados de la economía, tales como el ahorro, la inversión y el crecimiento económico.

Los mecanismos a través de los cuales la ayuda al desarrollo puede afectar al país receptor son complejos y están influidos por factores muy heterogéneos, entre los que destaca el papel desempeñado por el gobierno receptor, encargado de adoptar decisiones de política fundamentales.

Asumiendo que la ayuda es recibida en su mayor parte por el sector público y en particular por el gobierno central, resulta razonable argumentar que uno de los determinantes claves para explicar sus efectos es, precisamente, analizar la forma en la que dichos gobiernos responden a los flujos de ayuda que reciben.

Retornando a las cuestiones básicas que conducen y delimitan la hipótesis de trabajo planteada en el capítulo I y tras estimar el modelo para el caso de Bolivia en el periodo de análisis 2000-2016, los resultados varían dependiendo del escenario analizado. Pese a ello, es posible obtener algunas conclusiones significativas que permiten retomar las preguntas básicas planteadas en la introducción y precisar lo siguiente:

- a) ¿De qué forma los recursos financieros transferidos desde el exterior por concepto de ayuda al desarrollo han influido en el comportamiento del gasto público de Bolivia?

La estimación empírica confirma que la ayuda recibida por el gobierno de Bolivia ha permitido aliviar las necesidades de financiación pública, al dirigirse a reducir el

endeudamiento derivado de los profundos desequilibrios fiscales que ha caracterizado al país en el periodo (liberal) anterior al 2006.

La influencia del financiamiento para el desarrollo sobre la variable del gasto público de consumo social varía dependiendo del escenario analizado. Aun así, parece razonable pensar que una parte de los recursos de la ayuda han sido asignados al sector de la salud y educación y otra parte ha ido a cubrir los gastos de administración del vasto sector de la clase profesional vinculados con las ONGs.

Por otra parte, el resultado obtenido sobre la variable del gasto público de inversión en el periodo anterior al 2005 recoge un impacto meridianamente positivo, lo que nos permite conjeturar que los recursos de la ayuda no han sido bien utilizados o bien la inversión no ha sido una de las prioridades en el diseño de las políticas de desarrollo de los gobiernos de inspiración neoliberal. Toda vez que, luego de los programas de ajuste estructural, el país contó con una nutrida comunidad de cooperantes externos que pretendían llevar al país por la senda del desarrollo.

Sin embargo, parece razonable concluir que el financiamiento para el desarrollo bajo la modalidad de préstamo (ayuda reembolsable), tuvo efectos positivos en el gasto público de inversión en la última década, especialmente en el sector de la construcción de la infraestructura pública. Concordante con los objetivos de desarrollo que todo país persigue.

- b) ¿Cómo influyen los flujos de ayuda al desarrollo sobre el comportamiento del gobierno receptor?

Los resultados de esta investigación muestran que la ayuda influye sobre el comportamiento del gobierno boliviano en la medida en que este la incluye en sus planes presupuestarios y, también, en la medida en que los donantes cumplen con sus compromisos. Por lo tanto los efectos varían en función de que el gobierno reciba o no los flujos de ayuda que esperaba y, además de que reciba ayuda que esperaba en el momento de elaborar sus planes.

- c) ¿Se utiliza realmente la ayuda al desarrollo en el logro de los fines para los que los donantes la conceden?

Teniendo en cuenta los determinantes y/o motivaciones de la ayuda (políticos, económicos comerciales, humanitarios, etc.) esgrimidos por los donantes durante las últimas décadas, es muy complicado extraer una respuesta clara a esta cuestión. No obstante, el impacto de la ayuda sobre las variables que influyen en el proceso de desarrollo y en la reducción de la pobreza —fines últimos de la ayuda— dependerá de la modalidad en que esta se conceda; la ayuda humanitaria probablemente no ayude al desarrollo del país, mientras que la ayuda destinada a la inversión por ejemplo en educación, prevención, capacitación, etc. no tendrá efectos a corto plazo, sino que presenta un plazo de maduración más dilatado.

- d) ¿Constituye la ayuda internacional parte de la solución al subdesarrollo o parte del problema?

Considerando que la ayuda financiera internacional se despliega a través de extensas redes para hacer llegar: ideas, dinero, bienes y servicios a sus destinatarios en los países subdesarrollados, los últimos sesenta años ha sido motivo de controversias e intensos debates tanto por defensores, detractores y amplios sectores de la sociedad civil sobre el papel que desempeñan.

Desde la disciplina económica (entre los economistas), existe un desacuerdo fundamental en el tema de ayuda externa, los análisis en torno a su efectividad y eficacia en la lucha contra la pobreza y la promoción del desarrollo, varían en función de los enfoques y teorías del desarrollo.

Con lo anterior, la teoría de la modernización sugiere que los donantes deben brindar recursos a los países subdesarrollados. Jeffrey Sachs es el más reconocido exponente de una serie de recomendaciones políticas en materia de ayuda que son reflejo de la teoría de la modernización tiene suficientes argumentos a favor del incremento de la ayuda extranjera; los análisis basados en la capacidad institucional

sugieren que los donantes deben enfocar su ayuda al fortalecimiento de la capacidad institucional de los estados receptores de la ayuda; y finalmente los análisis establecidos en la elección racional oscilan en la eliminación absoluta de la ayuda, argumentan que esta es origen de incentivos perversos. La idea de que la ayuda puede aliviar la pobreza sistémica y, de hecho así ha sucedido, es un mito, la lógica de la elección racional ha conducido a que se ponga fin a la ayuda (la ayuda no es benéfica es maligna).

Desde el punto de vista político podemos conjeturar algunas conclusiones al respecto. La tesis de la dependencia resulta censilla: aunque la ayuda “intensiva” pueda procurar beneficios económicos inmediatos, son mayores los perjuicios que genera a largo plazo en el país receptor. Argumentan que la recepción prolongada de flujos de ayuda puede socavar la institucionalidad del país.

Otras voces críticas apuntan a las elites gobernantes del Estado receptor. Al respecto señalan lo siguiente: como los beneficios de estar en el poder son sumamente altos, quienes mantienen un cargo público buscarán arreglar los procesos electorales, controlar el gobierno y la posibilidad de disponer —robar— los apoyos extranjeros que ese control trae consigo resultan más atractivos que cualquier actividad socialmente productiva.

En síntesis, la cooperación internacional, lejos de consideraciones morales, humanas, solidarias o a favor de la construcción de un sistema de Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID) más cohesionado y eficaz, está regido por planteamientos racionales vinculados al poder y la obtención de ganancias absolutas por parte de los donantes, dejando en un segundo plano las motivaciones solidarias.

REFERENCIA BIBLIOGRÁFICAS

ALONSO José Antonio (Dir.), (2009). *Financiación del desarrollo*, viejos recursos, nuevas propuestas. Madrid. Fundación Carolina en coedición con Siglo XXI de España Editores.

ALONZO, José Antonio y OCAMPO José Antonio (Dirs.), (2011). *Cooperación para el Desarrollo en Tiempos de Crisis*. Madrid: Fondo de Cultura Económica de España, S.L.

ARRIBAS Juan José Martín (Director y coordinador), (2008). *Las relaciones entre la Unión Europea y América Latina: ¿Cooperación y/o Asociación Estratégica?*: España: Servicios de publicaciones e Imagen Institucional UNIVERSIDAD DE BURGOS.

ARRIBAS Juan José Martín (Director y coordinador), (2011). *UE y América Latina, Entre la Cooperación y la Asociación*. España: (ed.). LEX NOVA, S.A.U.

ARTUÑANO Isidro (coord.), (2008). *Las ONGD y la cooperación internacional para el desarrollo*. España: PATRONAT SUD-NORD. SOLIDARITAT I CULTURA – F.G.U.V. publicaciones de la universidad de Valencia.

AYALA M. Citlali y PÉREZ P. Jorge (coords.), (2009). *México y los países de renta media en la cooperación para el desarrollo ¿hacia dónde vamos?*. España: Fundación CIDEAL de cooperación e investigación, Instituto Mora, y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLASCO México.

BARBÉ Ester (2007). *Relaciones Internacionales* (Tercera edición). España: editorial TECNOS de Madrid (Grupo Anaya, S.A.).

BANCO MUNDIAL.2015. World Bank Data. <http://data.worldbank.org/>. Acceso 14 de febrero de 2017.

CALABUIG, T. Carola y M. de los llanos Gomes-Torres (coords.), (2010). *La Cooperación Internacional para el desarrollo* “cuadernos de cooperación. Madrid: Editorial de la Universitat Politècnica de Valencia

CAMACHO, Roberto (2005). *Para abandonar la dependencia de la cooperación internacional*. La Paz, Quatro Hermanos.

De GRAVE, Jennie (2007). *Estado Boliviano y Cooperación Internacional: Malestar, responsabilidades, aperturas*. La Paz, PNUD Bolivia, Documento de trabajo en el marco del INDH 2007. (Disponible en <http://idh.pnud.bo/webportal/Inicio/tabid/71/Default.aspx>).

EASTERLY, William (2003). *En Busca del Crecimiento “andanzas y tribulaciones de los economistas del desarrollo”*. España: publicado por Antonio Bosch, editor.

ECHARD Muños Enara, CABEZAS V. Rhina y SOTILLO L. José Ángel (coords.), (2010). *Metodología de Investigación en Cooperación para el Desarrollo*. Madrid: libros de la Catarata.

GARCÍA P. Paloma (2009). *Teoría Breve de las Relaciones Internacionales*, tercera edición. España. Editoriales TECNOS de Madrid (Grupo Anaya, S.A.).

GONZALEZ F. Sara (2002). *Organización Económica Internacional: Relaciones y organismos fundamentales*. España: Ediciones PIRÁMIDE.

Gozalo-Delgado, M. (2007): *Eficacia de la ayuda al desarrollo*. Madrid: Editorial Lex Nova.

LLISTAR BOSCH David (2009). *Anticooperación: interferencias Norte-Sur, Los Problemas del Sur Global no se resuelven con más ayuda internacional*. Valencia España: ICARIA editorial s.a.

MAESO C. María y GONZALES B. Raquel (2011). *Manual de Economía Mundial*. España: Ediciones Pirámide, Madrid.

MARTÍNEZ Peinado Javier y VIDAL VILLA José María (coords.), (2003). *Economía Mundial Seg.* Ed. España: MCGRAW-HILL/INTERAMERICANA DE ESPAÑA, S.A.U.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS. *Memoria de la economía boliviana 2013, 2014, 2015*.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS. *10 años de la economía boliviana 2016*.

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO. 2013^a. *La Cooperación Internacional en Bolivia 2011, 2013, 2014*.

MORALES JUAN ANTONIO, (2012). *La Política Económica Boliviana 1982-2010*. La Paz: Plural.

OECD (Organization for Economic Co-operation and Development). 2015 "OECD.Stat". <http://stats.oecd.org/>.

OLIVA Juan Daniel, (2011). *El Derecho al desarrollo y la Cooperación Internacional*. España: publicaciones de la Fundación CIDEAL de Cooperación e Investigación.

ORTEGA M. L. (1994), *las ONGD y la crisis del desarrollo*, IEPALA, Madrid.

PÉREZ de Armiño, Karlos (Dir.) (2002). *Diccionario de Acción Humanitaria y cooperación al desarrollo*. España: ICARIA editorial s.a.

PÉREZ-SOBA Diez del Corral Ignacio (2010). *Cooperación para el Desarrollo Legislación y Directrices*. Madrid: Editorial TROTA, S.A.

RODRÍGUEZ-CARMONA, Antonio (2009). *El proyectorado*, "Bolivia tras 20 años de ayuda externa". La Paz: Plural editores.

Román Sánchez Erik (2002). *Cooperación y Desarrollo: Nueve preguntas sobre el Tema*. Madrid España: Ed. Amycos.

SOTILLO, José Ángel (2011). *El Sistema de Cooperación para el Desarrollo: Actores, Formas y Procesos*. Madrid España: libros de la Catarata.

SOTILLO, Jose Angel (Dir.) y VV.AA. (2015). *Antología del Desarrollo*. Madrid España: ed.Los Libros de la Catarata 2015.

UDAPE-PNUD, (2014) Boletín sobre el estado del Desarrollo Humano en Bolivia. Abril. La Paz.

UDAPE (Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas) e INE (Instituto Nacional de Estadísticas). La Paz.

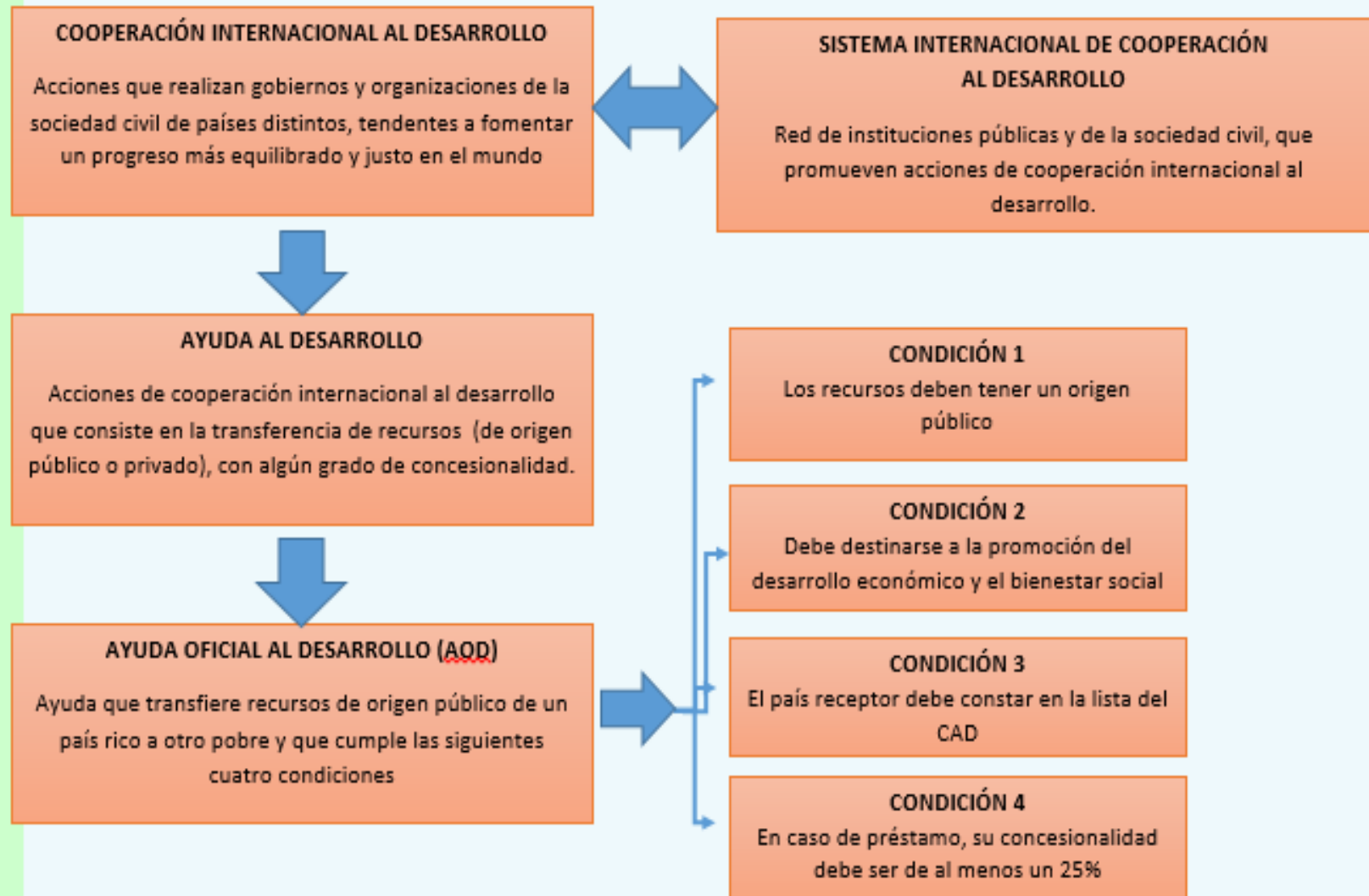
COSUDE, (2009) “*Se Hace Camino al Sembrar*” Revista Anual 2008-2009 La Paz, Bolivia.

ELHANAN Helpman, (2004). El Misterio del Crecimiento Económico; España: publicado por Antonio Bosch, editor.

ANEXOS ESTADÍSTICOS

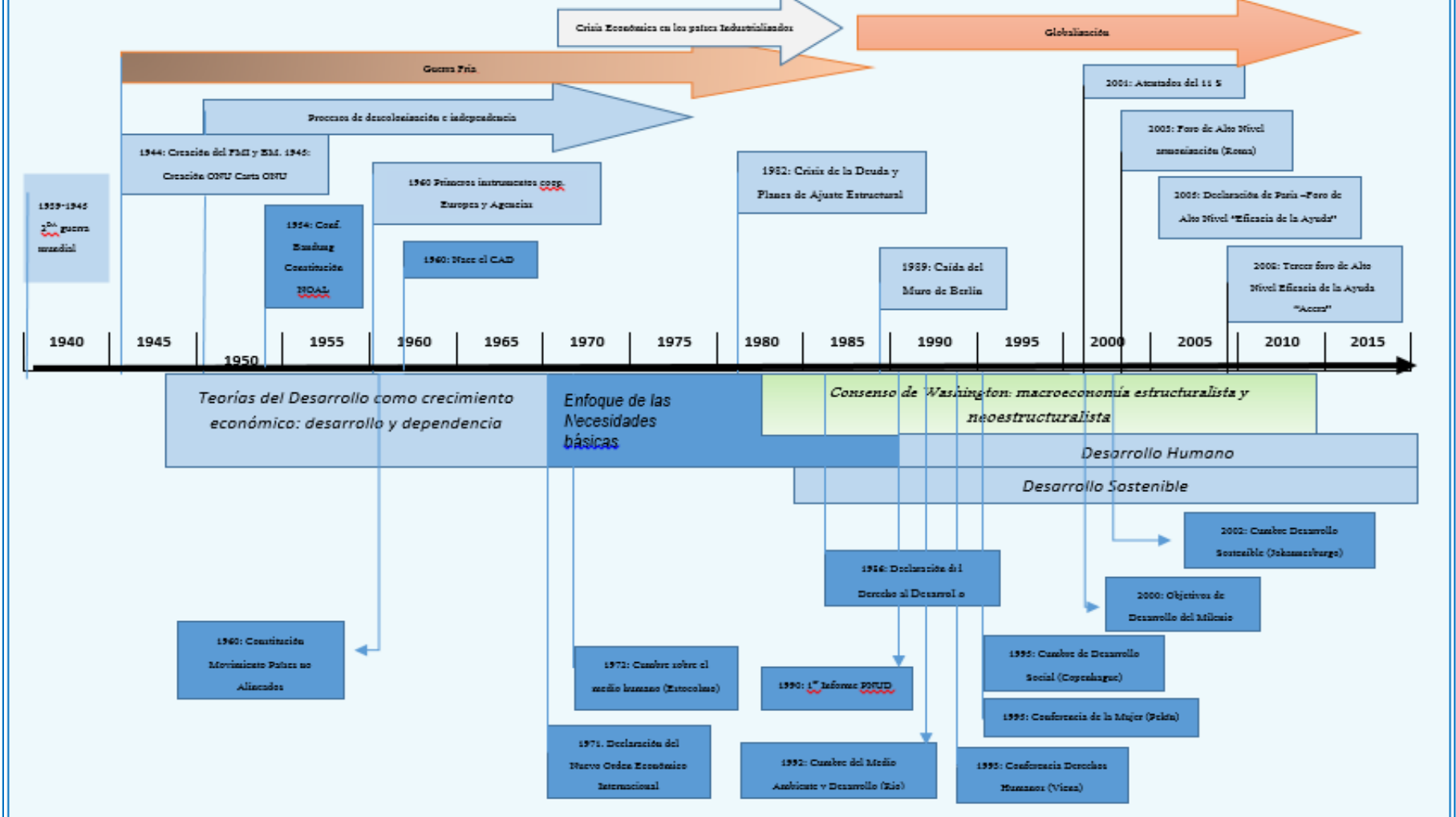
ANEXO Nro. 1

COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO



ANEXO Nro. 2

PRINCIPALES HITOS DE LA EVOLUCIÓN DE LA CONCEPCIÓN DE DESARROLLO Y LA CREACIÓN DEL SISTEMA DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL DESDE LA DÉCADA DE 1940 HASTA NUESTROS DÍAS



Fuente: Elaboración propia

ANEXO Nro. 3

PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LOS MODELOS TRADICIONAL Y MODERNO DE LA COOPERACIÓN

	MODELO TRADICIONAL	MODELO MODERNO
ÉPOCA EN QUE NACE	Después de la Segunda Guerra Mundial (1939-1945), con el inicio de la Guerra Fría.	Empieza a tomar cuerpo en los últimos años del siglo XX, con el fin de la Guerra Fría (1989) y gracias a la presión de nuevos actores como las organizaciones civiles.
MOTIVACIONES	<ul style="list-style-type: none">➤ Responde a los desafíos que marca la Guerra Fría.➤ Se apoya en sentimientos de caridad y misericordia y da respuestas paliativas sin atacar la causa de las injusticias.	<ul style="list-style-type: none">➤ Responde a la realidad de un mundo heterogéneo y con multitud de actores, fruto del final de la Guerra Fría.➤ Apuesta por la justicia y pretende atenuar las causas de la exclusión.
CARACTERÍSTICAS	<ul style="list-style-type: none">➤ Poder vertical: relación de dominación entre el donante que ordena y el receptor que acata.➤ El problema que pretende resolver se considera exclusivo del territorio que os padece.	<ul style="list-style-type: none">➤ Poder horizontal: relación de asociación en la que el donante y el receptor están en un plano de igualdad.➤ El problema que pretende resolver se considera un desafío global, del que todos los habitantes del planeta son responsables.

Fuente: Elaboración Propia

ANEXO Nro. 4

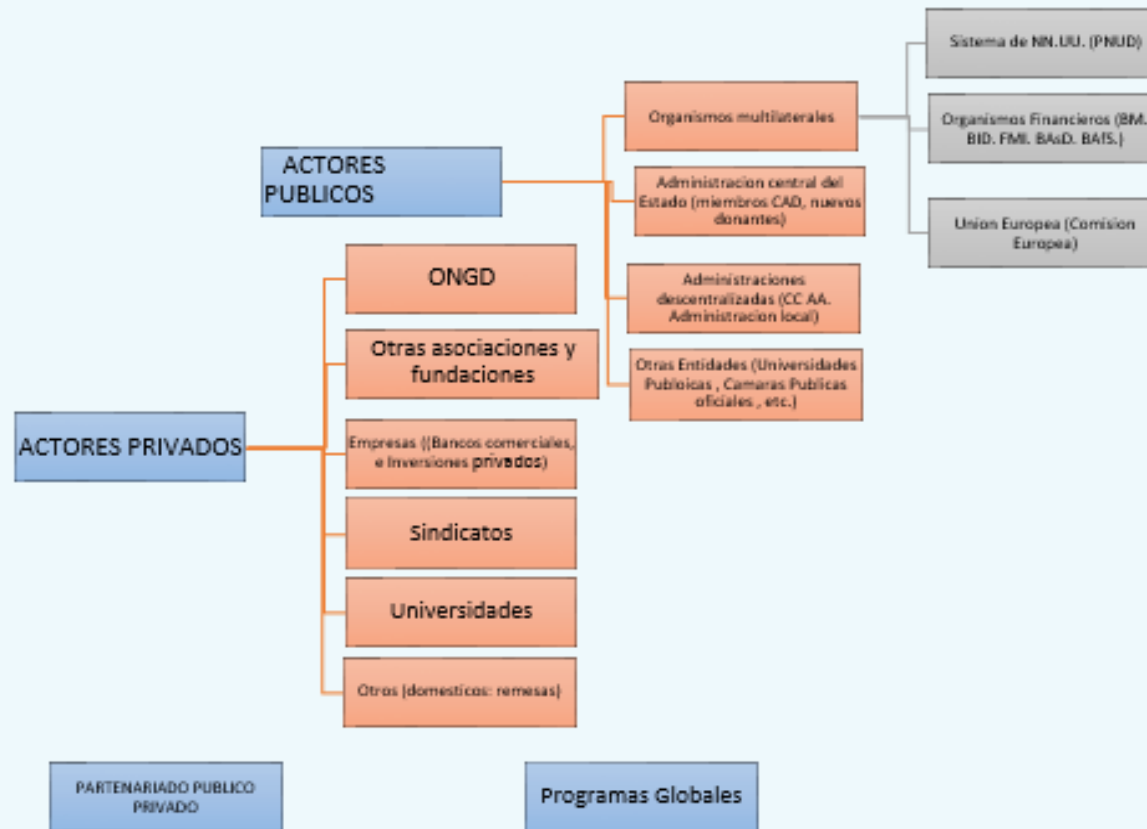
ARGUMENTOS A FAVOR Y EN CONTRA DE LA COOPERACIÓN Y/O AYUDA INTERNACIONAL AL DESARROLLO

	ARGUMENTOS A FAVOR	ARGUMENTOS EN CONTRA
RAZONES HISTÓRICAS	La cooperación debe compensar <i>los beneficios que reporto la colonización del Sur</i> a los países del Norte.	La cooperación difícilmente puede venir a compensar una deuda que no existe. El norte no debe nada al Sur, porque la colonización también le beneficio. Gracias a ella, se incorporó la dinámica económica, cultural y política del mundo moderno.
RAZONES ESTRATÉGICAS	La cooperación es un instrumento esencial para promover los intereses (políticos, económicos, empresariales, etc.) del país donante.	La cooperación es nociva porque impulsa una visión grata del desarrollo, ajena a la realidad y prioridades del mundo pobre.
RAZONES TÉCNICAS	La cooperación es el único medio que, hoy por hoy, puede reanimar las economías del Sur, en especial las de los PMA.	La cooperación genera expectativas desmedidas, restando estímulo a la actividad económica interna.
RAZONES ÉTICAS	Según la <i>ética de la justicia</i> , todos somos responsables de que se cumplan los derechos humanos, <i>Según la ética del cuidado</i> , el sufrimiento de los demás es motivo suficiente para que nos comprometamos a ayudarles a recuperar su dignidad.	Las personas y los pueblos ande asumir la responsabilidad sobre sus destinos, y deben esperar que sean otros quienes les soluciones los problemas. De lo contrario, se convierten en dependientes y apáticos.

Fuente: Elaboración Propia

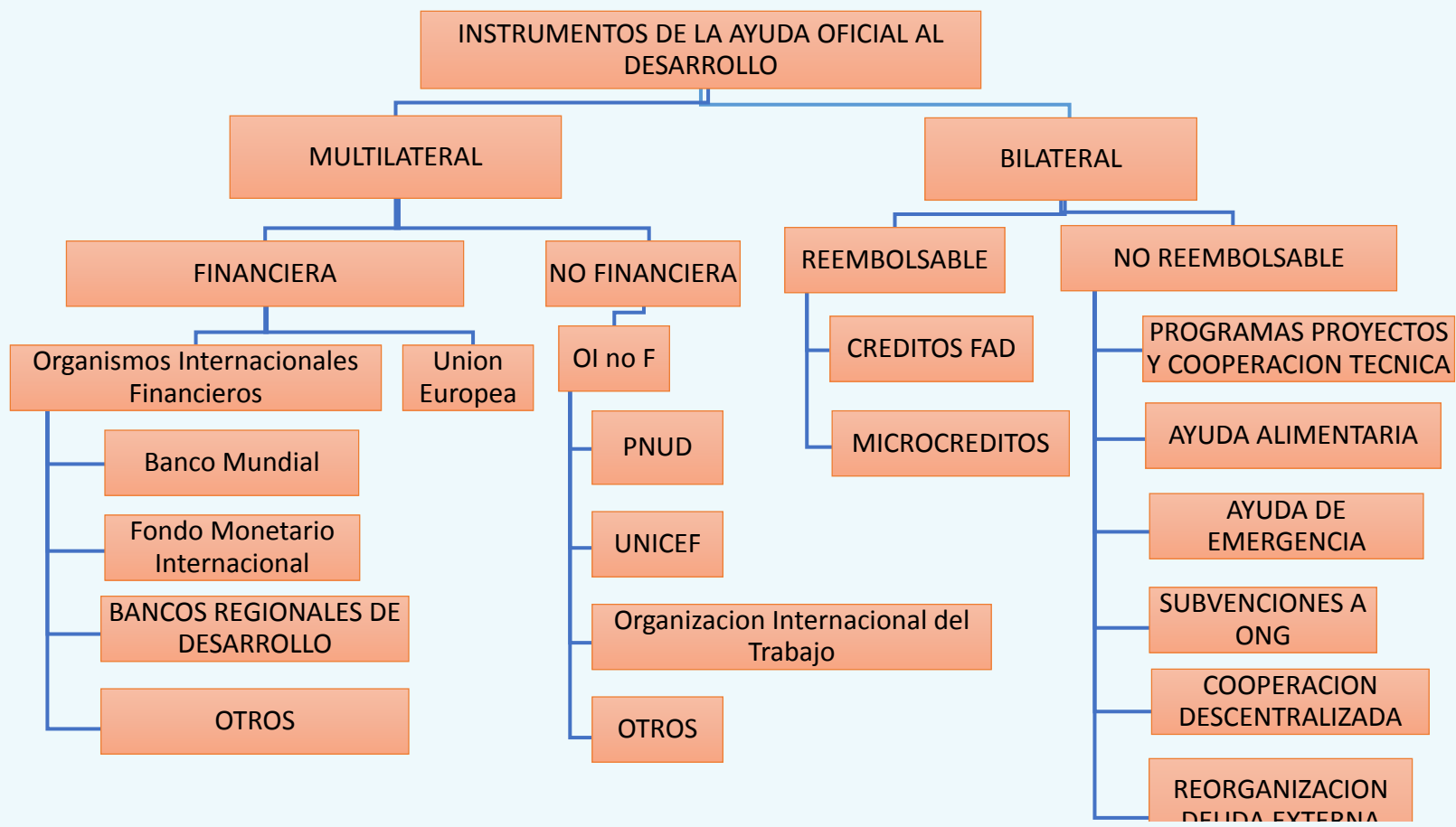
ANEXO Nro. 5

ACTORES DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO



Fuente: Elaboración Propia

ANEXO Nro. 6
AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO (AOD) BILATERAL Y MULTILATERAL



Fuente: Elaboración propia

ANEXO Nro. 7
PRINCIPALES INDICADORES MACROECONÓMICOS 2000-2016

Indicador	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015 (p)	2016(p)
PIB millones de dólares corrientes	8,389	8,12	7,886	8,061	8,750	9,521	11,521	13,215	16,790	17,464	19,787	24,138	27,282	30,883	33,237	33,765	34,053
Crecimiento del PIB (%)	2,51	1,68	2,49	2,71	4,17	4,42	4,80	4,56	6,15	3,36	4,1	5,2	5,1	6,8	5,5	4,8	4,3
PIB per cápita en dólares	995	942	895	894	949	1,01	1,198	1,346	1,677	1,709	1,973	2,369	2,636	2,939	3,116	3,019	3,088
Balance Fiscal	-3,7	-6,8	-8,8	-7,9	-5,5	-2,20	4,5	1,7	3,2	0,1	1,7	0,2	1	1,9	0,5	-0,9	-0,8
Crecimiento del PIB per cápita	0,1	-0,57	0,21	0,43	1,86	2,11	2,71	2,48	4,03	1,30	2,05	5,2	5,3	6,8	5,5	4,8	4,1
Inversión Pública Ejecutada en millones de \$us.	583,5	638,8	584,7	499,8	601,6	629,2	879,5	1.005,4	1.351,20	1.439,40	1.520,80	2.181,50	2.897,20	3.780,70	4.507,10	4.892,30	5,07
Inversión Pública como % del PIB	5,1	5,8	5,50	5,40	6,90	6,60	7,70	7,70	8,20	8,40	7,80	9,20	10,80	12,40	13,80	14,70	14,80
Inflación	3,41	0,92	2,45	3,94	4,62	4,91	4,95	11,73	11,85	0,27	7,18	6,9	4,54	6,48	5,18	2,95	4,01
Población en millones	8,428	8,619	8,814	9,014	9,218	9,427	9,619	9,815	10,014	10,218	10,283	10,295	10,352	10,534	10,652	10,737	10,858
Tasa de desempleo urbano (%)	7,5	8,5	7,3	6,8	6,3	6,8	7,1	6,3	6,7	4,9	3,8	3,8	3,2	4,01	3,5	4,4	4,1
Incidencia de la Pobreza	66,3	63,1	63,3	63,1	ND	60,5	59,92	60,10	56,60	52,30	51,30	45,10	43,40	39,10	39,30	38,60	38,20
Índice de GINI	0,69	0,64	0,63	ND	ND	0,66	0,59	0,56	ND	ND	0,5	0,46	0,47	0,48	0,48	0,47	0,47
Reservas Internacionales Netas en millones de \$us.	1.085	1.077	854	976	1.123	1.714	3.178	5.318	7.722	8.580	9.730	12.019	13.927	14.430	15.123	13.056	10.081
Deuda Pública Externa en % del PIB	44,2	45,7	47,7	53,6	47	42,1	22,6	13,3	11,2	11,9	11,3	11,1	13,2	15	15,1	16,4	21,3
Deuda Pública Interna en % del PIB	19,5	26	28,6	30,7	31,5	30,8	26,3	23,8	22,7	24,3	23,1	19	15,7	13,2	12,6	11,9	12,7
Inversión Extranjera Directa como % del PIB	8,8	8,7	8,6	2,4	1,4	-0,6	2,5	2,3	2,5	2,5	3,3	3,6	3,9	4,2	3,5	3,1	3,2

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Publicas (UDAPE)

ANEXO Nro. 8

FLUJOS NETOS DE AOD A BOLIVIA EN RELACIÓN CON OTRAS FUENTES DE FINANCIACIÓN DEL DESARROLLO (2000-2016)

(Expresado en millones y en porcentaje del PIB)

Indicador	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016(p)
En millones de \$us, corrientes																	
AOD Total	475	735	681	929	770	632	581	518	655	568	680	706	672	703	675	886	680
Flujos privados netos	-	-	-	29	-134	3											
Servicio de deuda externa	268	249	258	272,8	287,0	367,6	325,3	328,3	260,7	222,8	301,9	231,8	505,7	297,3	367	527,2	472,4
Inversión Directa Ext. Neta \$us.	736	706	677	197	117	-74	277,8	362,3	507,6	425,7	672	859	1,060	1,750	657	555	410
Inversión pública	583,5	638,8	584,8	499,8	601,7	629,2	879,5	1.005	1.351	1.439,	1.521	2.181	2,898	3,781	4,507	4,892	5,065
Recaudaciones hidrocarburíferos	425	425	372	367	539	1,017	1,634										
Remesas de inmigrantes	127	135	113	142	157	278	568	1,020	1,098	1,023	939	1,012	1,100	1,182	1,164	1,178	1,204
En % sobre el PIB																	
AOD	5,7	9	8,6	11,9	9,2	7	5,4	3,7	3,9	4,4	3,6	3,3	3,2	3,1	2,9	2,7	2,5
Servicio de deuda externa	3,2	3,1	3,3	3,4	3,3	3,9	2,8	2,5	1,6	1,5	1,5	1,0	1,8	2,3	1,5	1,6	1,5
Inversión directa extranjera (1)	8,8	8,7	8,6	2,4	1,4	-0,8	2,5	2,7	3	2,5	3,3	3,6	3,9	4,2	5,5	3,5	3,1
Inversión Pública	5,1	5,8	5,5	5,4	6,6	6,6	7,7	7,7	8,2	8,6	7,8	9,2	10,8	12,4	13,8	14,7	14,9
recaudaciones hidrocarburíferos	5,1	5,2	4,7	4,7	6	11	16										
Recaudación del IdH (3)						3	6,6										
Remesas Inmigrantes	1,5	1,6	1,4	1,7	1,8	3	4,9	6,2	6,4	5,8	4,7	4,2	4,0	3,8	3,5	3,49	3,5
Déficit fiscal	-3,7	-6,8	-8,8	-7,9	-5,5	-2,2	4,5	1,7	3,2	0,1	1,7	-0,2	1,0	1,9	0,5	-0,9	-0,8
Población (en millones)	8,4	8,6	8,8	9	9,2	9,4	9,6	9,8	10,01	10,2	10,3	10,3	10,35	10,53	10,507	10,665	10,825
Renta per cápita	995	942	895	920	960	1,010	1,198	1,346	1,677	1,709	1,973	2,369	2,636	2,939	3,116	3,019	3,088

FUENTE: CAD/OCDE, Banco Mundial, UDAPE y BCB.

ANEXO Nro. 9
INGRESOS DE CAPITAL A BOLIVIA POR CONCEPTO DE DONACIONES 2005-2016
(Expresado en millones de bolivianos)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016(p)
Ingresos de Capital	1.718	1.738	1.732	1.537	1.450	1.577	1.374	1.253	712	747	860	431
Donaciones	1.651	1.692	1.695	1.505	1.416	1.551	1.345	1.222	694	674	803	393
Multilateral	20	27	63	40	33	105	70	191				
ORG-INT	5	8	29	1	21	95	39	42	49	47	19	18
UNICEF	5	4	13	21	6	8	18	7	0	1	0	1
Otros	0	9	8	13	0	1	7	3	43	9	89	101
CAF	0	0	5	4	6	0	0	0	1	0	1	-
Privados	7	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	-
Bilateral	624	759	845	792	441	291	236	175	106	104	103	-
Union Europea	219	340	300	164	28	120	41	62	35	0	3	1
España	4	2	57	82	53	87	77	55	33	11	23	-
Venezuela	0	180	306	410	161	42	67	15	16	0	1	-
Japon	133	0	20	6	27	12	4	14	4	3	3	1
Francia	14	18	0	32	12	10	6	0	0	0	20	2
Dinamarca	0	16	21	22	5	8	22	12	8	47	20	38
Belgica	12	0	6	14	13	7	21	0	6	1	21	129
Canada	0	0	0	0	6	3	0	1	0	1	0	-
Holanda	82	3	15	2	7	2	0	0	0	0	0	-
Otros	148	200	117	58	4	0	0	0	4	0	0	-
CEE	0	0	0	0	117	0	0	0	0	9	0	-
Suecia	12	0	2	0	7	0	0	17	0	9	15	-
SISIN	327	337	276	222	258	434	371	550	3	1	3	-
Apoyo Presupuestario	0	20	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Alivio	680	550	512	452	684	720	668	444	502	521	567	77
HIPIC I	137	28	29	19	30	34	33	2	0	0	0	0
HIPIC II	453	434	397	348	576	612	596	399	470	501	549	59
SWAP España	90	88	87	85	78	73	40	45	31	17	17	17
Otros Ingresos de Capital	66	46	37	32	34	27	29	31	18	72	58	38

Fuente: Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo VIPFE

ANEXO Nro. 10
DEUDA EXTERNA DE MEDIANO Y LARGO PLAZO SEGÚN ACREEDOR, 2005-2016
(Expresado en millones de dólares)

Acreeedor	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 (p)
Total deuda pública externa	4.942	3248	2.209	2.444	2.601	2.892	3.492	4.524	5.584	6.036	6.613	7.268
multilateral	4.520	2.835	1.709	1.820	1.993	2.288	2.621	3.117	3.529	3.963	4.706	5.329
CAF	871	844	856	947	1.020	1.169	1.317	1.511	1.629	1.772	1.901	2.088
BID	1.623	1.621	459	461	519	519	629	764	1.179	1.458	1.769	2.097
Banco Mundial	1.667	233	261	280	315	355	394	443	499	499	735	769
FIDA	41	43	45	45	47	46	47	48	51	48	52	57
FND	25	32	37	37	37	37	40	40	40	36	33	30
FOMPLATA	33	29	30	28	33	30	36	37	32	54	91	142
OPEP	17	17	21	22	22	22	23	26	30	34	55	59
FMI	244	15	0	0	256	252	251	252	253	238	228	220
BEI											17	41
OTROS					61	92	94	77	69	62	54	46
BIAPE	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Bilateral	422	414	500	614	608	604	871	655	802	835	680	719
Venezuela	0	33	85	230	304	311	417	160	155	125	1	1
Brasil	122	133	127	114	101	95	172	93	80	71	56	41
Rep. Popular de China	29	39	75	80	79	82	171	291	457	536	519	571
Alemania	34	46	51	57	58	55	54	56	59	52	47	46
Rep. De Corea	5	10	18	17	20	21	20	21	20	26	35	41
España	139	129	120	107	19	16	16	16	15	14	13	12
Francia	13	13	13	11	9	10	9	8	7	5	4	3
Italia	10	11	12	10	9	7	6	5	4	3	1	0
Argentina	0	0	0	0	7	7	6	5	5	4	3	2
Japón	63	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Privados	0	0	0	0	0	0	0	500	1.000	1.000	1.000	1.000
Saldo DE/PIB (%)	51,6	28,2	16,7	14,5	16,7	16,3	15,9	16,6	18,1	18,2	19,2	21,3

Fuente: Banco Central de Bolivia

ANEXO Nro. 11
EVOLUCIÓN DE CONTRATACIONES DE AOD POR TIPO DE FINANCIAMIENTO 2005-2015
(Expresado en millones de dólares)

Evolución de Contrataciones por tipo de Financiamiento	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Comercial	424	409	350	364	92	302	870	700	690	821	409	650	750	820
Concesional	200	346	147	127	39	304	195	50	100	746	322	320	330	380
Donación	297	436	357	287	150	194	300	320	269	179	179	100	98	115
TOTAL	921	1.191	854	778	284	800	1.365	1.075	1.059	1.754	909	1.070	1.178	1.315

Fuente: VIPFE.

ANEXO Nro. 12
INGRESOS DE CAPITAL POR CONCEPTO DE DONACIONES Y ALIVIO HIPC I - HIPC II
2005-2016 (EXPRESADO EN MILLONES DE BS.)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 (p)
Ingresos de capital	1.718	1738	1732	1537	1450	1577	1.374	1.253	720	741	860	431
Donaciones	1.651	1.692	1.695	1.505	1.416	1.551	1.345	1.222	694	674	803	393
ALIVIO	680	550	512	452	684	720	668	444	502	521	567	77
HIPC I	137	28	29	19	30	34	33	2	0	0	0	0
HIPC II	453	434	397	348	576	612	596	397	470	501	549	59
SWAP España	90	88	87	85	78	73	40	45	31	20	17	17

Fuente: Dirección General de Análisis y Políticas Fiscales

ANEXO Nro. 13
AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO EN BOLIVIA, 2000-2016
(En millones de \$us y en % del PIB)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016(p)
Ayuda Oficial al Desarrollo en (USD)	475	735	681	929	770	632	461	518	655	568	680	706	672	703	675	886	785
Ayuda Oficial al Desarrollo / PIB	5,7	9	8,6	11,9	9,2	7	5,4	3,7	3,9	4,4	3,6	3,3	3,2	3,1	2,9	2,7	2,5

Fuente: Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo VIPFE

ANEXO Nro. 14
Operaciones Consolidadas del SPNF, 2000-2016
(En millones de Bs.)

Cuenta	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016(p)
Ingresos Totales	17.499	16.394	15.708	17.838	19.851	24.368	35.860	44.930	58.395	56.693	61.572	75.616	87.990	103.739	117.278	109.041	100.772
Ingresos Corrientes	16.043	15.028	14.411	16.013	17.954	22.650	34.122	43.197	56.858	55.244	59.995	74.240	86.737	103.026	116.531	108.181	100.341
Ingresos de Capital	1.455	1.366	1.298	1.825	1.897	1.718	1.738	1.732	1.537	1.450	1.577	1.374	1.253	712	747	860	431
Egresos totales	19.435	20.62	20.716	22.718	23.710	26.088	31.728	43.144	54.478	56.584	59.257	74.233	84.702	102.363	124.947	124.774	117.655
Gastos Corrientes	15.758	15.570	15.942	17.654	17.306	18.256	22.158	30.103	39.336	40.947	44.519	52.119	59.446	67.908	80.670	84.528	77.683
Gastos de Caoyal	3.677	4.493	4.775	5.064	6.405	7.833	9.569	13.041	15.242	15.638	14.737	22.113	25.256	34.455	44.277	40.246	39.972
Superavit (deficit) global en % del PIB	-3,7%	-6,8%	-8,8%	-7,9%	5,5%	-2,2%	4,5%	1,7%	3,2%	0,1%	1,7%	0,8%	1,8%	0,6%	-3,4%	-6,9%	-7,20%

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Publicas MEFP.

ANEXO Nro. 15
Flujo de caja de Operaciones del TGN, 2000-2016
(En millones de Bs.)

Cuenta	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016(p)
Ingresos Totales	7.814	7.376	7.225	8.133	10.110	11.916	13.758	16.145	18.899	19.127	20.400	25.853	29.658	35.385	41.241	42.592	39.328
Ingresos Corrientes	7.237	6.838	7.090	7.737	9.548	11.799	13.627	16.117	18.899	19.102	20.394	25.853	29.658	35.384	40.971	42.318	38.911
Ingresos de Capital	227	53	0	0	106	0	0	0	0	0	0	0	0	0,5	1,9	2,9	4,5
Donaciones	349	484	134	397	157	117	131	28	0	25	6	0	0	0	268	271	412
Gastos Totales	9.303	10.052	10.647	11.081	11.919	12.639	13.512	14.562	17.518	19.784	20.362	26.171	27.800	31.400	40.191	44.695	41,09
Gastos Corrientes	8.846	9.566	10.249	10.920	11.741	12.503	13.384	14.395	17.205	19.368	20.018	24.372	25.429	26.957	32.942	37.237	34.930
Gastos de Capital	457	486	398	161	177	136	128	167	313	416	344	1.799	2.371	4.443	7.249	7.458	6.158
Deficit o Superavit Global	-1.489	-2.675	3.421	2.948	1.808	722	-248	-1.554	-1.409	657	-38	317	-1.857	-4.004	-1.051	2.102	-1.760
Financiamiento	1.489	2.675	3.421	2.948	1.808	722	-248	-1.554	-1.409	657	-38	317	-1.857	-4.004	-1.051	2.102	1.760
Credito Interno	1.904	2.977	2.112	3.149	2.050	1.875	1.776	212	-480	2.388	2.052	1.831	-4.112	-5.352	407	2.213	2.967
Credito Externo	-414	-302	1.310	-201	-242	-1.153	-2.024	-1.766	-929	-1.731	-2.091	-1.514	2.254	1.348	-1.458	-110,8	-1.207

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Publicas

ANEXO Nro. 16
Operaciones Consolidadas del Gobierno general, 2000-2016
(En millones de Bs.)

Cuenta	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Ingresos Totales	13.054	13.067	13.558	14.904	18.317	23.411	29.995	33.739	39.514	39.719	42.419	54.450	65.595	77.826	86.048	82.317	73.350
Ingresos Corrientes	11.616	11.718	12.257	13.090	16.440	21.716	28.278	32.022	37.993	38.471	40.920	53.104	64.344	77.119	85.374	81.461	72.918
Ingresos de Capital	1.439	1.349	1.301	1.814	1.877	1.695	1.717	1.718	1.520	1.499	1.499	1.346	1.251	708	673	856	432
Donaciones	1.157	1.288	1.279	1.797	1.744	1.651	1.681	1.687	1.493	1.396	1.474	1.320	1.219	677	633	795	390
Egresos Totales	15.090	16.969	18.602	19.683	22.265	25.204	26.810	31.407	39.526	42.405	42.554	56.358	62.175	74.940	91.741	92.747	81.221
Egresos Corrientes	11.478	12.560	13.901	14.720	15.918	17.430	17.299	19.305	26.337	27.799	28.874	36.253	41.955	46.277	53.875	61.194	52.737
Egresos de Capital	3.612	4.409	4.701	4.963	6.347	7.774	9.511	12.102	13.189	14.606	13.680	20.105	20.220	28.663	37.866	31.553	28.484
Superavit (Deficit) Global	-2.035	-3.902	-5.044	-4.779	-3.947	-1.763	3.185	2.333	-12	-2.436	-135	-1.908	3.420	2.887	-5.694	-10.32	-7.831
Financiamiento	2.035	3.902	5.044	4.779	3.947	1.763	-3.185	-2.333	12	2.436	135	1.908	-3.420	-2.887	5.694	10.320	7.831
Credito Interno Neto	1.034	2.298	1.596	1.485	1.074	89	-3.106	-2.971	-1.154	554	-2.516	-3.130	-8.679	-7.720	3.469	5.919	3.500
Credito Externo Neto	1.002	1.604	3.448	3.294	2.874	1.674	-79	638	1.166	1.882	2.651	5.038	5.258	4.833	2.225	4.310	4.370

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas MEFP.