



Evaluación y Monitoreo de las Estrategias de Reducción de la Pobreza (ERP) en América Latina

La Estrategia Boliviana de Reducción de Pobreza: ¿“La Nueva Brillante Idea”?

Informe País: Bolivia

**La Haya,
Diciembre 2003**

**Proyecto comisionado por la
Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo**



El presente documento ha sido escrito por Kristin Komives (Institute of Social Studies), Juan Carlos Aguilar y Cecilia Larrea (Strategy Advisors for Government Reform - SAX^{gr}), and Geske Dijkstra (Erasmus University Rotterdam), con insumos de Irene van Staveren (ISS). Se agradece la cooperación del personal de Sida en sus oficinas en La Paz, y los miembros del gobierno, sociedad civil y comunidad internacional en Bolivia que participaron en este estudio a través de entrevistas y haciéndonos conocer documentos y datos. Apreciamos la ayuda de Carlos Toranzo y el ILDIS (Fundación Freidrich Ebert) en la organización de un Taller en La Paz, en agosto 2003, que nos permitió compartir un borrador preliminar de este estudio con un grupo variado de actores. Los comentarios recibidos en esa ocasión han sido de gran ayuda en la revisión de este informe. Damos las gracias además a nuestros colegas en el Institute of Social Studies (Rob Vos, José Cuesta, Maritza Cabezas, Joao Guimaraes, Bert Helmsing, Maria Victoria Avilés Blanco, y otros), así como a Torsten Wetterblad, Karin Metell Cueva, y Johanna Teague de Sida por sus comentarios y ayuda. Los errores que pudieran aparecer en el documento son entera responsabilidad de los autores.

INDICE

GLOSARIO

1. INTRODUCCIÓN.....	1
2. EL CONTEXTO ECONÓMICO, SOCIAL, Y POLÍTICO DE BOLIVIA EN SU CAMINO HACIA LA EBRP.....	7
2.1 La economía en los 80 y 90: estabilización, crecimiento y desaceleración.....	7
2.2 Las reformas gubernamentales: agenda ambiciosa	10
2.3 La descentralización: auge y estancamiento.....	12
2.4 La política social en los años 90: mayor gasto social y varias estrategias de reducción de pobreza.....	14
2.5 Impacto en pobreza: más éxito con pobreza no monetaria.....	16
2.6 Panorama político: creciente inestabilidad social.....	17
2.7 La cooperación en Bolivia: buenas relaciones en general.....	18
3. EL PROCESO - CREANDO LA EBRP.....	21
3.1 Organización del proceso: seis etapas desconectadas.....	23
3.2 La EBRP Interina: documento confidencial.....	23
3.3 Evolución de la metodología del Diálogo Nacional 2000.....	24
3.4 Los “Diálogos Paralelos”: iniciativas de la sociedad civil.....	30
3.5 El Diálogo Nacional 2000: implementación y resultados.....	31
3.6 Análisis de los actores del Diálogo Nacional 2000.....	33
3.7 La elaboración de la EBRP: la “antítesis” del diálogo.....	38
3.8 La Ley del Diálogo Nacional: seguimiento a acuerdos del diálogo.....	42
3.9 ¿Cumplimiento de los objetivos de la participación?.....	43
3.9.1 <i>¿Apropiación de la EBRP?: no se conoce y no se defiende.....</i>	<i>43</i>
3.9.2 <i>Consolidación del camino hacia futuras discusiones sobre políticas.....</i>	<i>45</i>
3.9.3 <i>Los pobres: representación sin participación efectiva.....</i>	<i>45</i>
4. LA EBRP: ESTRATEGIA ORIGINAL Y RESPUESTA INICIAL A LAS CRÍTICAS.....	47
4.1 Análisis de pobreza.....	48
4.1.1 <i>Definiciones: pobreza de ingresos y necesidades básicas insatisfechas... 48</i>	
4.1.2 <i>Perfil de pobreza: “todos somos pobres”..... 49</i>	
4.1.3 <i>Causas de pobreza....muchas, pero ¿se identifican las estructurales?..... 51</i>	
4.2 Objetivos de la estrategia: metas sin respaldo.....	53
4.3 El marco macroeconómico: un supuesto de la estrategia.....	55
4.4 Plan de acción de la EBRP original.....	55
4.5 Plan de acción de la EBRP revisada.....	61
4.6 Recursos para la EBRP: preocupaciones sobre la sostenibilidad.....	65
4.7 Opiniones la distribución de los recursos HIPC II a los municipios: apoyo, pero preocupaciones.....	69
4.8 Monitoreo y evaluación.....	70
4.9 Balance del contenido de la EBRP original.....	71
5. IMPLEMENTACIÓN DE LA EBRP.....	73
5.1 Alivio de deuda: alivio para los municipios, preocupación para el Tesoro en tiempos de crisis.....	74
5.2 Sostenibilidad fiscal en duda.....	75
5.3 Traducción de la EBRP en presupuesto.....	81
5.3.1 <i>Difícil de gestionar y de monitorear.....</i>	<i>81</i>

5.3.2	<i>Continuación en tendencias de gasto social.</i>	82
5.4	El rol de los municipios en la lucha contra la pobreza.	83
5.4.1	<i>Los recursos HIPC II: baja ejecución.</i>	83
5.4.2	<i>Recursos adicionales para municipios: la PNC como reforma no consolidada.</i>	84
5.5	Reformas institucionales.	85
5.5.1	<i>Fortalecimiento municipal: agenda pendiente.</i>	85
5.5.2	<i>Institucionalidad y corrupción: hasta ahora normas sin efectos visibles.</i>	86
5.6	Avances sectoriales diferenciadas.	87
5.6.1	<i>Desarrollo rural: área rezagada.</i>	88
5.6.2	<i>Generación de empleo (PLANE): muchos empleos y preocupaciones.</i>	89
5.6.3	<i>Servicios básicos: avances mayores en educación y salud.</i>	89
5.7	El rol de la sociedad civil en el seguimiento de la EBRP.	90
5.8	Diálogo Nacional 2003 y el camino hacia la EBRP revisada.	92
5.9	Balance de la implementación: impacto en la pobreza.	94
6.	LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y LA EBRP.	96
6.1	Papel en la EBRP: participación activa.	97
6.2	Opiniones sobre el contenido y ejecución de la EBRP.	98
6.3	Las políticas de apoyo y la EBRP.	100
6.3.1	<i>Eventuales cambios en las políticas de ayuda</i>	100
6.3.2	<i>La coordinación entre donantes.</i>	103
6.4	Conclusiones sobre el rol de la cooperación internacional.	104
7.	CONCLUSIONES.	106
7.1	Hallazgos principales.	106
7.2	Hacia el futuro.	106
7.2.1	<i>Revisión de la estrategia y el rol de la cooperación internacional.</i>	108
7.2.2	<i>Revisión de la estrategia y el contenido de la EBRP.</i>	109
7.2.3	<i>Alianzas en la lucha contra la pobreza.</i>	111
7.2.4	<i>Estructura descentralizada y la lucha contra la pobreza.</i>	111
7.2.5	<i>Diálogo, expectativas, y los conflictos sociales.</i>	113
7.2.6	<i>Sostenibilidad financiera.</i>	114
7.2.7	<i>Control del gasto público y seguimiento de la EBRP.</i>	115
7.3	Implicaciones para Sida y otros donantes.	116
	BIBLIOGRAFÍA	119
	APENDICES	122

LISTADO DE GRAFICOS

Gráfico 2.1. Flujos de ayuda oficial neta a Bolivia, 1980-2001	19
Gráfico 3.1 Las seis etapas del proceso de la elaboración de la EBRP	24
Gráfico 3.2 Esquema general del Diálogo Nacional 2000	28
Gráfico 3.3 Insumos utilizados y participación de diferentes actores	41
Gráfico 3.4 Dicotomía entre proceso de consulta y el proceso de elaboración	42
Gráfico 5.1: US\$ por habitante transferidos a los municipios.....	75
Gráfico 5.2 Tendencias observadas en gasto social per cápita.....	83
Gráfico 5.3 Pobreza monetaria nacional y en ciudades capitales.....	95

LISTADO DE CUADROS

Cuadro 2.1: Bolivia: Indicadores Económicos 1990 -2002.....	8
Cuadro 2.2: Fuentes de Financiamiento de la Inversión Pública 1990 –2001	10
Cuadro 2.3 Ejecución de la Inversión Pública, 1994 – 2002.....	12
Cuadro 2.4 Gasto Social: 1995 – 2002	16
Cuadro 2.5 Necesidades Básicas Insatisfechas en Bolivia	17
Cuadro 3.1 Actores principales en las seis etapas del proceso de preparación de la EBRP	27
Cuadro 3.2 Recursos destinados a los diferentes procesos participativos	31
Cuadro 4.1 Indicadores y metas de la EBRP original y revisada	54
Cuadro 4.2 Resultados macroeconómicos esperados	59
Cuadro 4.3 Presupuesto para la EBRP original: 2001 - 2006	60
Cuadro 4.4 Acciones y presupuesto en la EBRP revisada	64
Cuadro 5.1 Alivio de deuda recibido.....	75
Cuadro 5.2 Alivio de deuda proyectado	75
Cuadro 5.3 Servicio de deuda externa como % de ingresos totales	80
Cuadro 5.4 Ejecución de inversión pública (estructura porcentual).....	82

GLOSARIO

AIPE	Asociación de Instituciones de Promoción y Educación
ANPB	Asociación de Nacional de Periodistas de Bolivia
CAF	Cooperación Andina de Fomento
CDF	Comprehensive Development Framework
CEDURE	Centro de Estudios para el Desarrollo Urbano
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BONOSOL	Bono Solidario
CEPB	Confederación de Empresarios Privados de Bolivia
CERES	Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social
CEUB	Comité Ejecutivo de la Universidad Boliviana
CIDA	Canadian International Development Agency
CIDOB	Central de Indígenas del Oriente Boliviano
CIOEC	Comité Integrador de Organizaciones Económicas Campesinas de Bolivia
CIDOB	Confederación de los Pueblos indígenas de Bolivia
CNJR	Confederación Nacional de Jubilados y Rentistas de Bolivia
COB	Central Obrera Boliviana
CONALJUVE	Confederación Nacional de Juntas Vecinales de Bolivia
CONAMAQ	Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Quollasuyo
CONAPE	Consejo Nacional de Políticas Económicas
CONAPSO	Consejo Nacional de Políticas Sociales
CSUTCB	Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia
CUB	Confederación Universitaria Boliviana
CV	Comité de Vigilancia
DFID	Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional
DN 2000	Diálogo Nacional 2000
DS	Decreto Supremo
DUF	Directorio Único de Fondos
EBRP	Estrategia Boliviana para la Reducción de la Pobreza
ETPA	Estrategia de la Transformación Productiva del Agro
ERBOL	Educación Radiofónica de Bolivia
FAM	Federación de Asociaciones Municipales
FEBOPI	Federación Boliviana de la Pequeña Industria
FENCOMIN	Federación Nacional de Cooperativas Mineras
FINRURAL	Asociación de Instituciones Financieras para el Desarrollo Rural
FIS	Fondo de Inversión Social
FNDR	Fondo Nacional de Desarrollo Regional
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOBOMADE	Foro Boliviano sobre Medio Ambiente y Desarrollo
FPS	Fondo de Inversión Productivo y Social
FTPB	Federación de Trabajadores de la Prensa de Bolivia
GM	Gobiernos Municipal
GoB	Gobierno de Bolivia
GTZ	Gobierno Federal de Alemania para la Cooperación al Desarrollo
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries

IEHD	Impuesto Específico a Hidrocarburos y Derivados
INE	Instituto Nacional de Estadística
INRA	Instituto de Reforma Agraria
ISS	Institute for Social Studies
LDN	Ley de Dialogo Nacional
LIDEMA	Liga de Defensa del Medio Ambiente
LPP	:Ley de Participación Popular
MyPE	Mediana y Pequeña Empresa
MNCS	Mecanismo Nacional de Control Social
MTEF	Médium Term Expenditure Framework
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
ONG	Organización No Gubernamental
PAN	Programa de Atención a la Niños/Niñas menores de 6 años
PASA	Programa de Apoyo a la Seguridad Alimentaría
PER	Public Expenditure Review
PLANE	Plan Nacional de Empleo de Emergencia
PNC	Política Nacional de Compensación
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRF	Programa de Readecuación Financiera
PRONAR	Programa Nacional de Riego
PRONER	Programa Nacional de Electrificación Rural
SIBTA	Sistema Boliviano de Tecnología Agropecuaria
Sida/Asdi	Swedish International Development Cooperation Agency/ Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo
SIGMA	Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa
SIN	Servicio de Impuestos Nacionales
SNC	Servicio Nacional de Caminos
STD	Secretaria Técnica del Diálogo
SUMI	Seguro Universal Materno – Infantil
TGN	Tesoro General de la Nación
UDAPE	Unidad de Análisis de Políticas Sociales
UNITAS	Unión Nacional de Instituciones para el Trabajo de Acción Social
UPF	Unidad de Programación Fiscal
VIPFE	Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo
VP	Vicepresidencia

Prefacio

La estrategia de reducción de la pobreza (ERP) responde a una preocupación legítima sobre los resultados todavía inquietantes en torno a la persistencia de la pobreza en muchos de los países en desarrollo. La ERP pretende reducir la pobreza a través de un proceso participativo, orientado a resultados, que responda a las necesidades de cada país en su búsqueda de soluciones conjuntas entre el Estado y la sociedad civil en torno al problema de la pobreza con un horizonte de largo plazo. El compromiso de los donantes es apoyar las nuevas exigencias que impone esta estrategia con sus recursos de cooperación y alivio de deuda.

La Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Sida, ha solicitado al Institute of Social Studies (ISS) de La Haya, Países Bajos, un estudio de seguimiento y evaluación de la ERP en tres de los países elegibles para obtener alivio de la deuda externa en América Latina, siendo Bolivia, Honduras y Nicaragua. Dicho estudio tendrá una duración de 5 años, empezando en el año 2003.

Cada año se elaborarán cinco informes de evaluación. Hay tres informes país. En los informes correspondientes a este año para cada uno de los países, se explica de manera rigurosa la ERP y cómo se han desarrollado las fases de consulta, diálogo e implementación. La metodología seleccionada parte de un análisis sistemático de involucrados ('stakeholder analysis'), incluyendo visitas a varias municipalidades de los tres países. Estos informes se complementan con un reporte regional en que se efectúa una evaluación comparativa de varios países, con el fin de extraer lecciones para el gobierno, los participantes del proceso y los donantes internacionales sobre la ERP. Además se presenta un reporte temático sobre un aspecto especial, que en 2003 se refiere a un análisis detallado del proceso de descentralización de la gestión presupuestaria y su impacto en la ERP. Cabe resaltar que el proceso de gestión de las ERP es continuo y sujeto a frecuentes cambios. La recolección de información (en particular las entrevistas realizadas) tuvo lugar entre abril y julio de 2003, aunque el documento ha sido actualizado hasta diciembre de 2003.

El estudio en su conjunto, constituye un aporte adicional a las investigaciones que se han desarrollado en torno a la ERP hasta la fecha, al integrar simultáneamente: un enfoque regional; la independencia técnica en cuanto al análisis de la ERP, al no ser el ISS parte integrante del proceso de diseño, implementación o financiamiento.

Rob Vos
Coordinador
Diciembre, 2003

1. INTRODUCCIÓN.

La necesidad de elaborar una Estrategia para la Reducción de la Pobreza en Bolivia nació en 1999 como requisito para acceder a una segunda ronda de alivio de deuda externa, denominada la Iniciativa HIPC II por sus siglas en inglés (Heavily Indebted Poor Countries) (Recuadro 1.1). Con la aprobación de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP) por los directorios del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional en junio de 2001, Bolivia fue uno de los primeros países en cumplir con los requisitos y beneficiarse del alivio de deuda comprometido. La estrategia fue presentada en los círculos internacionales como un buen ejemplo de una Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP) en cuanto a contenido y proceso se refiere.

No obstante, en sus dos años de vida, la EBRP ha transitado un camino difícil. Oficialmente, la EBRP original sigue vigente, pero la gran mayoría de los bolivianos o no la conocen o la consideran un documento “muerto”. La implementación de la estrategia (en un clima económico recesivo y un clima social tenso) no ha logrado reducir la pobreza monetaria y pocos tienen confianza en que la estrategia pueda resolver los problemas económicos del país. En octubre del 2003, el gobierno nacional circuló una propuesta de EBRP revisada entre la cooperación internacional y círculos académicos. La población está en la espera de un Diálogo Nacional 2003 para discutir esta propuesta pero también temas que quedaron pendientes en la elaboración de la EBRP (críticas del modelo económico vigente y preocupaciones sobre la titulación de tierras y distribución de los beneficios de recursos naturales, por ejemplo). El gobierno de Sánchez de Lozada no llegó a convocar el diálogo, estimando que las condiciones sociales y políticas no se daban para este encuentro nacional. Con el reemplazo del presidente Sánchez de Lozada por el Vicepresidente Carlos Mesa, no se sabe cuál será el futuro del diálogo, ni de la EBRP original ni revisada.

La experiencia boliviana con la EBRP concertada ha puesto en evidencia las debilidades del marco de las Estrategias de Reducción de Pobreza para lograr, en la práctica, sus objetivos (apropiación de la estrategia, marco de mediano a largo plazo para la reducción de pobreza, cambios cualitativos en las relaciones cooperación-gobierno, sostenibilidad fiscal). Señala además los riesgos presentes en el proceso.

Este informe – el primero en una serie de 5 informes anuales sobre las estrategias de reducción de pobreza en Bolivia – analiza el proceso de preparación, el contenido y la implementación de la EBRP con la finalidad de registrar su estado actual, examinar los problemas que el proceso ha enfrentado y extraer lecciones de esta experiencia. Reconocemos que hay por lo menos dos audiencias para este informe (actores en Bolivia y observadores en el resto del mundo), y que los análisis y las lecciones que interesarían a cada uno podrían ser diferentes. No será posible con un solo informe satisfacer completamente a ninguno de las dos audiencias, pero tratamos de sacar conclusiones relevantes tanto para los actores directos en el proceso, como para aquellos que analizan y discuten los beneficios y riesgos de procesos similares en otros países.

Recuadro 1.1. Origen y Objetivos de la Iniciativa HIPC II.

Globalmente la Iniciativa HIPC I no contentó a los países HIPC ni cubrió las expectativas de la mayoría de las instituciones interesadas en temas de desarrollo. Después de 3 años de implementación, en 1999, solamente 2 países HIPC (sobre 41) habían alcanzado sus puntos de culminación donde comenzaron a recibir el alivio de deuda (Uganda y Bolivia). Aún en estos casos se observaba que los niveles de sostenibilidad de deuda a los que habían llegado los países no garantizaban que no iban a presentarse nuevamente situaciones de insostenibilidad en razón de la presencia de factores exógenos.

A inicios de 1999, organizada por el Banco Mundial, se inicia una fase de revisión internacional de la experiencia HIPC I, que permite acumular diversas opiniones de manera abierta, recibiendo muchas críticas pero también propuestas de mejora en diversos aspectos. Estas incluían:

- mayor alivio de deuda para que los países lleguen a niveles más sostenibles de deuda externa;
- los recursos del alivio deberían condicionarse a la utilización en programas de reducción de pobreza (ya no implícitamente como con HIPC I);
- el alivio de deuda debería llegar inmediatamente cuando se alcanza el punto de decisión y no recién cuando el país llegue al punto de culminación;
- el alivio debería estar más concentrado en los primeros años y no alargarse en períodos de más de 15 años;
- la sociedad civil debería tener un rol más activo en controlar que esos recursos sean gastados bien (preocupación por el potencial mal uso de recursos del alivio por parte de gobiernos corruptos);
- las decisiones sobre la asignación del dinero del alivio deberían ser participativas (para dotar de sostenibilidad social al proceso y a los acuerdos con la comunidad internacional),
- HIPC no debería introducir más condicionalidades por parte del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

La presión internacional en diversos frentes (gobiernos HIPC, Iglesias, ONGs y países influyentes), encabezada por el movimiento Jubileo 2000, dio frutos y la reunión de los G-7, en junio de 1999 en Colonia, Alemania, aprobó estos principios y encargó al BM y al FMI preparar una nueva propuesta técnica para HIPC II alrededor de estos principios.

El resultado se presentó en octubre de 1999 a la Asamblea Anual del Fondo Monetario y del Banco Mundial acordando un mayor alivio de deuda externa a los países elegibles, relacionando esta vez los recursos liberados de manera directa a la reducción de la pobreza. Se establece que para obtener el alivio, además de las condiciones de elegibilidad ya establecidas con HIPC I, los países deberán preparar Estrategias de Reducción de la Pobreza bajo los siguientes principios:

- que el país considere la estrategia como propia, sobre la base de un proceso amplio de participación en la formulación, implementación y monitoreo de resultados de avance,
- que sea enfocada a resultados que benefician los pobres,
- que sea comprehensiva en el diagnóstico de pobreza, reconociendo el carácter multidimensional de pobreza y de las medidas para combatirla,
- que sea asociativa en su orientación, con una base para una participación activa y coordinada entre las agencias de desarrollo involucradas en apoyar las estrategias en el país (es decir, mejorar la coordinación entre donantes multilaterales, bilaterales y organizaciones no gubernamentales), y
- que se base en una perspectiva de mediano a largo plazo.

Al mismo tiempo, y como apoyo financiero a las Estrategias de Reducción de Pobreza, el FMI convertiría su instrumento tradicional de relacionamiento con los países HIPC, el ESAFs (Facilidad Ampliada para el Ajuste Estructural), en una Facilidad para la Reducción de la Pobreza y el Crecimiento (PRGF por sus siglas en inglés). La idea subyacente es que ahora el FMI se ocuparía principalmente de desarrollar programas financieros que faciliten el crecimiento de la economía, condición necesaria para la reducción de la pobreza y que además, vigilaría que las políticas de crecimiento fueran orientadas a beneficiar a los más pobres. Para lograr este objetivo, se decide que tener ERP y hacer seguimiento a la misma será condición para acceder a un PRGF.

El modelo propuesto por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional para una Estrategia de Reducción de Pobreza fue de un plan de acción completo y estratégico: una priorización de políticas y programas sectoriales y macroeconómicos, basada en una valoración de la pobreza, financiada dentro de un marco macroeconómico sólido y asociada a indicadores para supervisar el progreso. Se esperaba además que la estrategia sea elaborada en consulta o con la participación de actores de la sociedad civil, incluyendo los pobres. Un enorme desafío en cualquier circunstancia (y algo que no se intenta en países desarrollados), dicho objetivo era particularmente difícil de alcanzar ante la ausencia de evidencia suficiente sobre la efectividad en reducir pobreza de las acciones gubernamentales en Bolivia y, además, cuando los autores de la estrategia tenían el doble mandato de obtener la aprobación de Banco Mundial y del Fondo Monetario, así como de satisfacer la cantidad de demandas que surgieron en el proceso de diálogo convocado para generar la estrategia – el Diálogo Nacional 2000.

La EBRP aprobada en los directorios del Banco Mundial y el Fondo Monetario comparte varias de las deficiencias observadas en estrategias de otros países: no logra priorizar acciones y no articula adecuadamente la relación entre las causas de la pobreza identificada, las acciones seleccionadas y las metas establecidas. Asimismo, deja interrogantes sobre la sostenibilidad del financiamiento de la estrategia y su sesgo hacia los servicios sociales. Algunos opinan también que el plan no identifica las causas estructurales de pobreza en el país. En todo caso, queda claro que no se consiguió generar un sentido de apropiación amplia de la EBRP, ni tampoco garantizar la continuidad del apoyo para la estrategia frente a cambios en el gobierno nacional.

Sin embargo, la EBRP se diferencia de otras estrategias por la dimensión del Diálogo Nacional 2000 y por el rol importante asignado a los gobiernos municipales en la estrategia. A pesar que la gran mayoría del presupuesto anual de la estrategia (más de US\$1 billón) es la responsabilidad del gobierno nacional, más de 60% de los recursos HIPC II (\$US70 millones en promedio anual “liberados” con el alivio de deuda) y algunos recursos adicionales de inversión se asignan directamente a los municipios, empoderando a las comunidades en la elección de acciones para reducir pobreza. El caso boliviano también se destaca por la decisión de institucionalizar a través de la Ley del Diálogo Nacional la distribución de recursos antes descrita, la decisión de repetir los diálogos cada tres años, y la creación de un Mecanismo de Control Social conformado por representantes de la sociedad civil.

Sea cual fuera el futuro de la EBRP en Bolivia, el proceso de su creación y su inicial implementación han dejado huella. La Ley del Diálogo Nacional profundizó el proceso de descentralización en el país y creó la esperanza (y el compromiso) de repetir los diálogos nacionales sobre políticas nacionales. El Diálogo Nacional 2000 contribuyó a incrementar la presión sobre el gobierno para atender una serie de preocupaciones claves relacionadas con la pobreza. El esfuerzo continuo de UDAPE en el seguimiento de la EBRP ha permitido un incremento significativo de elaboración de informes públicos regulares y de auto-reflexión del gobierno sobre los denuedos para reducir la pobreza. Además, parece que la EBRP estimuló el apoyo de la cooperación en el incremento de oferta de información sobre indicadores

sociales y de pobreza, lo cuál será de gran ayuda para futuras iniciativas interesadas en el análisis y monitoreo de la pobreza en Bolivia. A pesar del estancamiento de la economía y de la disminución de flujos de asistencia externa, el gasto social no ha bajado mucho, aún en un ambiente recesivo. Si bien este hecho no puede atribuirse directamente a la EBRP, existen algunos esfuerzos relacionados a la estrategia, como la reducción del déficit de maestros y personal de salud, que han contribuido a sostener el gasto social.

En una nota más preocupante, interrogantes entre la cooperación internacional sobre temas de corrupción, administración deficiente de los recursos públicos y ausencia de planes y metas sectoriales específicas, limitan las iniciativas de los donantes para orientarse hacia financiamiento programático más flexibles. Serios problemas de capacidad institucional han afectado la implementación de la estrategia. Por ejemplo, según información registrada por la Unidad de Planificación Fiscal del Ministerio de Hacienda, solamente cerca del 56% de los recursos HIPC II transferidos automáticamente a cuentas bancarias de los municipios han sido utilizados en la gestión 2002, mientras que, irónicamente, el Tesoro General de la Nación (TGN) se encuentra en una situación fiscal cada vez más difícil que lo obliga a prestarse del exterior en condiciones no concesionales o acudir a financiamiento interna. Bolivia ha estado sin un PRGF (Poverty Reduction and Growth Facility) desde finales del 2001, y para paliar la situación de iliquidez del TGN, se ha accedido a créditos no concesionales de organismos regionales y el Fondo Monetario Internacional, incrementado notablemente el costo de su financiamiento. Pese a los alivios de deuda externa obtenidos, la sostenibilidad de la deuda externa del país se ha visto también comprometida con estas últimas evoluciones y se estima que Bolivia se encuentra nuevamente por encima del ratio de sostenibilidad. A esto se suma la situación de la deuda interna cuyo servicio nominal ha pasado a ser más elevado que el de la deuda externa. Igual de preocupante es la persistente y creciente inestabilidad política y social, que pone en evidencia que ni el Diálogo Nacional 2000 ni la EBRP han logrado construir en Bolivia una visión consensuada de desarrollo y lucha contra la pobreza.

La EBRP se encuentra hoy día en una coyuntura crítica en Bolivia. El presente informe analiza cómo llegamos a este punto y ofrece reflexiones (y preguntas) sobre lo que ha significado hasta ahora esta experiencia para Bolivia y lo que implica para el marco ERP en general. El informe de este año da más énfasis al proceso de la génesis y a la creación de la EBRP y su contenido, que a la implementación de la estrategia. En los siguientes años, el estudio estará más enfocado en la implementación y el impacto de la estrategia, sin dejar de revisar el proceso y el contenido de cualquier cambio a la estrategia. La EBRP revisada aparece en este reporte para explicar cómo el gobierno de Sánchez de Lozada respondió a las críticas hechas por la sociedad civil y la cooperación internacional a la EBRP original, pero no analizamos esta nueva estrategia en detalle ya que el futuro de dicho documento es todavía incierto.

El capítulo 2 se inicia con una descripción del contexto económico, político y social de Bolivia. El capítulo 3 se concentra en el proceso de creación de la estrategia. El capítulo 4 analiza el contenido de la EBRP original y los cambios propuestos en la EBRP revisada. El capítulo 5 analiza la implementación de elementos claves de la estrategia. El capítulo 6

examina en mayor profundidad la reacción y el papel de la cooperación internacional en el proceso, así como los eventuales cambios en las políticas y prácticas de la asistencia externa. Las conclusiones sobre las lecciones, así como las preguntas que surgieron de esta experiencia, se presentan en el capítulo 7.

Recuadro 1.2 Metodología.

La metodología para este estudio se basa inicialmente en una revisión de artículos e informes que han sido escritos sobre la EBRP, así como de diversos datos oficiales, documentos e informes de investigación públicos sobre la pobreza y esfuerzos para reducir la pobreza en Bolivia. Esta información se completa con entrevistas realizadas por un equipo de cuatro investigadores (dos bolivianos y dos extranjeras) durante tres semanas en abril 2003 a una amplia selección de actores de los gobiernos nacional y local, de la sociedad civil, la cooperación internacional, y expertos independientes en temas de pobreza y desarrollo en Bolivia. La lista de entrevistados aparece como anexo a este informe. Posteriormente, a solicitud del equipo de investigadores el ILDIS (Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales) organizó un seminario en la ciudad de La Paz en agosto 2003 donde se invitaron a todos los entrevistados y algunas organizaciones adicionales con la finalidad de discutir los resultados preliminares de este estudio. Los comentarios obtenidos en esta ocasión sirvieron como un insumo final para este informe.

Esta metodología contiene varios elementos originales que necesitan ser resaltados. En primer lugar, este estudio hace un esfuerzo explícito por observar los roles, los intereses y las actitudes de diferentes grupos de actores con la finalidad de entender mejor el proceso de elaboración de la EBRP, los resultados de este proceso, y las divergencias en las percepciones sobre la EBRP. Este análisis de actores (“stakeholder análisis”) es un elemento que diferencia este estudio de otras evaluaciones de la EBRP. En segundo lugar, pretendemos, a lo largo de los cinco años del estudio, examinar la importancia y la implementación de la EBRP tanto en el nivel nacional como en los niveles descentralizados. Por consiguiente, se consideran las entrevistas y la recopilación de documentos de investigación en tres municipios de diferentes características y tamaños – Sucre (capital del departamento de Chuquisaca que cuenta con 215.778 habitantes), Yapacaní (municipio de carácter rural-urbano mixto que cuenta con 31.538 habitantes en el departamento de Santa Cruz), y Chaquí (municipio rural pequeño con 9.644 habitantes, uno de los más pobres en el departamento de Potosí). Se visitó cada municipio una o más veces en la preparación de este informe. Los hallazgos sobre el nivel local se discuten en este informe, pero mayor detalle se encuentra en el informe temático sobre descentralización, otro producto del estudio encargado por la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (Helmsing et al, 2003). Finalmente, el informe presta atención especial a los temas de género y desarrollo rural en la EBRP, los cuales son considerados como temas transversales en la estrategia y son de interés particular para los patrocinadores de este estudio.

2. EL CONTEXTO ECONÓMICO, SOCIAL, Y POLÍTICO DE BOLIVIA EN SU CAMINO HACIA LA EBRP

Para entender el desarrollo de la EBRP en Bolivia, es importante empezar por estudiar la situación en la que se encontraba el país en 1999. El contexto político, económico, y social de Bolivia dio un carácter particular al desarrollo de esta iniciativa en el país. En este capítulo exploramos las potencialidades y restricciones con las cuáles contaba Bolivia al preparar su ERP en 1999. En los capítulos siguientes, veremos cómo esas potencialidades y restricciones dieron forma a la EBRP así como al proceso de su creación, y cómo afectaron la implementación de la estrategia.

Recuadro 2.1 Al empezar a desarrollar la EBRP en 1999....

¿Con qué potencialidades contaba?

- Estructura institucional descentralizada y rol importante para municipios desde 1994
- Experiencia a nivel municipal en planificación participativa y una experiencia previa de consulta en el diseño de políticas nacionales
- Organización social fuerte y buenas relaciones con la cooperación internacional
- Creatividad demostrada en el diseño de políticas públicas (Ej. participación popular y la capitalización)
- Propuestas estratégicas sectoriales en marcha de las cuales se podría sacar lecciones (Ej. reforma educativa, programa de atención a niños y madres, extensión e investigación agrícola)
- Esfuerzos recientes de crear estrategias multisectoriales para la reducción de pobreza

¿Con qué restricciones y obstáculos se enfrentaba?

- Estrategias previas para combatir pobreza no sobrevivieron los cambios de gobierno
- Un contexto económico recesivo, a pesar del “éxito” en estabilización y crecimiento durante la mayor parte de la década de los 90
- Una agenda llena de reformas en marcha, complicadas por persistentes problemas de capacidad de gestión
- Déficit fiscal creciente y dependencia continua de la ayuda externa
- Un aumento en el número absoluto de pobres, a pesar de tasas de pobreza decrecientes y el incremento significativo del gasto social en los 90

2.1 La economía en los 80 y 90: estabilización, crecimiento y desaceleración

Al inicio de la década de los 80s, Bolivia enfrentó una crisis económica, política y social, que desencadenó en un proceso hiperinflacionario hacia mediados de esa década. En agosto de 1985, se puso en vigencia la denominada Nueva Política Económica que introdujo un programa de estabilización económica de rasgos ortodoxos¹, dando paso además a la

¹ La Nueva Política Económica tenía como objetivos principales: i) eliminar expectativas inflacionarias para sentar las bases y promover un mayor crecimiento económico, ii) sanear las finanzas públicas, iii) adoptar una estricta disciplina monetaria, y iv) liberalizar los mercados (comercial y financiero, principalmente) para reestablecer la solvencia externa del país. La esencia del programa de estabilización económico radicó en una combinación consistente de políticas fiscal y monetaria restrictivas, asociadas a una fuerte devaluación inicial (“overshooting”) y posterior estabilización del tipo de cambio.

introducción de un primer grupo de reformas estructurales que dan forma al modelo de desarrollo que hoy está todavía vigente en Bolivia.

Bolivia logró alcanzar en un periodo relativamente corto una estabilidad macroeconómica y a pesar de una fuerte caída de precios de sus principales productos de exportación, la actividad productiva se recuperó progresivamente, en particular a partir de 1987. **Entre 1990 y 1998, la tasa de crecimiento promedio del PIB se mantuvo por encima del 4%** y el PIB per cápita creció en promedio en 2% anualmente. A partir de 1999, el crecimiento del producto empezó a desacelerarse como consecuencia de impactos externos negativos derivados de la crisis internacional y factores internos, que se tradujeron en el estancamiento de la demanda interna (BCB, 2001). La tasa de crecimiento del PIB en 1999 fue 0,4%. **Justamente cuando le tocó al país elaborar e iniciar la implementación de la EBRP, el contexto económico estaba trabajando en contra de cualquier esfuerzo para reducir la pobreza**

Cuadro 2.1: Bolivia: Indicadores Económicos 1990 -2002.

Indicadores	1990	1991	1993	1995	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<i>Sector Real (%)</i>										
Tasa de Crecimiento PIB	4.6	5.3	4.3	4.7	5.0	5.0	0.4	2.4	1.2	2.8
Tasa de Crecimiento PIB per cápita	2.4	2.8	1.8	2.2	2.5	2.6	-1.9	0.0	-1.2	0.4
<i>Sector Monetario</i>										
Tasa Inflación Anual (%)	18.0	14.5	9.3	12.6	6.7	4.4	3.1	3.4	0.9	2.5
Reservas Internacionales Netas (Millones de US\$)	132.2	200.3	370.9	650.2	1066.0	1063.4	1113.6	1084.8	1077.4	853.8
<i>Sector Fiscal (%PIB)</i>										
Superavit/Déficit Global	-4.4	-4.2	-6.1	-1.8	-3.3	-4.0	-3.7	-3.8	-6.5	-8.4
Déficit de Pensiones					-2.5	-4.0	-4.0	-4.5	-4.8	-5.1
Superavit/Déficit sin Pensiones					-0.8	0.0	0.3	0.7	-1.7	-3.3
<i>Sector Externo (%PIB)</i>										
Índice Términos de Intercambio (Base 1990)	100.0	87.1	67.3	69.0	67.5	63.7	60.6	62.5	59.4	61.4
Superávit/Déficit en Cuenta Corriente	2.0	-4.1	-7.7	-5.1	-8.2	-10.0	-8.2	-7.2	-5.7	-6.4
Deuda Pública Externa	77.5	67.8	69.9	71.4	56.6	54.8	55.3	53.1	54.9	55.0

Fuente: BCB, INE, UDAPE

Aún en la fase de crecimiento sostenido de la economía, con estabilidad de precios, **la estructura productiva del país no varió significativamente**. A lo largo de los años 90, la

agricultura, la extracción de recursos naturales (minería e hidrocarburos), la industria manufacturera (agroindustria, textil y refinerías de petróleo) y el comercio, han representado más del 50% del valor agregado. En esta etapa, los sectores más dinámicos de la economía han sido los de transportes y comunicaciones, electricidad, gas y agua, que han doblado prácticamente su participación en el producto desde 1980, lamentablemente sin efectos significativos en el empleo. Estos sectores estuvieron directamente relacionados con la aplicación de las reformas estructurales llevadas a cabo desde 1992. (UDAPE, 2001). El desfavorable contexto externo e interno enfrentado a partir de 1999 ha ocasionado la contracción y menor dinamismo de los sectores minero, construcciones e hidrocarburos.

La política monetaria tuvo como objetivo principal mantener la estabilidad de la moneda nacional y aminorar los desequilibrios en la balanza de pagos. En el periodo de análisis se ha controlado adecuadamente la emisión monetaria y su crecimiento ha sido consistente con mayores transacciones en la economía y mayores ganancias en las reservas internacionales netas, sin generar presiones sobre la demanda agregada y sobre la inflación. Estos resultados positivos fueron acompañados por un proceso creciente de dolarización del sistema financiero.

La política fiscal en términos generales se ha centrado en un manejo equilibrado de los ingresos y egresos. La reforma tributaria de 1986 y sus posteriores complementaciones, así como la privatización/capitalización de empresas públicas iniciada en 1992, contribuyeron a incrementar de manera importante los ingresos fiscales y reducir los gastos. Sin embargo, por el lado de los gastos, no se logró ejecutar con éxito una política fiscal que reduzca, de manera consistente, el gasto corriente y promueva las inversiones. (Antelo, 2000) Si bien en el periodo 1990 - 1996, el déficit fiscal promedio fue de 3.7 como porcentaje del PIB con tendencia decreciente, **a partir de 1997 se registran déficits crecientes**, pasando a 4.0% en 1999 y a 8.4% en 2002. Parte de la explicación radica en el mayor gasto de corto plazo derivado de la segunda generación de reformas estructurales, en particular la reforma del sistema de pensiones de 1997. Por otro lado, se ha evidenciado en los últimos años una evasión estimada en 40% a 50% en los principales impuestos, así como proporciones elevadas de contrabando en el país, en parte como respuesta a la contracción económica enfrentada desde 1999. (UDAPE, 2000)

El hecho que el déficit fiscal de los últimos años no hubiera sido inflacionario se debe, en parte, a que su financiamiento provino principalmente de fuentes externas (Cuadro 2.2). Desde la aplicación del ajuste estructural de 1985, Bolivia ha conocido un significativo apoyo financiero de la cooperación internacional, siendo considerado “país de concentración” por varios donantes bilaterales y “país piloto” para programas de algunos organismos multilaterales (Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial). Esta situación se ha visto reforzada por el hecho de que Bolivia ha desarrollado y posteriormente aplicado varias de las reformas y políticas que se han convertido en parte de la agenda internacional del desarrollo en los últimos 15 años. Sin embargo, la dependencia de la inversión pública respecto al financiamiento externo es importante, alcanzando en promedio para el periodo 1990–2002, un

50,2% de la inversión total (38,2% créditos, en su mayoría concesionales, y 12% de donaciones) y representando cerca al 4% del PIB en promedio anualmente.

Cuadro 2.2: Fuentes de Financiamiento de la Inversión Pública 1990 –2001 (como porcentaje de la Inversión Pública y del PIB).

FUENTE	1990	1991	1993	1995	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Promedio 90-2002
% de la Inversión Pública											
RECURSOS INTERNOS	45.6	54.2	41.0	48.0	58.9	57.9	55.7	52.9	52.1	45.8	49.8
RECURSOS EXTERNOS	54.4	45.8	59.0	52.0	41.1	42.1	44.3	47.1	47.9	54.2	50.2
- créditos	42.2	35.4	45.3	42.9	31.8	30.4	32.8	34.8	30.3	34.3	38.0
- donación	12.2	10.4	13.7	9.1	9.3	11.7	11.5	12.3	17.6	20.0	12.3
% del PIB											
RECURSOS INTERNOS	3.0	4.3	3.4	3.7	4.1	3.4	3.6	3.7	4.2	3.5	3.7
RECURSOS EXTERNOS	3.5	3.6	4.9	4.0	2.9	2.5	2.8	3.3	3.8	4.1	3.8
- créditos	2.7	2.8	3.8	3.3	2.2	1.8	2.1	2.4	2.4	2.6	2.9
- donación	0.8	0.8	1.2	0.7	0.7	0.7	0.7	0.9	1.4	1.5	0.9
TOTAL INVERSION PUBLICA	6.5	7.9	8.3	7.7	6.9	5.9	6.4	6.9	8.0	7.6	7.5

Fuente: Elaboración sobre la base de información SISIN – VIPFE.

2.2 Las reformas gubernamentales: agenda ambiciosa

Además del uso tradicional de las políticas fiscales, monetarias y cambiarias de estabilización, a partir de 1985 se introdujeron también elementos para reformar el Estado boliviano. Las reformas comercial y financiera y la del mercado laboral fueron concebidas por el gobierno como instrumento de control indirecto del nivel de precios y de inyección de credibilidad en el programa de estabilización. Estas políticas tuvieron como consecuencia el retiro del Estado de la asignación directa de crédito en la economía y en la fijación de precios, tasas de interés y salarios que, desde entonces, se fijan por el mercado.

Una segunda generación de reformas fue ejecutada entre 1994-1997, con el fin de mejorar la eficiencia y asignación de recursos en la economía. Se abandonó el capitalismo de Estado e inició una etapa de desarrollo y fortalecimiento del rol normativo y regulador, de garante de la estabilidad macroeconómica, y promotor de inversiones públicas sociales, dejando al sector privado la responsabilidad principal de realizar las inversiones productivas y de producir y administrar los servicios básicos en mercados regulados. Se promulgaron y/o reformularon una serie de leyes económicas y sociales, se ha modificado la Constitución Política del Estado, se ha iniciado la reforma a la justicia y se han llevado a cabo varios esfuerzos de reorganización del Poder Ejecutivo. (Ver Anexo 2: Cronología de Reformas)

Entre 1992 y 1993, (y posteriormente en 1998) se privatizaron empresas pequeñas y medianas del Estado. Desde 1994, se inicia un proceso de capitalización de las empresas públicas más importantes, con la finalidad de atraer mayor inversión extranjera directa al país, escasa o nula bajo la estrategia anterior de privatización. Bajo este nuevo esquema, las empresas estatales se convirtieron en sociedad anónimas mixtas, donde empresas privadas nacionales o internacionales aportaron capitales nuevos a las empresas, no pudiendo exceder el 50% del total de las acciones de las empresas capitalizadas. El resto de las acciones se quedó en manos del gobierno (y una pequeña fracción en manos de trabajadores de las empresas capitalizadas interesados en esta opción), para luego ser distribuidas en forma indirecta (a través de los Fondos de Pensiones) a todos los bolivianos mayores de edad al 31 de diciembre de 1995.

De esta manera, **se ejecuta a partir de 1997 la Reforma del Sistema de Pensiones**. Con la Ley de Pensiones, se transformó un sistema de pensiones de reparto simple en un sistema de capitalización individual, con administración privada. Esta reforma ha resultado en el incremento de los costos fiscales en el corto plazo, principalmente debido a varias disposiciones legales emitidas desde 1999 que incrementan los costos inicialmente previstos en dicha reforma.

Con la finalidad de atender más eficazmente el desarrollo local y regional, a partir de 1994 se inicia un proceso de modernización administrativa del Estado con la promulgación de la **Ley de Participación Popular** (1994) y la **Ley de Descentralización Administrativa** (1995), que definieron una estructura de relaciones distinta entre la sociedad civil y el Estado, donde **la planificación centralizada pasa a ser participativa y los gobiernos municipales se constituyen en actores fundamentales del desarrollo regional y nacional**. Asimismo, se define que 20% de las recaudaciones anuales de los impuestos nacionales sean asignados a los

Recuadro 2.2. La Ley de Participación Popular.

- La LPP reconoce en su artículo primero la personalidad jurídica de las Comunidades y Pueblos Indígenas, Comunidades Campesinas y Juntas de Vecinos como organizaciones territoriales de base (OTB). Sobre la base de la participación de estas OTBs se establecen los Comités de Vigilancia, comités de ciudadanos responsables por el control y seguimiento de la administración de los recursos y ejecución de los planes por los gobiernos municipales.
- Se amplía la jurisdicción de los gobiernos municipales a toda la sección de provincia, es decir, el municipio contempla tanto el área urbana como rural.
- Se transfiere a los gobiernos municipales la infraestructura física de educación, salud, deportes, micro riego y caminos vecinales para su respectiva administración, mantenimiento y renovación.
- La ley establece la distribución de recursos por coparticipación tributaria (20% de las recaudaciones anuales de los impuestos nacionales) para los municipios a través del principio de la distribución igualitaria por habitante y con un mecanismo automático de transferencia.
- Se define como ingresos municipales propios el Impuesto a la Renta Presunta de Propietarios de Bienes (impuesto a la propiedad rural, a los inmuebles urbanos y sobre vehículos automotores, motonaves y aeronaves), las patentes y los impuestos establecidos por Ordenanza Municipal.
- Se establece la planificación participativa municipal para la formulación de los Planes de Desarrollo Municipal y Planes Operativos Anuales.

municipios bajo el principio de distribución igualitaria por habitante con el propósito de corregir los desequilibrios observados entre áreas rurales y urbanas. Con la Ley de Participación Popular (LPP) se implementa un modelo de descentralización eminentemente municipalista, (Recuadro 2.2). Este modelo inicial no elabora en detalle sobre los roles del nivel departamental. Por ello, la Ley de Descentralización Administrativa busca complementar el proceso de descentralización a nivel departamental, con un fuerte énfasis en la **desconcentración de recursos y responsabilidades del nivel nacional a las prefecturas departamentales**.

2.3 La descentralización: auge y estancamiento

Con la descentralización de la gestión pública, la participación de los gobiernos municipales en la ejecución de la inversión pública se incrementa sustancialmente. **Antes de la LPP, la inversión realizada por las instituciones locales no alcanzaba al 8%, del total de la inversión pública, habiéndose luego incrementado hasta un nivel máximo de 21,3% en 1999**, el año que Bolivia entró al proceso HIPC II (Cuadro 2.3.). Este incremento de participación fue aún más importante para las prefecturas (que cuentan con ingresos por regalías de actividades extractivas en sus regiones), las que se constituyeron, a partir del año 1998, en las principales responsables institucionales de inversión pública, orientada fundamentalmente a la infraestructura.

Cuadro 2.3 Ejecución de la Inversión Pública, 1994 – 2002.

NIVEL DE EJECUCIÓN	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
(En millones de dólares)									
TOTAL	513,3	519,7	588,6	548,3	504,7	530,6	583,5	638,8	584,7
Nacional	384,9	348,2	323,7	274,1	176,6	202,2	255,5	246,8	340,7
Departamental	88,3	93,6	164,8	172,7	227,1	215,4	221,9	279,6	121,4
Municipal	40,0	77,9	100,0	101,4	100,9	113,0	106,1	112,5	122,7
(Estructura porcentual)									
TOTAL	100.0								
Nacional	75.0	67.0	55.0	50.0	35.0	38.1	43,8	38.6	58.3
Departamental	17.2	18.0	28.0	31.5	45.0	40.6	38,0	43.8	20.8
Municipal	7.8	15.0	17.0	18.5	20.0	21.3	18,2	17.6	21.0

Fuente: Elaboración con base en información VIPFE y VPEPP

Nota: Nacional: Incluye la ejecución de proyectos Nacionales (Ministerios), Departamental: Incluye la ejecución de Proyectos de las Prefecturas Departamentales y cofinanciamiento regional de los Fondos de Inversión, Municipios: Incluye la ejecución de Gobiernos Municipales y de Empresas Locales Municipales (SEMAPA, ELAPAS, AAPOS).

En 1999 **más del 60% de la ejecución de la inversión pública total estaba a cargo de los gobiernos municipales y prefecturas departamentales**, lo que, en principio, debería contribuir a una mejor asignación de los recursos públicos, ligándolos más a la demanda social identificada a través de una mayor participación de la sociedad civil en la planificación y ejecución de programas locales y departamentales hacia sus necesidades prioritarias. El

balance de las reformas administrativas a nivel municipal ha sido hasta ahora favorable, más que todo por la dirección del cambio. Sin embargo, los resultados alcanzados son heterogéneos y desiguales, dependiendo de los municipios. Está claro que **los más beneficiados con este proceso descentralizador han sido los municipios medianos y pequeños** que en el pasado carecían de mecanismos legales para vincularse con recursos públicos. El área rural se ha incorporado a la jurisdicción municipal y el porcentaje de recursos del presupuesto nacional y de la inversión pública nacional destinados al ámbito municipal rural se ha incrementado sustancialmente. El éxito de la descentralización en llevar recursos al área rural y a los municipios pequeños explica por qué un entrevistado para este estudio caracterizó la descentralización como “la manera boliviana de luchar contra la pobreza”.

Más allá de los logros **persisten algunos problemas en el modelo boliviano de descentralización**. Según un estudio del Banco Mundial, los resultados de la descentralización en el nivel departamental han sido más bien negativos que positivos (Banco Mundial 2000). Las prefecturas no han logrado desarrollar sus potencialidades y, por el contrario, han frenado el ritmo de descentralización y descuidado las tareas que debían haber permitido fortalecer la acción departamental y local. Esto se explica en parte por la bifurcación de la organización administrativa en el nivel nacional (Helmsing 2003). El Vice-Ministerio (ahora Ministro) de Participación Popular es el ente rector de la política de descentralización hacia los municipios. Para las Prefecturas, el Vice-Ministerio de Coordinación Gubernamental es el responsable. Entre los problemas a nivel municipal que se mencionan en los estudios del Banco Mundial y de Helmsing se encuentran: i) la tendencia a la fragmentación municipal; ii) grandes variaciones entre los municipios en sus capacidades técnicas e institucionales; ; iii) limitada capacidad institucional para planificar e implementar la inversión municipal, en algunos casos (principalmente en los medianos y pequeños municipios) y elevado endeudamiento en otros (principalmente los grandes); y iv) limitados niveles y aprovechamiento de inversiones concurrentes entre las prefecturas y los gobiernos municipales.

En términos de la distribución de inversión, 1999 fue el auge de la descentralización en Bolivia. Como veremos en el capítulo 5, la participación de la inversión municipal y departamental en la inversión total se estanca en los últimos años, a pesar de que el proceso HIPC II introduce unas medidas para profundizar la descentralización en el país. Esto se explica en parte por los problemas persistentes con las capacidades en los municipios y las prefecturas. Al entrar al proceso HIPC II, y aún hoy día, el desafío más importante es formular una política de descentralización que defina con mayor claridad los roles y competencias de los diferentes ámbitos (nacional, principalmente departamental y municipal) y que permita el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los gobiernos municipales y departamentales.

2.4 La política social en los años 90: mayor gasto social y varias estrategias de reducción de pobreza.

La política social estuvo relegada en el periodo 1980 – 1989, inicialmente en razón de la crisis económica, social e hiperinflación que se vivió desde principios hasta mediados de esa década y, posteriormente, debido a la racionalización del gasto público dirigida a estabilizar la economía. A partir de 1987 se intentó atenuar los efectos sociales de la crisis económica con el financiamiento de programas sociales de empleo de emergencia de corto plazo, a partir de la creación del Fondo Social de Emergencia. Más allá de las bondades y resultados positivos de este programa, que generó empleos y obras públicas en muchas regiones del país, no se pudo incidir significativamente en la reducción de la pobreza monetaria, en particular en el área rural.

A partir de la década de 1990 el gobierno de Bolivia hace mayor énfasis en el tema social, en parte como consecuencia de un mayor conocimiento del problema,² pero también como resultado de las orientaciones de la cooperación internacional (Prisma, 2000). En esta lógica, a partir de 1992, se presenta la denominada Estrategia Social Boliviana para establecer las bases que permitan modificar el enfoque de la política social asistencial hacia una visión estratégica de desarrollo del capital humano para luchar contra la pobreza. Luego, a partir de 1993 este último enfoque se profundiza para permitir la orientación de la asignación de recursos públicos al área social mediante el desarrollo de programas sectoriales, entre los que se destacan **la reforma educativa y la reforma de salud**. Estas reformas están orientadas a mejorar la calidad y la cobertura de los servicios, enfocados en **educación básica y salud primaria**, principalmente. En educación, se revisa principalmente los contenidos educativos y se introduce la educación bilingüe; y en salud se descentralizan las prestaciones de salud con un nuevo modelo sanitario orientado a la salud primaria.

La lucha contra la pobreza se complementa en la década de los noventa con el desarrollo de programas sociales orientados a los grupos más vulnerables, con énfasis en las áreas rurales, donde se concentran las mayores tasas de pobreza del país. En este marco se organizaron fondos financieros: como el Fondo de Inversión Social, y el Fondo Nacional de Desarrollo Rural para promover las inversiones públicas en las regiones más pobres, y el Fondo de Desarrollo Campesino para apoyar el desarrollo de actividades productivas en las áreas rurales. Los recursos de estos fondos de inversión y desarrollo estaban disponibles para todos los municipios y regiones del país, aunque los municipios más pobres tenían en teoría prioridad para obtener recursos. Asimismo, desde 1993 se otorga particular interés a la incorporación de temas transversales a la política social, con el propósito de reducir las inequidades de género, étnicas y generacionales. La Reforma de la Constitución Boliviana reconoce el carácter multicultural del país. De igual manera, la Ley Contra La Violencia

² Varios estudios sobre el nivel y las condiciones de pobreza en Bolivia se desarrollan durante este periodo, incluyendo un Mapa de la Pobreza elaborado por el Instituto Nacional de Estadísticas y un amplio estudio del Banco Mundial que puso sobre la mesa de discusión varios temas sobre la pobreza en el país que hasta entonces habían sido ignorados o mitos que se repetían mecánicamente sin evidencia empírica.

Familiar y la Ley de Partidos Políticos dan importancia a la problemática de la mujer en políticas nacionales.

En 1996, el gobierno boliviano presenta al país y posteriormente al Grupo Consultivo de Donantes una propuesta de **estrategia de mediano plazo de lucha contra la pobreza rural**, denominada Estrategia de Transformación Productiva del Agro (ETPA). Esta tiene como objetivo central atacar la falta de ingresos y oportunidades mejorando la productividad (agrícola y no agrícola) en las áreas rurales y planteando políticas sectoriales complementarias, un programa de gasto público asociado y finalmente, los contenidos de los proyectos específicos que apoyan estos programas. La comunidad internacional apoyó este planteamiento, reconoció el acierto para identificar las principales causas de la pobreza en el país y para proponer soluciones concretas a esta situación. El gobierno de Bolivia inició un proceso de reorientar y comprometer recursos para apoyar los cuatro pilares de la ETPA: tecnología (extensión y tecnología agraria), desarrollo humano (educación y salud), infraestructura (caminos y riego) y desarrollo sostenible (titulación de tierras y manejo de cuencas).

En agosto 1997, el General Banzer gana la elección presidencial y asume el gobierno. **El nuevo gobierno no adopta la ETPA como política suya**, sino que inicia en octubre de 1997 el Diálogo “Bolivia hacia el Siglo XXI” (Diálogo Nacional 1997), con la participación de la sociedad civil, partidos políticos, y expertos fuera del gobierno, con el objetivo de definir líneas generales de política de Estado. Con este primer diálogo nacional, al menos en el discurso, la lucha contra la pobreza aparece como una propuesta central de acción. Como resultado del Diálogo Nacional 1997 se presenta la “Propuesta Contra la Pobreza” (1997) que da lugar inmediatamente después a la presentación del Plan Operativo de Acción 1997 – 2002, en el que se identifican otra vez cuatro pilares: oportunidad (generación de empleos), equidad (profundización de la reforma educativa y reforma de salud, saneamiento básico, vivienda), dignidad (erradicación de la coca) e institucionalidad (lucha contra la corrupción y reforma judicial).

Las diversas acciones implementadas en la década de los 90 han tenido correspondencia con el comportamiento del gasto público social, tanto corriente como de inversión. Así, entre 1995 - 1999 el gasto social (*corriente e inversión*) pasó de 12,4% a 16,15% del PIB, (Cuadro 2.4). Entre el gasto social corriente, el mayor aumento entre 1995 y 1999 fue en pensiones. La inversión pública observó cambios sustanciales a partir de la decisión en 1995 de no invertir más recursos públicos en empresas públicas de servicios e iniciar un proceso de capitalización por un lado, y la descentralización de recursos hacia los municipios y prefecturas por otro lado. Estos hechos, junto con un interés creciente en la educación, salud y el desarrollo rural, motivaron un aumento significativo de la inversión destinada a los sectores sociales. Entre 1990 y 1999, la inversión pública *social* subió de un 18.4% de la inversión pública al 49.9%.

2.5 Impacto en pobreza: más éxito con pobreza no monetaria.

El incremento en gasto social en los años 90 contribuyó a **una reducción de la tasa de pobreza no monetaria**, medida por el índice de necesidades básicas insatisfechas³, (Cuadro 2.5). Este éxito fue más marcado en áreas urbanas que en las rurales. Las tasas de pobreza monetaria, definida con una línea de pobreza, han sido más persistentes.

Cuadro 2.4 Gasto Social: 1995 – 2002.

GASTO SOCIAL: 1995 – 2002

(En porcentaje del PIB)

Sector/Concepto	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Gasto Corriente	8,94	9,96	11,35	11,60	12,14	12,29	13,79	13,96
Salud	2,75	2,88	2,94	2,86	2,82	2,80	3,12	3,03
Educación	4,74	4,84	5,04	4,95	5,29	5,13	5,91	6,02
Gestión Social (Prefecturas)	0,00	0,00	0,00	0,02	0,01	0,02	0,02	0,01
Pensiones	1,32	2,11	3,23	3,59	3,70	4,08	4,46	4,60
Aportes (AFP's)	0,13	0,13	0,13	0,18	0,31	0,26	0,29	0,31
Gastos de Capital (Inversión)	3,47	3,93	3,91	4,03	4,37	4,71	5,36	5,78
Salud	0,39	0,43	0,42	0,41	0,50	0,72	0,62	0,73
Educación	0,56	0,87	0,97	0,75	0,92	0,99	1,34	1,48
Saneamiento Básico	0,69	1,15	1,02	0,97	1,19	1,08	0,93	0,63
Urbanismo	1,14	0,83	0,74	0,74	0,58	0,59	0,81	0,82
Desarrollo Rural	0,70	0,66	0,77	1,16	1,19	1,32	1,66	2,12
Del cual: Caminos Vecinales	0,18	0,27	0,30	0,39	0,55	0,51	0,73	0,78
Gasto Social Total	12,41	13,88	15,26	15,63	16,51	16,99	19,15	19,74

Fuente: UDAPE, VIPFE y Unidad de Programación Fiscal (UPF)

Aún con tasas de crecimiento del PIB por encima del crecimiento de la población durante gran parte de la década de los 90, el incremento importante en gasto social, la descentralización, y dos estrategias de lucha contra la pobreza, Bolivia **no ha logrado producir una reducción sostenible en la tasa de pobreza monetaria**. Más preocupante aún es que **el número total de pobres en el país ha aumentado**, a pesar de que la tasa de pobreza ha bajado, (Escobar de Pabón, 2002). El desafío que enfrentaba Bolivia, y sus aliados en la lucha contra la pobreza, en 1999 fue lograr lo que tanto las políticas sociales como económicas del pasado no han logrado, una reducción continua en el número de pobres.

³ Para una descripción de este índice, ver capítulo 4.

Cuadro 2.5 Necesidades Básicas Insatisfechas en Bolivia.

	1976	1992	2001
	NBI	NBI	NBI
Incidencia de Pobreza: Nacional	85.5	70.9	58.6
Incidencia de Pobreza: Urbana	66.0	53.1	39.0
Incidencia de Pobreza: Rural	98.0	95.3	90.8

Fuente: EBRP

2.6 Panorama político: creciente inestabilidad social.

El panorama político ha cambiado mucho en Bolivia en la última década. Luego de alcanzada la estabilidad macroeconómica e iniciada la senda del crecimiento a finales de los 80, el Gobierno de Paz Zamora (1989-93) continuó con el marco planteado desde 1985, y ese contexto posibilitó el inicio de una senda de crecimiento económico por encima del 4%. El primer gobierno de Sánchez de Lozada (1993-97) fue un gobierno reformador. Bajo su mandato se iniciaron muchas de las reformas políticas descritas anteriormente, entre otras la participación popular en 1994, la descentralización administrativa, la reforma educativa y el seguro materno infantil. El gobierno del MNR continuó con la trayectoria de crecimiento y estabilidad, esta vez en un marco de reformas institucionales y económicas muy importantes para la organización institucional actual del país.

Como resultado de las elecciones de 1997, la Acción Democrática Nacionalista (ADN de Banzer/Quiroga) llegó al gobierno en coalición con varios partidos (MIR, UCS, NFR, CONDEPA entre otros) logrando una mayoría cómoda en el Congreso. La plataforma política de la ADN (y de la mayoría de sus aliados) en la campaña fue de una oposición a las reformas de su predecesor. El Presidente Banzer tenía suficiente poder en el Congreso para avanzar su agenda política, pero carecía de una visión proactiva para su mandato. Para llenar este vacío convocó al Diálogo Nacional de 1997 y a partir de esos resultados construyó su plan quinquenal. A lo largo de los cinco años de su mandato, el gobierno Banzer/Quiroga fue perdiendo legitimidad frente a la población, debido en parte a la falta de continuidad dada a los acuerdos del Diálogo Nacional 1997 pero también por la sensación de inmovilismo ante la crisis económica y social que transmitía.

Fue en esta atmósfera que se inició la planificación de la EBRP. Unas semanas antes de iniciar el proceso de consulta, que llevaría el nombre Diálogo Nacional 2000, esta frustración de la población sumada a la oposición a la privatización del sistema de agua en Cochabamba, dieron lugar a la llamada Guerra del Agua (Recuadro 2.3). Unos meses más tarde, y semanas después de cerrar el Diálogo Nacional 2000, brotaron de nuevo conflictos dando lugar a otro período de conflictos sociales agudos, que se conocen como Septiembre Negro. En los capítulos 3 y 5, veremos que estos conflictos, y otros más que siguieron la elección de Sánchez de Lozada (con una coalición inestable) para su segundo mandato en 2002, tuvieron una influencia importante en la metodología del diálogo y la implementación de la estrategia.

Recuadro 2.3 La Guerra del Agua y Septiembre Negro.

En la política boliviana nunca faltan las protestas y movilizaciones protagonizadas sobre todo por sectores agraviados por la política estatal, planteando temas específicos y reivindicaciones concretas expresadas con frecuencia por medio de discursos radicales de ruptura. Casi siempre éstas forman parte de una lógica de "negociación forzada" que busca la concertación como la culminación de un enfrentamiento que hace explícitos los poderes relativos de las partes (Laserna , 2000).

Sin embargo, este tipo de manifestaciones perdieron fuerza enfrentadas a una falta de seriedad del gobierno Banzer/Quiroga para atender sus demandas. Esto provocó que el descontento popular se manifestara en una forma de protesta diferente cuando un sector del pueblo cochabambino pidió la anulación de la ley de Servicio de Agua Potable y del contrato suscrito entre el gobierno y la empresa extranjera "Aguas del Tunari". La oposición de los pobladores a un aumento de precio de servicios que, en muchos casos aún no disponían, se juntó con la oposición de campesinos de la región a perder sus derechos tradicionales al agua (regantes). Se realizaron varias marchas y bloqueos desde noviembre de 1999 pero fueron reprimidas violentamente por el gobierno. Finalmente, desde el 4 de abril, la ciudad de Cochabamba fue prácticamente tomada por la multitud durante una semana y el bloqueo de carreteras paralizó al departamento. Hubo enfrentamientos con la policía y el ejército, con un saldo de 5 muertos y 30 heridos. Se declaró el estado de sitio, pero las movilizaciones continuaron. El 10 de abril casi 50,000 personas estaban en la Plaza Central de Cochabamba esperando la decisión del gobierno. El gobierno finalmente anunció la cancelación del contrato con "Aguas del Tunari". Estas dos semanas de enfrentamiento fueron denominadas como la "Guerra del Agua".

Este tipo de manifestación puso en evidencia la extrema debilidad del gobierno y estimuló la acción de otras fuerzas sociales con la lógica de que quien gana la pugna interna, es el que mayores disturbios genera. Desde entonces, la protesta callejera, la movilización masiva y la acción directa se hicieron más frecuentes. En este ambiente, en septiembre de 2000 se desató un segundo conflicto de magnitud que no fue más que el resultado de la sumatoria y sobreposición de una gran cantidad y variedad de problemas. Éste conflicto fue geográficamente más extenso, con núcleos en las zonas cercanas al lago Titicaca y los alrededores de la ciudad de La Paz y en el Chapare, sobre la carretera troncal entre Cochabamba y Santa Cruz, y se prolongó durante casi todo un mes, quedando bloqueados siete de los nueve departamentos, y ocasionando 8 muertos y alrededor de 100 heridos. A este conflicto bautizado como "el Septiembre Negro" se sumaron una amplia gama de adherentes y aliados, algunos solidarios y otros oportunistas, tratando de sacar alguna ganancia de la protesta. Finalmente, el gobierno firmó un acuerdo donde se suscribieron 50 puntos que contemplaban las reivindicaciones de campesinos, maestros, transportistas, gremiales y de otros sectores.

2.7. La cooperación en Bolivia: buenas relaciones en general.

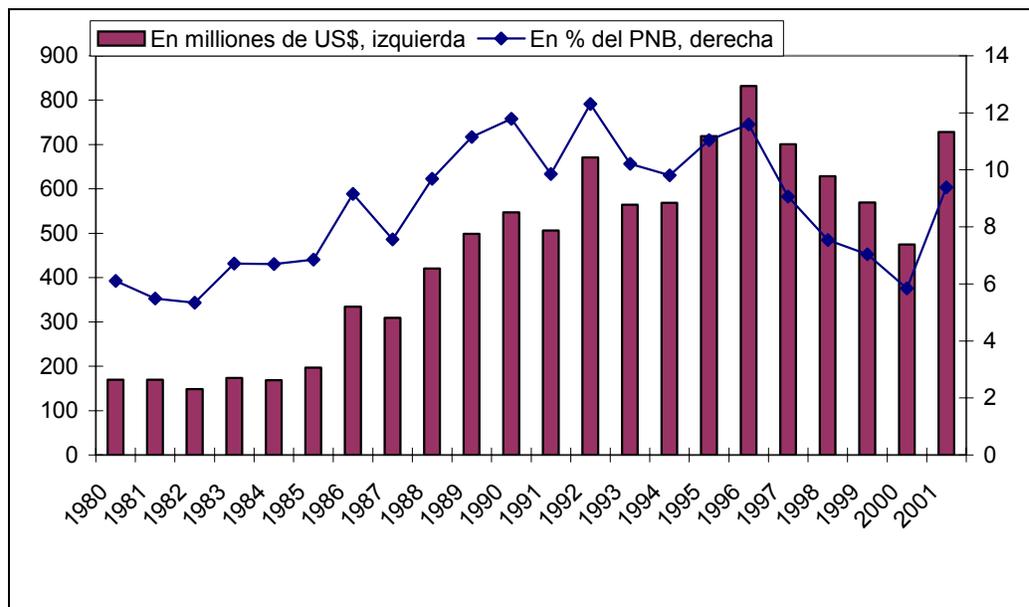
Desde 1986, cuando Bolivia comenzó con sus programas de estabilización y ajuste, la ayuda a Bolivia ha ido creciendo, pero a partir de 1997 esta ha bajado ligeramente, (Gráfico 6.1). En promedio, la ayuda externa ha sido equivalente al 10% del PIB anual durante los noventa. Los donantes más importantes en términos cuantitativos son el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial, y entre los bilaterales USAID, Japón, Alemania, Países Bajos, Dinamarca y Suecia.

Bolivia generalmente es considerada como un buen ejecutor de los programas de ajuste y con un grado relativamente alto de apropiación de estos

programas. Por lo general, la cooperación internacional quedaba satisfecha con las iniciativas del gobierno en materia de reformas. Sin embargo, durante el gobierno de Banzer/Quiroga la cooperación internacional tenía dos tipos de preocupaciones. Por un lado, varios donantes se preocupaban por el ritmo lento de avance de las reformas, y por la evidente falta de compromiso con las reformas (Schoemaker, 2002). Por otro lado, la cooperación comenzó a preocuparse por la persistencia de la pobreza en el país: después de más de diez años de estabilización y reformas y a pesar de altas cantidades de ayuda, el país no había tenido demasiado éxito en combatir la pobreza (CIDA Bolivia Country Program and Policy Branch, 2001).

El Banco Mundial estaba en esta segunda línea, en la cuál se asumía que los pocos resultados no se debían a una falta de buena voluntad o de compromiso del gobierno, sino a una baja coordinación entre los donantes y a una falta de liderazgo del gobierno para dirigir las políticas de la cooperación. En 1999, el gobierno elaboró su “Nuevo Marco de Relacionamiento entre el Gobierno de Bolivia y la Cooperación Internacional”, basado en los principios (apropiación nacional, coordinación donante) del Comprehensive Development Framework (CDF) que el Banco Mundial promovía simultáneamente. Bolivia llegó a ser uno de los países pilotos para el CDF.

Gráfico 2.1. Flujos de ayuda oficial neta a Bolivia, 1980-2001.



Fuente: Banco Mundial, World Development Indicators 2002, CD-Rom.

El inicio del proceso de la EBRP y del Diálogo Nacional 2000 se dio en **un clima de optimismo sobre las relaciones entre gobierno y donantes, por un lado** (sobre todo en círculos del Banco Mundial), y **en un clima de insatisfacción y quejas de parte de muchos donantes sobre la ejecución de todos los planes y leyes de reformas anteriores, por otro**

lado. Además, todos se preocupaban por el incremento de la corrupción. De hecho, la organización del Diálogo y la elaboración de la EBRP (que iba a significar otro *plan*) distrajeron la atención de los donantes de las quejas sobre la lenta ejecución y la corrupción.

3. EL PROCESO - CREANDO LA EBRP.

En este capítulo, analizamos en detalle el proceso de elaboración de la EBRP bajo el gobierno de Banzer/Quiroga, empezando con la preparación de la EBRP interina en 1999 y terminando con la aprobación de la Ley del Diálogo Nacional en 2001. El análisis pretende contestar seis preguntas fundamentales. Primero, ¿cómo se puede caracterizar el proceso de la creación de la EBRP? Segundo, ¿incluyó el proceso a los pobres en la elaboración de la estrategia, ya sea directamente o vía representantes? Tercero, ¿cuáles actores tuvieron más influencia sobre el proceso y sobre la definición del contenido final de la EBRP? Cuarto, ¿contribuyó el proceso participativo a una apropiación mayor de la EBRP de parte de los diferentes actores? Quinto, ¿el proceso de crear la EBRP tuvo como consecuencia la institucionalización o la profundización de consultas y diálogos entre gobierno y los ciudadanos? Y por último, ¿disminuyó el valor de la participación por tratarse de un requisito impuesto en la iniciativa HIPC II?

En el estudio de los procesos participativos que dieron forma a las ERPs, el caso de Bolivia es importante porque existe (o por lo menos hubo en el pasado reciente) una sensación general en la comunidad internacional de que la participación en la creación de la EBRP fue exitosa y que otros países podrían sacar lecciones, o hasta imitar, el proceso boliviano (Molenaers & Roland 2002). Además, como veremos en este capítulo, el proceso en Bolivia concuerda casi al pie de la letra con las recomendaciones para la elaboración de una ERP hechas en el Manual de las ERP (“PRPS Source Book”)⁴ Ese manual en su capítulo sobre participación reconoce que habrá diferencias en los procesos participativos de país en país. Pero aún así el formato participativo recomendado para la elaboración de una ERP tiene los siguientes rasgos comunes: (1) la elaboración de un Documento de Estrategia preliminar; (2) el diseño de la coordinación y facilitación del proceso; (3) la fijación de las prioridades, límites, participantes, costos del proceso participativo; (4) la elaboración de un plan de actividades del proceso participativo; (5) la organización de la participación; (6) la formulación de una estrategia completa de ERP; (7) la difusión de la ERP; y (8) la institucionalización de la participación. (Cuesta 2003). El staff del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial esperaba que “un proceso participativo [en la creación de las ERP] contribuiría a ampliar la apropiación de la estrategia por parte de los países, facilitar su implementación y fortalecer la responsabilidad del Gobierno” (Bank Fund Staff 2002) Bolivia siguió este esquema sin lograr participación efectiva de los pobres ni generar un sentido de apropiación de la estrategia entre la gran mayoría de los actores involucrados.⁵

⁴ Bolivia fue uno de los primeros países de entrar al proceso HIPC II. A la hora de diseñar su proceso el PRSP Source Book sobre participación no existía todavía. No queda claro entonces si el proceso boliviano responde a recomendaciones del Banco Mundial, o si las recomendaciones en el Source Book se inspiran en parte de las decisiones tomadas en Bolivia.

⁵ La definición de participación, o participación efectiva, varía mucho en la literatura. El Manual del Banco Mundial reconoce cuatro grados de participación posibles: (1) difusión de la información: flujos unidireccionales de información para el público, (2) consultación: flujos bidireccionales de información entre coordinadores de la consulta y el público, (3) colaboración: control compartido para las tomas de

Recuadro 3.1 Preguntas fundamentales sobre el proceso de elaboración de la EBRP.

¿Cómo se puede caracterizar el proceso de creación de la EBRP?

- Fue un proceso con seis etapas desconectadas, con actores diferentes en cada etapa.
- Se trató de un proceso con participación “ancha”, o amplia, pero no muy “profunda”*.

¿Incluyó el proceso a los pobres en la elaboración de la estrategia, ya sea directamente o vía representantes?

- Hubo muchas oportunidades para la participación directa y la representación de la población pobre en el Diálogo Nacional 2000, pero la influencia de los pobres en la elaboración de la estrategia no fue acorde a la participación.

¿Cuáles actores tuvieron más influencia sobre el proceso y sobre la definición del contenido final de la EBRP?

- La Secretaría Técnica del Diálogo y la Iglesia Católica tuvieron la mayor influencia sobre la definición de las reglas del juego para el Diálogo Nacional 2000. En el Diálogo mismo, los municipios fueron los actores principales.
- En la definición de la estrategia, sin embargo, la influencia de UDAPE, un consultor externo, los ministerios nacionales, y la cooperación internacional sobrepasó a la de los actores del diálogo.

¿Contribuyó el proceso participativo a una apropiación mayor de la EBRP de parte de los diferentes actores?

- No se aprecia mayor apropiación de la EBRP que de proyectos existentes de la cooperación internacional. En 2003, casi nadie afirmaba conocer la EBRP, y los que lo hacían no la defendían.

¿El proceso de crear la EBRP tuvo como consecuencia la institucionalización o la profundización de consultas y diálogos entre gobierno y la población?

- Bolivia tiene mucha experiencia con procesos participativos a nivel local y una experiencia previa formal (Diálogo Nacional 1997) con consulta sobre políticas nacionales. La Ley del Diálogo Nacional estableció la obligación de realizar un proceso de diálogo formal cada 3 años, institucionalizando así la consulta a nivel nacional.
- No se profundizó el diálogo entre gobierno y la ciudadanía, en el sentido de que no se llegó a discutir a profundidad muchas de los temas que preocupaban a los participantes en el Diálogo (por ejemplo, tierra, recursos naturales como el gas, y el libre comercio)

¿El valor de la participación fue disminuido por tratarse de un requisito impuesto?

- Los requisitos de HIPC II determinaron la agenda del Diálogo Nacional.
- Se generó una brecha entre el diálogo y la elaboración de la estrategia, debido en parte a la necesidad de escribir un documento que fuera aprobado por los directorios del Banco Mundial y el FMI.

*Los términos “anchos” y “profundos” vienen de Farrington y Bebbington (1993).

decisión, y (4) empoderamiento: transferencia del control de las tomas de decisión y de los recursos a todos los interesados. Moleneers y Renard (2002), en el estudio más extensivo hasta la fecha sobre la participación en la EBRP, hacen la diferencia entre la “consulta” y “participación”, donde participación se refiere a procesos que dan un rol a la sociedad civil en la toma de decisiones. Stewart y Wang (2003) definen participación genuina y efectiva como participación que produce cambios en el contenido o carácter de programas. Nosotros adoptamos esta última definición de participación, ya que lo que nos interesa fundamentalmente es entender si el proceso participativo logró cambiar de alguna forma el balance de poder tradicional en la construcción de la agenda de discusión, en la priorización de problemas o programas, y en la definición de soluciones a problemas o en el contenido de programas. Dicho cambio produciría cambios de política o por lo menos consenso entre un grupo ampliado de actores sobre la necesidad de seguir adelante con políticas y programas existentes. Reconocemos, sin embargo, que cambiar el balance de poder o dar más poder en la toma de decisiones a organizaciones de la sociedad civil no necesariamente produciría políticas más efectivas en la lucha contra la pobreza, ni favorecería a los pobres (Moleneers y Renard 2002).

3.1 Organización del proceso: seis etapas desconectadas.

Se puede destacar seis etapas importantes en la elaboración de la EBRP: (1) la elaboración de la EBRP interina, (2) diálogos “paralelos” organizados por la sociedad civil, (3) el Diálogo Nacional oficial, (4) la elaboración del documento de la EBRP, (5) los talleres “Gobierno Escucha”, y (6) la elaboración de la Ley del Diálogo Nacional. Como veremos más adelante, los actores principales cambiaron en cada etapa de este proceso, por lo tanto, se aprecia una falta de continuidad y de coherencia entre los resultados de cada etapa. (Gráfico 3.1 y Cuadro 3.1) Los diálogos participativos tiene más influencia en la Ley del Diálogo Nacional que en la EBRP, contribuyendo al hecho de que la Ley del Diálogo Nacional se conoce hoy día mucho mejor que la EBRP.

3.2 La EBRP Interina: documento confidencial.

La EBRP interina fue la propuesta preliminar del gobierno de Bolivia sobre los lineamientos generales de la futura ERP del país así como la ruta crítica que se seguiría para su elaboración, incluyendo el diseño y la ejecución del proceso de consulta. En un principio hubo bastante controversia sobre cuán detallado o prescriptivo debería ser éste, y si el esquema general de la EBRP y el diseño del Diálogo Nacional deberían ser elaborados en forma participativa con la sociedad civil. Finalmente se decidió que esta tarea estaría a cargo de la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE) del Ministerio de Hacienda, considerado el “*think tank*” del gobierno.

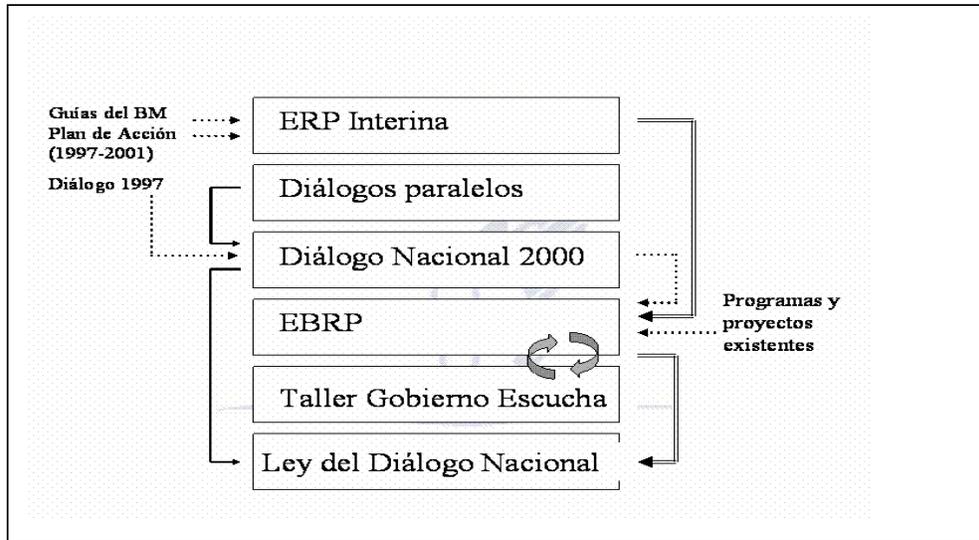
Por estar entre los primeros países elegibles para HIPC II, Bolivia no contaba con experiencias previas de otros países, tampoco con documentos o guías para elaborar una propuesta de estrategia, la metodología para organizar un diálogo de magnitud hasta entonces desconocida y para relacionarse con la sociedad civil. Durante el mes de octubre de 1999, el equipo de UDAPE estuvo asesorado por el director del Grupo de Pobreza del Banco Mundial (Coventry, 2000).

En la EBRP interina **se plantean cinco componentes estratégicos** para reducir la pobreza: i) generar oportunidades para los pobres, ii) desarrollar las capacidades de los pobres, iii) promover la participación, iv) reducir la vulnerabilidad de los pobres y v) luchar contra la discriminación. Asimismo, se explica a grandes rasgos la estructura institucional de la futura EBRP, **identificando al municipio como el nivel operacional más importante** del Estado y que deberá ser fortalecido a través de la profundización del proceso de descentralización y participación popular (GoB, 2000: 23 y 25). Se define también de modo general, su estructura de financiamiento así como el seguimiento y monitoreo de la estrategia. Finalmente, se presentan los objetivos y la agenda tentativa del Diálogo Nacional 2000.

Según se plantea en este documento, se esperaba que estas líneas de acción generales para luchar contra la pobreza sean pulidas en el proceso de consulta donde la sociedad civil jugaría un rol significativo y así se obtendría una propuesta final priorizada para su implementación (GoB, 2000: 4). Sin embargo, **el contenido de la estrategia interina fue confidencial** en el país hasta su aprobación por el Banco Mundial y el FMI en enero 2000

(presentado para alcanzar el punto de decisión en la Iniciativa HIPC II) y posteriormente tampoco circuló ni fue apropiadamente socializado en las mesas de discusión del Diálogo Nacional 2000. Esta situación provocaría una primera desconexión entre el proceso participativo y el proceso de elaboración de la estrategia.

Gráfico 3.1 Relaciones entre las seis etapas del proceso de la elaboración de la EBRP.



3.3 Evolución de la metodología del Diálogo Nacional 2000.

Para entender la metodología finalmente planteada por el Diálogo Nacional es importante entender cómo ésta fue influenciada por la experiencia previa con procesos participativos y por la inestabilidad social presente al principio del proceso. Bolivia tiene una larga historia de incorporar a la sociedad civil en la planificación pública a nivel local. **A nivel nacional, la experiencia previa más próxima fue el Diálogo Nacional de 1997.** Este diálogo consistió en mesas de diálogo con representantes de la sociedad civil, partidos políticos y el gobierno y tenía el objetivo de definir líneas generales de políticas de Estado. La representación de la sociedad civil fue de carácter funcional y corporativa (sectorial), mas no territorial. El diseño metodológico se basó en documentos y exposiciones de expertos (Medina, 2000).

Este ejercicio fue muy criticado por organizaciones de la sociedad civil. Estas organizaciones de la sociedad civil declaraban no sentirse identificadas con las organizaciones funcionales o políticas invitadas a participar en el proceso. Aún los que participaron concluyeron que los resultados obtenidos al final del proceso representaban las ideas de tecnócratas y políticos, más que una respuesta a las necesidades de la sociedad en general. Se detectaron además otros problemas que causaron cierto malestar en las organizaciones de la

sociedad civil invitadas, las cuáles manifestaron que no tuvieron el tiempo suficiente para preparar su propia propuesta de políticas para presentarla en el diálogo. Asimismo, percibieron una falta de transparencia en el acceso a información relevante, pues ésta fue distribuida apenas antes de iniciar los talleres. Por otro lado, no se establecieron mecanismos institucionales para realizar el seguimiento y monitoreo a las recomendaciones que emergieron en el Diálogo 1997, ni tampoco se planteó un mecanismo para traducir éstas recomendaciones en políticas públicas. En este sentido, el carácter de los acuerdos y/o decisiones de este proceso no quedó claro⁶. Como veremos más adelante, estas críticas del Diálogo Nacional 1997 tuvieron mucho impacto en los organizadores del Diálogo Nacional 2000.⁷

Una de las conclusiones que surgió del Diálogo Nacional 1997 fue la importancia de la continuidad e institucionalización de este proceso participativo. También se acordó que la siguiente consulta (a realizarse en 1998) se concentraría en el tema de la reducción de la pobreza en el país. No obstante, las condiciones para llevar a cabo este proceso no se lograron concretar, postergándose su ejecución para más tarde. La necesidad de realizar un diálogo como requisito de la iniciativa HIPC II en 1999, dio de nuevo el impulso para realizar un diálogo sobre temas de pobreza.

Al inicio, la intención del gobierno nacional fue encomendar la coordinación del Diálogo Nacional 2000 al Vicepresidente, quien fue coordinador del Diálogo Nacional 1997. Sin embargo, hacia 1999 el gobierno de Banzer había comenzado a perder legitimidad. En años siguientes al Diálogo Nacional 1997 no se vieron acciones claras orientadas a la reducción de la pobreza, ni menos a la implementación de las recomendaciones surgidas en esa consulta, lo que generó una sensación de frustración en la sociedad boliviana. A esta sensación se sumaba una percepción creciente de ineficiencia y corrupción en la administración del Estado. Desde 1998, las protestas y movilizaciones sociales eran continuas. **El Vicepresidente decide limitar su participación directa en la planificación del proceso de diálogo nacional para dotar al proceso de mayor legitimidad**, delegando la responsabilidad a un equipo de profesionales independientes, que formarían la Secretaría Técnica del Diálogo (STD). La STD fue encabezada por algunas personas que participaron activamente en la organización del primer diálogo nacional, integrándose a éste, en calidad de cedidos, algunos profesionales que trabajaban en la cooperación internacional (COSUDE, Cooperación Danesa, PNUD y USAID) y que en su mayoría estaban identificados con una visión municipalista del país⁸. La STD fue conformada para coordinar el diálogo nacional y sistematizar los resultados. No se contempló un rol para la STD en la elaboración de la estrategia, ni una relación interactiva entre el proceso de diálogo nacional y la elaboración de

⁶ Entrevistas Carlos Toranzo y Javier Medina, quienes participaron en la preparación del Diálogo.2000

⁷ Entrevistas con Carlos Toranzo y miembros de la Secretaría Técnica del Diálogo.

⁸ La lógica municipalista funciona bajo el supuesto de que los gobiernos municipales están cerca a su población y están concientes de sus prioridades y de la asignación de recursos requerida para erradicar la pobreza (Christian Aid, 2002) En Bolivia, hay una tendencia de catalogar gente como “municipalistas” o “centristas”. Los municipalistas buscan la profundización de la descentralización iniciada en 1994.

la estrategia. Esta decisión fue un factor importante en la desconexión del proceso participativo con la elaboración de la estrategia.

Es difícil saber a estas alturas por qué no se contempló desde un principio más interacción entre el proceso participativo y la elaboración de la estrategia, o por lo menos la continuidad del equipo entre las etapas del proceso. Molenaers y Renard (2002) concluyen que fue una decisión consciente del gobierno para minimizar el impacto de la contribución de la sociedad civil. Algunos entrevistados de la cooperación internacional concluyen simplemente que el gobierno vio el diálogo como un requisito a cumplir, y no pensó bien de antemano sobre lo que quería que resultara. Otras explicaciones posibles son que se siguió el modelo previo del Diálogo Nacional 1997 o que la división de responsabilidades entre Hacienda (supervisor de UDAPE en su trabajo de elaboración de la estrategia) y la Vicepresidencia (con responsabilidad para el diálogo) frustró la coordinación entre etapas.

Otra medida que el Vicepresidente tomó para dar legitimidad al diálogo fue intentar obtener el co-auspicio de la Iglesia Católica Boliviana, que había sido un actor importante al apoyar los movimientos internacionales para el alivio de la deuda y que posee la confianza de la mayoría de la población⁹. Sin embargo, los resultados de las aproximaciones realizadas no fueron positivos. Finalmente, la Iglesia anunció su decisión de llevar a cabo una consulta independiente con la sociedad civil en alianza con diversas organizaciones funcionales. La Iglesia explica su rechazo a la oferta de liderar el proceso oficial auspiciado por el gobierno justificando que la presencia de éste último impediría discutir abiertamente sobre las causas estructurales de la pobreza, incluyendo el modelo económico, y que restaría credibilidad al diálogo, por la experiencia de falta de seguimiento a las demandas que surgieron del Diálogo 1997¹⁰.

⁹ Según el Latinobarómetro de 2000, 82% de la población confía en la Iglesia Católica, comparado con 16% que tienen confianza en el Congreso y 18% con confianza en otros ciudadanos (Citada en Molenaers & Renard 2002).

¹⁰ Entrevista a Juan Carlos Nuñez, Caritas – Conferencia Episcopal de Bolivia

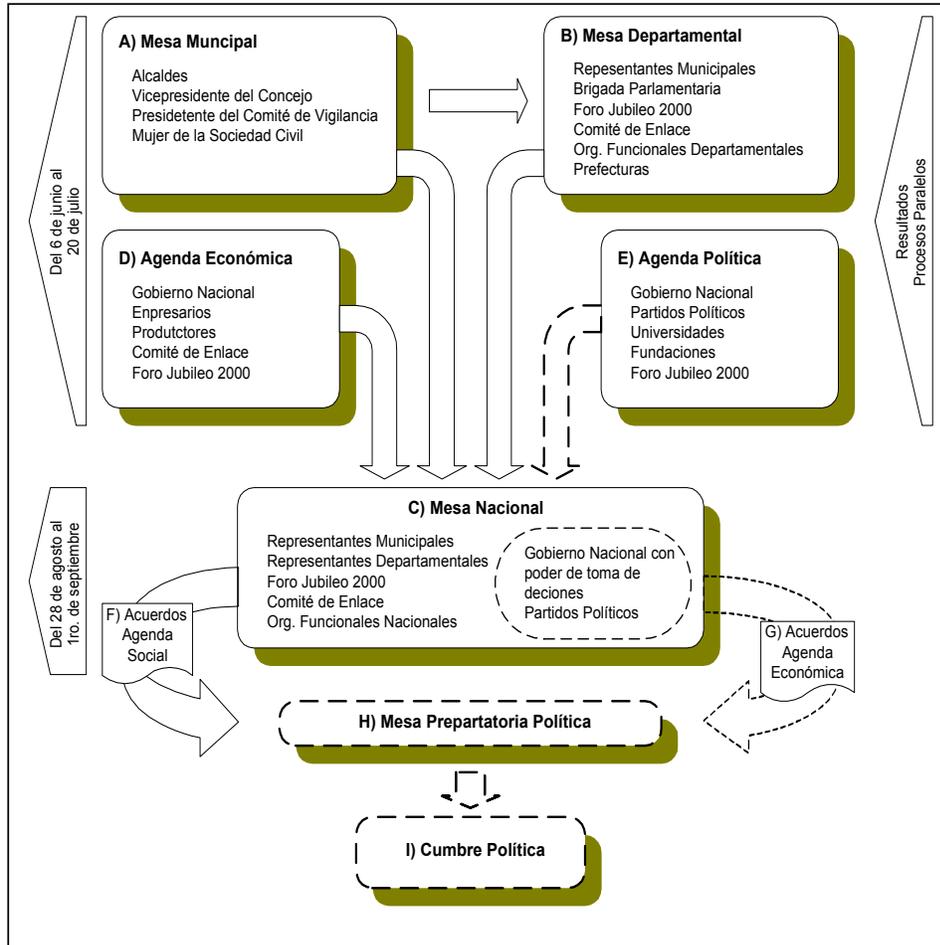
Cuadro 3.1 Actores principales en las seis etapas del proceso de preparación de la EBRP.

		Consultores	Gobierno			Sociedad Civil			Cooperación
			Nacional	Dept./Muni.	Congreso	Funcional	Sector Privado	Territorial	
EBRP Interina			UDAPE						Asesor de BM
	Diálogos Paralelos					Iglesia, ONGs	Pequeños. Productores		<i>Holanda Dinamarca, DFID Alemania</i>
	Diálogo Nacional Social	STD	<i>UDAPE, VIPFE</i>	Alcalde, VP Consejo, Prefecto		Representantes Foro Jubileo	Rep. Pequeños. Productores	Comité de Vigilancia municipal, una mujer	<i>PNUD BID</i>
	Diálogo Nacional - económico		Min. de Desarrollo Económico			Representantes Foro Jubileo	Rep. Pequeños. Productores, Empresarios		<i>CAF CIDA</i>
	Diálogo Nacional – político		Min. de la Presidencia			Representantes Foro Jubileo, Partidos Políticos, Otros			
EBRP		Consultor	UDAPE, Ministerios, BCB, INE						Todos
	Taller “Gobierno Escucha”	Consultor	VP, UDAPE			Varios	Varios		
	Ley del Diálogo Nacional		Min. de Des Sostenible		Diputados.	Partidos Políticos			

Aclaraciones: Los actores señalados en negro son los que dirigieron cada etapa del proceso, y el texto en itálico identifica actores con papeles indirectos (En el Diálogo Nacional Social, UDAPE participó en carácter de observador y personal del VIPFE estuvo presente en las mesas departamentales solo para hacer aclaraciones. El rol de la cooperación internacional en los diálogos fue limitado al financiamiento del proceso oficial y de procesos organizados por la sociedad civil.)

La Secretaría Técnica del Diálogo planteó un diseño para el Diálogo Nacional 2000 que respondía a las lecciones metodológicas del Diálogo 1997. Se planteó que el nuevo diálogo se enfocaría en temas sobre los cuáles el gobierno podría tomar acciones precisas y cumplir con los eventuales acuerdos del diálogo. **La pregunta central del nuevo diálogo sería ¿a quién y cómo asignar los recursos HIPC?** (siguiendo la lógica de nuevos flujos de recursos – Recuadro 3.2).

Gráfico 3.2 Esquema General del Diálogo Nacional 2000.



Fuente: Secretaría Técnica del Diálogo

Nota: Los cuadros con líneas discontinuas significa que esa actividad no se cumplió en la realidad

Se planteó además que **la consulta sería de base municipal donde los protagonistas serían los representantes de gobiernos municipales** (las autoridades y los comités de vigilancia municipales). Esta decisión refleja el municipalismo de la STD, pero también la decisión tomada en la EBPR interina de reconocer a los gobiernos locales como el nivel operativo más importante del Estado. Responde además a la preocupación del Diálogo Nacional 1997 respecto a que las organizaciones funcionales entonces invitadas no

representaban adecuadamente a la sociedad civil. La lógica municipalista del diálogo fue respaldada por encuestas de percepción de la ciudadanía encargadas por la Corte Nacional Electoral que señalaban a los municipios como las instituciones gubernamentales con mayor representatividad y legitimidad en el país.

Recuadro 3.2 HIPC II: nuevos flujos de recursos?

Mirando hacia atrás, uno se pregunta porqué se decidió enfocar el diálogo en cómo gastar los recursos que se “liberarían” con el alivio de deuda externa. Con la recesión económica actual, el alivio de deuda HIPC II no genera realmente “fondos adicionales” para *aumentar* el gasto, aunque sí podría contribuir a la protección del gasto (el alivio de la deuda es una compensación parcial para la reducción de ingresos para el TGN). ¿Por qué fue entonces que se entró al proceso HIPC en Bolivia con la idea de tener recursos adicionales para gastar?

Esta visión del impacto de la Iniciativa HIPC II predomina en los documentos publicados sobre el alivio de deuda en 1999. Por ejemplo, en una conferencia internacional en Julio 1999 sobre HIPC se plantea “la incorporación del ahorro obtenido del alivio de deuda en el presupuesto general a fin de posibilitar el gasto.” Un plan de 1999 de OXFAM y UNICEF para el fortalecimiento de los vínculos entre el alivio de deuda y la reducción de pobreza pidió que se destine el alivio de deuda a los servicios sociales básicos y que la reducción del servicio de deuda contribuya a la aceleración en el cumplimiento con las metas del milenio. Un informe del staff del Fondo Monetario y del Banco Mundial de agosto 1999 propone que los recursos HIPC II se junten con otras fuentes de recursos externos para cubrir los costos de las estrategias de reducción de pobreza.

Fuente: Development Committee (1999) y IMF y IDA (1999).

En el mes de abril, **dos días después que se inauguró oficialmente este proceso, el gobierno decretó un Estado de Sitio**¹¹ a raíz de los conflictos sociales que se desarrollaban en Cochabamba y que desencadenaron la denominada “Guerra del Agua”. Esto provocó la renuncia del coordinador principal de la STD por la falta de condiciones políticas e institucionales para llevar a cabo el diálogo.

Una vez que la situación social tendió a normalizarse, se intentó restituir el liderazgo de la STD y se ajustó el equipo. Las bases del diseño del diálogo no cambiaron pero se tornó un proceso mas complicado, en la medida en que **el Diálogo Nacional 2000 se convirtió en una prioridad política para el gobierno** (que antes veía el diálogo como un asunto del Vicepresidente, por entonces políticamente aislado por su distanciamiento con la Presidencia). Se fortaleció la coordinación con otros actores sociales, sobre todo con la Iglesia Católica, la que impulsó la inclusión del tema del control social de las acciones del gobierno en las mesas de discusión y logró obtener un espacio (en las mesas departamentales) para representantes del Foro Jubileo. Se determinó además que **no solamente habría una Agenda Social que trataría el tema de pobreza y asignación de recursos HIPC II (la propuesta original de la STD) sino también estarían presentes las Agendas Económica y Política**. Las tres

¹¹ Medida extrema prevista en la Constitución Política del Estado para suspender las libertades constitucionales temporalmente e impedir protestas o acciones que pudieran poner en riesgo la seguridad del Estado

Agendas constituirían el insumo principal de una Mesa Nacional que culminaría en una cumbre política. Con estas nuevas características, en mayo de 2000, el Diálogo Nacional 2000 fue anunciado a través de una campaña publicitaria masiva, como un medio no solo para definir el mecanismo de asignación de los recursos HIPC II, sino también para resolver los conflictos que la sociedad boliviana vivía en ese momento.

3.4 Los “Diálogos Paralelos”: iniciativas de la sociedad civil.

Cuando el Diálogo Nacional 2000 comenzó, ya había terminado el más grande de los diálogos organizados por la sociedad civil – el Foro Jubileo. El **Foro Jubileo** fue organizado por la Iglesia Católica con el apoyo de varias organizaciones funcionales (sindicatos, asociaciones, juntas de vecinos y otras organizaciones corporativas). El objetivo principal de este diálogo era concientizar a la población sobre la importancia del proceso de alivio de deuda y, al igual que el Diálogo Nacional 2000, de acordar con ella la forma de distribución de esos recursos¹². Asimismo, se pretendía incentivar la conformación de un Mecanismo de Control Social que realice el seguimiento a las políticas públicas.

El Foro Jubileo 2000 se efectuó entre febrero y abril de 2000, logrando una amplia participación de organizaciones funcionales, de delegados de las comunidades campesinas y de sectores tradicionalmente no involucrados, como las asociaciones de mujeres. No obstante, se evidencian algunas debilidades en este proceso. Algunos representantes de movimientos populares manifestaron que su participación fue nominal y limitada, mientras que ciertas ONGs consideraron que el proceso se basó fuertemente en las estructuras de la iglesia, excluyendo de esta forma a una gran mayoría de la comunidad no católica. La STD sugiere que se involucraron solamente organizaciones intermedias que plantearon una lista de demandas, en lugar de recomendaciones de políticas (Christian Aid, 2002). Pese a estas falencias, el hecho de que el Foro se haya realizado antes que el Diálogo Nacional 2000 generó una gran expectativa en la población y sentó precedente, influyendo de gran manera en la organización final del Diálogo Nacional 2000, obligando a los organizadores de este último a tomarlos en cuenta en el proceso oficial y a presentar sus resultados.

Por otro lado, en forma paralela al Diálogo Nacional 2000 se realizaron otros procesos enfocados en temas específicos. Algunas de estas iniciativas se llevaron a cabo porque no pudieron ser representados o no se sintieron representados en el Foro Jubileo y/o porque decidieron abstenerse del proceso oficial auspiciado por el gobierno. En el caso de los pequeños productores, por ejemplo, iniciaron un proceso de diálogo propio al sentir que su punto de vista no sería representado en el Foro Jubileo.¹³

La mayoría de estas iniciativas fueron impulsadas por la cooperación internacional, encabezada por el PNUD y en consulta con el gobierno, con la finalidad de fortalecer la capacidad de las distintas instituciones de la sociedad civil y fomentar su

¹² Prima otra vez la lógica de la disponibilidad de recursos adicionales llegando del exterior que el gobierno promueve en el discurso, al menos al inicio de la Iniciativa HIPC II, generando la expectativa en la sociedad boliviana de grandes flujos de recursos que resolverían la situación de pobreza del país.

¹³ Entrevista a Martha Lazo, Presidenta del Mecanismo Nacional de Control Social y representante del Comité de Enlace de Pequeños Productores

participación activa en el Diálogo Nacional 2000, evitando así la falta de preparación previa de las organizaciones de la sociedad civil observada en el Diálogo Nacional 1997. Se aprobaron 14 propuestas de diálogo de 69 recibidas, dando prioridad a las que representaban a grupos más vulnerables. (Ver Cuadro 3.2) Además de apoyar el Foro Jubileo, se favorecieron a otras seis organizaciones campesinas e indígenas¹⁴, el Comité Nacional de Enlace de Asociaciones de Pequeños Productores, la Confederación Nacional de Juntas Vecinales y cuatro ONGs¹⁵.

Los resultados de cada uno de estos procesos fueron entregados a la STD y, se presume que fueron tomados en cuenta para la discusión en la Mesa Nacional del Diálogo Nacional 2000. Asimismo, esta iniciativa fortaleció varias de estas organizaciones, las cuáles gestionaron con mayor fuerza su participación directa en el Diálogo Nacional 2000¹⁶. Se debe destacar, sin embargo, que otras organizaciones consideraron que sus recomendaciones no fueron tomadas en cuenta como consecuencia de una falta de claridad entre la relación de estos diálogos paralelos y el Diálogo Nacional 2000.

Cuadro 3.2 Recursos destinados a los diferentes procesos participativos.

Nº	Propuesta Aprobada	Presupuestado	Ejecutado
1	Conferencia Episcopal (Foro Jubileo 2000)	75.000	74.286
2	Comité Nacional de Enlace Consulta de la Sociedad Civil (Asociaciones Pequeños Productores Urbanos y Rurales)	99.117	97.960
3	CIDOB	53.000	47.217
4	CONAMAQ	25.000	24.664
5	CSUTCB	10.500	9.358
6	Federación Departamental única de Trabajadores Campesinos La Paz	10.000	9.884
7	Federación Departamental de Trabajadores Campesinos Santa Cruz	5.000	4.926
8	Federación Departamental de Mujeres Campesinas Bartolina Sisa (La Paz)	10.048	8.971
9	Federación Nacional de Mujeres Campesinas de Bolivia	14.000	14.735
10	CONALJUVE	18.958	18.622
11	CERES (Valle Alto de Cochabamba)	10.048	9.923
12	CEDURE (Foro Regional Santa Cruz)	10.000	9.863
13	HACER (Jóvenes Valle Central Cochabamba)	8.609	8.570
14	Universidad Nur - Grupo Nacional de Trabajo en Metodologías Participativas (Tarija, Norte Potosí y chaco - Santa Cruz)	48.608	48.018
TOTAL		397.888	386.998

Fuente: PNUD

3.5 El Diálogo Nacional 2000: implementación y resultados.

El Diálogo Nacional 2000 se había planteado como diálogo con tres agendas (social, económica y política). **Cada agenda fue organizada como evento aparte**, con organizadores diferentes (Cuadro 3.1). La STD se encargó de la agenda social, el Ministerio de Desarrollo Económico de la agenda económica, y el Ministerio de la Presidencia de la agenda política. Si bien la razón de agregar la agenda económica y política a último momento era ampliar los

¹⁴ Estas organizaciones fueron CIDOB, CONAMAQ, CSUTCB, Federación Departamental Única de Trabajadores Campesinos de La Paz, Federación Departamental Única de Trabajadores Campesinos de Santa Cruz y CONALJUVE.

¹⁵ Las ONGs que participaron son CERES, CEDURE, HACER y Grupo Nacional de Trabajo en Metodologías Participativas de la Universidad NUR

¹⁶ Los pequeños productores lograron que se reemplazara unos de los representantes del Foro Jubileo a las mesas departamentales del Diálogo Nacional 2000 con representantes de los pequeños productores.

temas de discusión en el diálogo, en la práctica, contrariamente a lo previsto el diseño metodológico aisló la gran mayoría de los participantes de la discusión de los temas económicos y políticos. (Molenaers y Renard 2002)

La estructura general del Diálogo Nacional definía que las tres agendas concurrirían a una Mesa Nacional de Diálogo, donde se plantearían acuerdos o pactos, los cuales serían ratificados en una Cumbre Política y hasta un Pacto Nacional, que permitiría ratificar los resultados logrados, definir políticas de Estado y legitimar el proceso. Las agendas social y económica cumplieron sus cronogramas (aunque la agenda económica no logró llegar a acuerdos concretos), pero **la agenda política se paralizó** en seminarios preparatorios impidiendo así la realización de un Pacto Nacional. No se logró entonces juntar los aportes de las tres agendas.

Cuando hoy día se habla del Diálogo Nacional, se está refiriendo sobre todo a la Agenda Social, la más participativa y mejor organizada de los tres procesos. Nos concentramos aquí en la metodología y los resultados de esta agenda.¹⁷

Antes de iniciar el Diálogo Nacional, la STD distribuyó cuestionarios a los municipios con la finalidad de facilitar y ordenar las discusiones. El cuestionario estaba organizado alrededor de los cuatro temas objetivo de la agenda social: i) identificación de los pobres y acciones prioritarias para luchar contra la pobreza, ii) los mecanismos de asignación de recursos HIPC, iii) la participación ciudadana en el control del uso de estos recursos y, iv) la institucionalidad y continuidad del diálogo. Estos cuestionarios formaron la base para **nueve Mesas Municipales de carácter local y territorial**. En las mesas municipales, cada municipio fue representado por cuatro personas: el Alcalde, el Vice-presidente del Concejo Municipal, el Presidente del Comité de Vigilancia, y una mujer representante de la sociedad civil¹⁸. La inclusión de una mujer en el equipo tuvo el propósito de asegurar la atención a problemas de género en la discusión, pero fue problemático porque no se estableció desde el inicio como se seleccionaría esa mujer, ni cuales serían sus calificaciones.

La segunda etapa del diálogo consistió en **nueve Mesas Departamentales de carácter regional y funcional** (donde participaron representantes elegidos de las Mesas Municipales, más representantes del Foro Jubileo y el Comité de Enlace de los Pequeños Productores). Antes de realizar las mesas departamentales, se distribuyó un segundo cuestionario similar a la guía municipal, aunque esta vez desde una perspectiva regional, que incluía, además de la identificación de los problemas, las alternativas de solución del sistema político.

Los acuerdos de la mesa nacional de la agenda social giraron en torno a cuatro temas específicos surgidos de las mesas municipales y que no variaron sustancialmente en los siguientes niveles de consulta. Se decidió: i) asignar los fondos del HIPC en base a una

¹⁷ La Agenda Económica tenía como finalidad discutir los problemas y posibilidades de acción para alcanzar un mayor crecimiento económico. Se realizaron 10 talleres de políticas económicas sectoriales y siete talleres de trabajo sobre cadenas productivas. La Agenda Política tenía como objetivo principal tratar los problemas y alternativas de solución para el sistema político e institucional del Estado. Se realizaron siete seminarios - talleres alrededor de los temas de democracia, ciudadanía y transparencia.

¹⁸La mujer se elegía, aún si alguno de los otros tres representantes del municipio era mujer.

fórmula que otorga más recursos a los municipios más pobres, ii) designar al gobierno municipal como el principal mecanismo de distribución y administración de esos recursos, iii) crear un Mecanismo de Control Social donde la Iglesia Católica jugaría un rol importante, y iv) institucionalizar el Diálogo Nacional el cuál se llevaría a cabo periódicamente. En esta mesa nacional de la agenda social se lograron además identificar los temas prioritarios para la lucha contra la pobreza (infraestructura y otras formas de apoyo a la producción; educación técnica, alternativa, y formal; salud; saneamiento básico y vivienda; saneamiento, titulación, y catastro de tierras) y una lista de acciones a tomar con responsables y plazos (STD 2000). En estos acuerdos se puede percibir un sesgo hacia la problemática rural. Por otra parte, se plantearon temas específicos relacionados a los problemas político-institucionales.

3.6 Análisis de los actores del Diálogo Nacional 2000.

El gobierno nacional

El diálogo nacional representó para un gobierno débil y desacreditado **una oportunidad para responder a la insatisfacción y sentimiento creciente de frustración de la población**. Parece irónico que el gobierno haya decidido que la mejor manera de dar legitimidad al proceso era mantenerse en gran medida apartado del diálogo. En la agenda social casi no estuvo presente, solo UDAPE estuvo presente con carácter de observador. En las mesas departamentales estuvieron presentes funcionarios del VIPFE, pero su rol se limitó a informar a los participantes cuando sus propuestas iban en contra de alguna disposición legal existente¹⁹. Al momento de establecer los acuerdos de la agenda social no hubo participación formal de las autoridades del gobierno nacional con poder de decisión.

Algunas evaluaciones del proceso de diálogo citan la **independencia política de la organización del encuentro** como un logro importante para dar credibilidad al proceso (PNUD 2002 y Recuadro 3.3). Sin embargo, otros actores, incluyendo a representantes del gobierno nacional actual reconocen que el rol limitado del gobierno nacional en el Diálogo Nacional 2000 ha limitado los logros del proceso. Funcionarios de UDAPE opinan que la participación activa del gobierno nacional hubiera ayudado crear un enlace más fuerte entre los procesos participativos y la redacción de la estrategia. La presencia del gobierno nacional hubiera contribuido a que las conclusiones del Diálogo sean más claras, objetivas y prácticas, así como hubiera permitido establecer las responsabilidades específicas de las instituciones, estableciendo prioridades y generando expectativas más realistas en la sociedad. De igual manera, representantes del Ministerio de Hacienda se preocupan que en la discusión sobre el uso de los recursos HIPC II no se haya dado suficiente atención a los problemas estructurales y de liquidez del Tesoro Nacional asumiendo que éste iba a generar sin mayores dificultades los recursos necesarios para pagar el servicio de la deuda después del alivio, continuar con el financiamiento creciente del gasto corriente y de inversión destinado a la reducción de la pobreza y además transferir recursos a los municipios, de acuerdo a lo establecido en el Diálogo Nacional 2000. La presencia del gobierno nacional en el proceso debió haber permitido la atención en las discusiones a las preocupaciones del Estado y sus finanzas.

¹⁹ Entrevistas con Víctor Hugo Bacarreza y Rodrigo Castro, VIPFE

Algunos observadores externos también reclaman la ausencia del gobierno en el proceso de diálogo. Algunos miembros de la cooperación internacional señalan que la ausencia del gobierno provocó que la gente llegara al diálogo con listados de demandas sin priorización, y luego fue difícil utilizar los resultados. Pinc (2002) indica que con una mayor presencia del gobierno nacional el Diálogo debió servir no solo para hacer una radiografía de la pobreza del país, sino también para mejorar y fortalecer las instituciones públicas ya existentes, sin necesidad de dar paso a la creación de mecanismos paralelos como es el caso del Mecanismo de Control Social.

El Parlamento y los Partidos Políticos

El Parlamento no tuvo **ningún rol en el diálogo**. Los partidos políticos aparecieron solamente en la agenda política inconclusa. La ausencia del parlamento es una preocupación seria para algunos. Un entrevistado califica el proceso del diálogo nacional como “anti-democrático” porque creó un instrumento paralelo al Congreso y dio demasiado poder a la Iglesia Católica y a las ONGs. De manera similar, un representante de la cooperación internacional critica la ausencia del parlamento en la elaboración de la estrategia y el énfasis que la cooperación ha puesto en la participación de la sociedad civil. No fue claro a quién representaba a la sociedad civil y tampoco fue claro cómo se iban a valorar sus contribuciones. Está claro también que el proceso contribuyó a generar altas expectativas en la población que el gobierno no estaba en condiciones de satisfacer. La misma persona opina que promover la participación de esta manera ha sido un “error colectivo” de la cooperación internacional. La sociedad civil no debería co-gobernar y el gobierno debería tomar las decisiones necesarias junto con el Congreso.

Gobiernos municipales

Los gobiernos municipales eran **los actores principales de la agenda social, aunque estuvieron ausentes de la agenda económica y política**. Esta decisión metodológica ha sido ampliamente debatida en Bolivia. Algunos opinan que la metodología generó apoyo para el proceso entre los actores oficiales en el nivel local, pero que también dio la sensación de tratarse de una consulta del gobierno central al gobierno local, en lugar de una consulta del gobierno a la sociedad civil (Rossell 2000). Otros critican que el sesgo municipalista afectó los resultados. Las respuestas de los municipios a la mayoría de las preguntas tratadas en el diálogo eran predecibles: por ejemplo, era obvio que las municipalidades pensarían que los gobiernos locales son los más adecuados para recibir los recursos de lucha contra la pobreza. Asimismo, esta orientación restringió completamente la posibilidad de plantear cambios institucionales diferentes en los siguientes niveles del diálogo (Molenaers y Renard 2002).

Otra crítica del rol de los municipios tiene que ver con la representación de los pobres. Hay un debate sobre cómo representar mejor a los pobres – a través de organizaciones territoriales (como los municipios) o de organizaciones funcionales (siguiendo el modelo de los diálogos paralelos). Según un análisis, el hecho de asumir automáticamente que la estructura municipal sería un conducto a través del cual los pobres se involucrarían en el proceso y así podrían expresar sus necesidades, evitó que se tomaran medidas necesarias para involucrar a las

comunidades marginadas y otras estructuras tradicionales, como el sistema del Ayllu (Christian Aid, 2002). Como veremos más adelante, sin embargo, existen también dudas sobre hasta qué punto la organizaciones funcionales representan a los pobres.

Recuadro 3.3 Evaluación del Diálogo por Actores Municipales.

Objetivos y Fase Preparatoria Los representantes municipales consideran que los objetivos del Diálogo no estuvieron claramente definidos. De acuerdo a la información difundida, previa al evento, se entendió que la discusión estaría enfocada en la distribución de recursos HIPC. Sin embargo en las mesas de diálogo se tocaron otros temas para los cuáles no estaban preparados.

Metodología de Discusión Los actores locales creen que el método de discusión empleado permitió ordenar la discusión adecuadamente sin dañar la libertad de expresión aunque limitó la participación de personas que no sabían leer, escribir ó comunicarse en lengua castellana. El problema principal radicó en ciertos desequilibrios que se manifestaron: i) el tiempo era muy limitado y no era utilizado equitativamente entre los participantes (representantes del gobierno y delegados de base), ii) las condiciones de expresión no eran las mismas para todos debido a diferencias culturales y jerárquicas y, iii) los representantes de los municipios grandes se unieron en grupos que dominaron el evento e intentaron orientar las conclusiones hacia los intereses de ese grupo.

Representatividad y Metodología para llegar a Acuerdos Los resultados presentados por la Secretaría Técnica del Diálogo (STD) a nivel municipal reflejaban las demandas y conclusiones locales, sin embargo éstas fueron perdiendo fuerza conforme se pasaron a las mesas departamentales y a la nacional. Se considera que esta situación se debió a que había demasiada presencia de la sociedad civil organizada y, principalmente, de los delegados del Foro Jubileo, los cuáles tenían mayor conocimiento técnico pero que no necesariamente representaban las demandas locales.

Principales Logros y Problemas del Diálogo Según los actores locales, el logro más sobresaliente del evento fue la independencia política durante todo el evento, aunque se percibe cierta manipulación en la elaboración de la Ley del Diálogo 2000 ya que no refleja precisamente los acuerdos a los que se arribaron. La participación de toda la sociedad ha sido otro logro rescatable. La principal debilidad del Diálogo está relacionada con la falta de compromiso de la clase política con los resultados que surgieron. Por otro lado, se considera que los objetivos del Diálogo y la falta de información “no favorecieron una visión integral del problema de pobreza en Bolivia, sino más bien a la proliferación de demandas locales sin una visión país” (i.e. la gente defendió sus intereses locales y sectoriales sin tomar en cuenta los recursos limitados y la situación económica difícil).

Fuente: Taller organizado por el PNUD donde participaron Alcaldes, Presidentes de Comité de Vigilancia y Delegados de Base.

La Iglesia Católica

La Iglesia Católica tuvo **mucha influencia en el proceso de diálogo**. Influenció el diseño del Diálogo Nacional, al agregar las agendas económicas y políticas y lograr la participación de representantes del Foro Jubileo en las mesas departamentales y nacionales de la agenda social. La intervención de estos representantes formó un puente entre las etapas del proceso participativo, pero algunos participantes del Diálogo expresaron que la representación del Foro Jubileo fue muy numerosa, creando un sesgo en las decisiones finales y que no representaban necesariamente aquellas de las clases más pobres (UNDP, 2002 y Recuadro

3.3). Un miembro de la Secretaría Técnica del Diálogo (STD) explicó además que la Iglesia tuvo a un impacto indirecto importante en el diálogo, al orientar la discusión del Foro Jubileo “de lo macro a lo micro” dando la impresión que sería posible discutir de todos estos temas en el Diálogo Nacional 2000, sin preguntar al gobierno nacional cuáles políticas se podían negociar.

Al reflexionar sobre el Diálogo Nacional 2000, la Conferencia Episcopal señala que la agenda limitada del diálogo frustró a muchos. En el Foro Jubileo se dieron cuenta de que la gente quería hablar de temas como tierra, empleo y las políticas macroeconómicas, pero estos temas no fueron incluidos entre los puntos a discutir. Sin embargo, no todos consideran la agenda restringida del diálogo como una limitación. Los miembros de la STD opinan que la agenda social del Diálogo Nacional 2000 tuvo éxito justamente porque se acordó una serie de acciones con las cuáles el gobierno pudo cumplir (por ejemplo, se logró decidir el destino y la prioridad de gasto para los recursos HIPC II).

A pesar de la presencia de representantes del Foro Jubileo y los pequeños productores en las mesas departamentales, los representantes de la Conferencia Episcopal opinan que el Diálogo Nacional fue demasiado enfocado hacia la representación territorial, es decir, en los gobiernos municipales. Opinan también que es difícil que los municipios representen al pueblo, si el pueblo tiene tan poca confianza en sus instituciones y que por ello, la discusión sobre la creación de un mecanismo de control social fue tan importante.

ONGs y asociaciones representativas

Un gran número de ONGs y diversas organizaciones funcionales participaron de una u otra forma en el Diálogo Nacional o en los diálogos paralelos. En las entrevistas realizadas para el presente informe se consultó si algún grupo importante de la sociedad civil fue excluido. En contadas ocasiones se oyeron comentarios en el sentido de que se trabajó poco con los campesinos y líderes originarios. Alguien también señaló que los sindicatos de maestros y de trabajadores de salud estuvieron ausentes (CEDLA 2003). Otra entrevistada, sin embargo, atribuyó este sentimiento de exclusión a una crisis de representatividad en Bolivia, más que a una exclusión de grupos representativos del proceso. Explicó que “nadie en Bolivia se siente representado por nadie.”²⁰ Un miembro de la STD ofreció otra explicación señalando que “en el proceso las ONGs más grandes tuvieron más poder que las pequeñas. Pero a pesar de las diferencias de poder, todas las organizaciones presentes afectan por su grado de participación e influyen sobre los resultados”.

Entre las mayores críticas de parte de estas organizaciones de la sociedad civil, predominan dos; **se reclama primero que temas importantes (como tierra y el modelo económico) se excluyeron de la agenda del diálogo oficial.** El proceso participativo se concentró en asuntos sociales y las discusiones económicas y políticas fueron más cerradas. Dicen además que **el diálogo fue demasiado enfocado hacia el gobierno municipal** y el nivel local. Esta decisión limitó el rol potencial de organizaciones de la sociedad civil y movimientos sociales de nivel nacional que podían contribuir sustancialmente en el

²⁰ Entrevista Maritza Jiménez, corroborado por los resultados del Latinobarómetro mencionados previamente.

planteamiento de políticas de lucha contra la pobreza y en acciones más concretas para el cambio político-estructural (PNUD, 2002).

A pesar de las deficiencias señaladas, el diálogo fue un momento importante porque para algunos miembros de la sociedad civil fue su primera oportunidad de participar en una discusión sobre políticas públicas (Entrevista Sida, Molenaers y Renard 2002). Además contribuyó a crear vínculos entre grupos con intereses similares, como el Comité de Enlace de los Pequeños Productores. Molenaers y Renard (2002) atribuyen este resultado en parte al apoyo dado por la cooperación internacional a la sociedad civil para preparar su participación en el diálogo. Es importante indicar, sin embargo, que no todas las organizaciones de la sociedad civil estaban satisfechas con la experiencia. Por ejemplo, el directorio de CONAMAQ, organización indígena, reclama que al igual que en discusiones anteriores, el Diálogo Nacional 2000 no les dio la oportunidad de dialogar verdaderamente con los políticos.

La cooperación internacional

El papel de la cooperación internacional en el Diálogo Nacional fue **importante en términos financieros y en términos de asistencia técnica**. Además del apoyo para la sociedad civil, los sueldos de la STD fueron pagados por la cooperación a través de una canasta de recursos coordinada por el PNUD, a la que contribuyeron muchos agentes de la cooperación internacional. El costo total del Diálogo Nacional 2000 fue de casi \$1.5 millones, con el PNUD como el mayor contribuyente (Recuadro 3.4). En la asistencia técnica al diálogo, el PNUD también fue fundamental. Ya desde 1997 el PNUD publicó su Informe de Desarrollo Humano (IDH) de Bolivia y había promovido un diálogo amplio sobre la reducción de la pobreza con participación de los pobres. En 2000, el gobierno y los donantes estaban de acuerdo en aplicar algunos principios del IDH, por ejemplo que el Diálogo fuera un proceso de abajo hacia arriba. El staff del IDH en el PNUD asesoró al equipo del Diálogo, pero el equipo también recibió alguna asistencia técnica de otros donantes. Pese a ello, la cooperación no influyó directamente en el contenido del Diálogo.

En la cooperación, las opiniones sobre el Diálogo difieren mucho. La mayoría opina que ha sido un proceso amplio y por eso bueno, pero que también hubo fallos. Entre los fallos mencionan que:

- El diálogo funcionó en los niveles locales y departamentales, pero no al nivel nacional
- Faltó la participación de los partidos políticos, de los gremios, del sector privado y del Congreso
- No se discutieron ciertos temas como el crecimiento económico
- Resultó en listados de demandas sin priorización
- No se tomaron en cuenta sus resultados a la hora de escribir la estrategia.

Otra preocupación expresada por algunos tiene que ver con el “quiebre” entre el Diálogo Nacional 2000 y la elaboración de la estrategia que estuvo a cargo de un nuevo equipo. Algunos opinan que por eso no se tomaron en cuenta los temas del diálogo y que a su vez, esto abrió el espacio para una mayor injerencia de la cooperación: al final, cada donante

podía incluir su tema en la estrategia y la influencia de la cooperación en la elaboración de la estrategia fue mayor que la de los actores principales del Diálogo Nacional.

Recuadro 3.4 Contribución de la cooperación internacional al Diálogo Nacional

Recursos Ejecutados: Diálogo Nacional 2000

Agencia de Cooperación	Monto Aportado
PNUD	483.244
BID	315.238
Embajada de Gran Bretaña ⁽¹⁾	20.046
Tesoro General de la Nación	278.506
TOTAL	1.097.034

Nota: La contribución de la embajada de Gran Bretaña se realizó en el año 2001 para cubrir rubros deficitarios

El apoyo al gobierno boliviano (incluyendo remuneraciones de la Secretaría Técnica del Diálogo) para el Diálogo Nacional 2000 ascendió a US\$ 818.528 de los cuáles cerca del 70% fueron utilizados para la realización de las mesas de diálogo y 30% en tareas de comunicación y difusión. Además algunos organismos bilaterales se comprometieron a otorgar recursos con el objetivo de promover la participación efectiva de la sociedad civil boliviana en el Diálogo Nacional. Para tal efecto se creó el fondo especial de apoyo a la participación de organizaciones de la sociedad civil, donde las embajadas detalladas en el cuadro inferior aportaron una suma total de US\$400.138. Después de financiar propuestas de la sociedad civil (Cuadro 3.2), el remanente del fondo especial fue utilizado para una evaluación participativa del Diálogo Nacional 2000, a cargo del PNUD, con el objetivo de identificar las lecciones aprendidas y plantear recomendaciones para guiar futuros procesos. Los resultados fueron publicados con financiamiento del gobierno japonés.

Fondo Sociedad Civil

Agencia de Cooperación	Depósito
Holanda	200.828
DFID (Reino Unido)	100.000
Dinamarca	50.404
GTZ (Alemania)	48.907
TOTAL	400.138

Fuente: PNUD

Finalmente, la agenda económica contó con el apoyo financiero de la Corporación Andina de Fomento (CAF) y de la Cooperación Canadiense. Los recursos fueron canalizados a través del PNUD y ascendieron a un monto total de US\$ 175.194. Los gastos de la agenda política fueron asumidos por el Ministerio de la Presidencia, aunque no se tienen detalles de su costo.

3.7 La elaboración de la EBRP: la “antítesis” del diálogo.

Una vez concluido el Diálogo Nacional 2000 se inicia la elaboración de la EBRP, un proceso muy diferente (la antítesis, según un miembro de la STD) del proceso de diálogo. **El trabajo fue asignado nuevamente a un equipo de UDAPE, liderado por un profesional**

independiente externo a la institución²¹. La Secretaria Técnica del Diálogo terminó su trabajo. El nuevo consultor a cargo del proceso de elaboración de la estrategia fue seleccionado en gran parte por ser una persona con la experiencia y capacidad necesarias para escribir un plan que sería aceptable para la cooperación internacional. Los acuerdos del Diálogo Nacional 2000 constituyeron un insumo en la elaboración de la EBRP, pero no fueron el insumo más importante (Gráfico 3.3). UDAPE participó activamente junto a la STD en la sistematización de los resultados de las mesas de consulta y cuando el evento concluyó, se recogieron todos los resultados que se habían generado durante el proceso²². Según UDAPE, ésta información no permitía una priorización de las acciones de lucha contra la pobreza y por esta razón fue desglosada y posteriormente analizada por el equipo. Según el consultor a cargo del equipo de UDAPE, los resultados de este análisis contribuyeron a definir las preocupaciones en torno a la reducción de la pobreza, aunque no servían para definir una estrategia en términos especificados por la comunidad internacional como condición de alivio de deuda²³. De hecho, aunque el diálogo social logró crear una lista larga de acciones propuestas, el diálogo no fue diseñado para llegar a acuerdos estratégicos sectoriales, sino para decidir cómo usar los recursos HIPC II y para definir prioridades más generales.

El cambio brusco entre lo observado en el diálogo y la elaboración de la estrategia dejó a algunos donantes con la duda: ¿fue realmente un diálogo o fue un show para los donantes? De igual manera, algunos entrevistados de la sociedad civil se preguntaron si el Diálogo sirvió para algo o si se hizo en vano. La Iglesia se quejó de que el gobierno quebró el contacto con la sociedad civil después del Diálogo y que los mensajes del Diálogo fueron inadecuadamente traducidos en la estrategia por los técnicos responsables. Un miembro de la STD concluyó que si la EBRP reflejaba los resultados del Diálogo era “pura coincidencia”. La respuesta a estas críticas de un miembro del equipo encargado de escribir la estrategia fue que su equipo hizo un intento de lograr una correspondencia entre los programas y políticas del gobierno nacional y las demandas surgidas del Diálogo, pero todo presentado en una forma que pudiera ser aprobada por la cooperación internacional. Continuó diciendo que la sociedad civil quería co-redactar el documento, pero no quería respetar los requisitos impuestos por el FMI y el Banco Mundial. Los términos de referencia del FMI y el BM eran bastante claros y el objetivo mayor durante el proceso de elaboración de la estrategia era el de lograr el alivio de deuda.

²¹ El resumen del proceso de elaboración de la EBRP presentado en esta sección se basa en las entrevistas realizadas a los diferentes actores involucrados, y principalmente en el documento preparado por UDAPE denominado “Proceso de Elaboración de la EBRP”.

²² La información entregada por la STD a UDAPE se refiere básicamente a los cuestionarios y las conclusiones de las mesas municipales y departamentales y los acuerdos finales de la mesa nacional.

²³ Este hecho pone en evidencia la ausencia de un ente del gobierno para coordinar entre los objetivos del Diálogo y la elaboración de la EBRP. Los requerimientos de la comunidad multilateral así como otros aspectos técnicos, mencionados anteriormente, no fueron expuestos en las mesas de diálogo, en consecuencia, pareciera que ambos procesos se desarrollaron de manera independiente y desarticulada.

La falta de un nexo claro entre el Diálogo Nacional y la estrategia dio paso al involucramiento de la cooperación bilateral en el proceso de elaboración de la EBRP²⁴ y disminuyó la influencia de los actores principales del diálogo (los gobiernos locales, la Iglesia Católica y organizaciones de la sociedad civil) sobre el contenido de la estrategia. **Los insumos más importantes en la elaboración de la EBRP surgen de la cooperación internacional, tanto multilateral como bilateral, y del gobierno nacional, principalmente UDAPE, los ministerios sectoriales y la Vicepresidencia.** (Gráfico 3.4)

La influencia de la cooperación internacional se manifiesta tanto en los insumos para la estrategia como en el proceso de elaboración.

- Para empezar, la EBRP siguió un formato para la estrategia entregado por el Banco Mundial.
- El insumo de partida para el contenido fue la estrategia interina (preparada por UDAPE con asesoría del Banco Mundial).
- La experiencia de HIPC I constituyó insumo guía en la definición de indicadores cualitativos y cuantitativos para la EBRP.
- El documento “Hacia la Estrategia de Lucha Contra la Pobreza” preparado por el Grupo Lucha Contra La Pobreza (un grupo conformado por alrededor de 50 representantes del gobierno y de la cooperación) resultó ser otro insumo importante. Este documento planteó los lineamientos generales de lo que se esperaba de la EBRP y fue presentado en la XII reunión del Grupo Consultivo de París en octubre de 2000 (UDAPE, 2001: 8).
- El FMI tuvo fuerte injerencia en las políticas macroeconómicas (“de allí nace el PRGF”²⁵). El Banco Central de Bolivia preparó las proyecciones macroeconómicas, el FMI las revisó y las aprobó.
- El Banco Mundial dio asistencia técnica para el diagnóstico de la pobreza.

Una vez que se produjo un borrador de la estrategia, este fue discutido intensivamente con todos los donantes. Se formó el Comité de Organización y Coordinación con cuatro subgrupos por tema. A pesar de que algunos representantes de donantes manifestaron que “no debemos meternos en escribir la estrategia”, parece que el trabajo con la cooperación ha tenido mucha influencia. Algunos donantes entrevistados hablan de una “consulta permanente” con la cooperación en la cuál se discutieron un “montón de borradores”. Otro representante internacional afirma que “la EBRP se basa en el trabajo de estos grupos”, y que “logramos introducir temas en la EBRP”, porque “el gobierno fue receptivo”. Otros dicen que participaban activamente en “el trabajo de contenido”, o en “la revisión de la estrategia”. Entre los temas que la cooperación lograba incluir se mencionan la igualdad de género y la lucha contra la corrupción²⁶. Una reseña hecha por CIDA (Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional) concluye que en Bolivia no solo el Banco Mundial ha tenido un papel

²⁴ Entrevista a Fernando Medina y Embajada de Dinamarca

²⁵ Entrevista con representante del FMI.

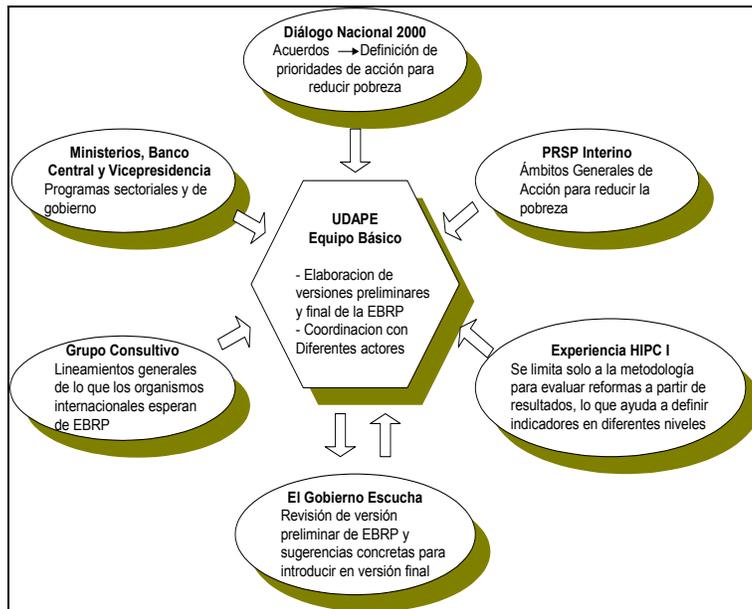
²⁶ Parece que esta influencia de los donantes bilaterales y multilaterales (las no-IFIs, es decir las Naciones Unidas y la Unión Europea, entre otros) no se extendió al marco macro. Un representante de las Naciones Unidas dijo que se discutió dentro de un marco pre-determinado, porque las políticas macroeconómicas ya se habían fijado con el FMI y el Banco Mundial.

importante en la elaboración de la estrategia, sino también los demás donantes. Esta participación ha mejorado la estrategia, pero ha bajado el sentido de apropiación nacional del proceso (CIDA Bolivia Country Program and Policy Branch, 2001: 12).

Por el lado del gobierno nacional, los ministerios sectoriales contribuyeron a la redacción de la EBRP. La intervención de los ministerios sectoriales en el Diálogo Nacional fue débil ya que la discusión sobre las políticas sectoriales estuvo prácticamente ausente del proceso de consulta. Su involucramiento se intensificó recién en el momento de la elaboración de la EBRP y, particularmente, en el caso de los ministerios de educación y salud, en la formulación de la Ley del Diálogo Nacional (ver siguiente punto). Los ministerios vieron en la EBRP y en la Ley de Diálogo una oportunidad para introducir reformas o extender programas sectoriales. A las sugerencias de los ministerios, se sumaron los aportes del Banco Central de Bolivia y la Vicepresidencia.

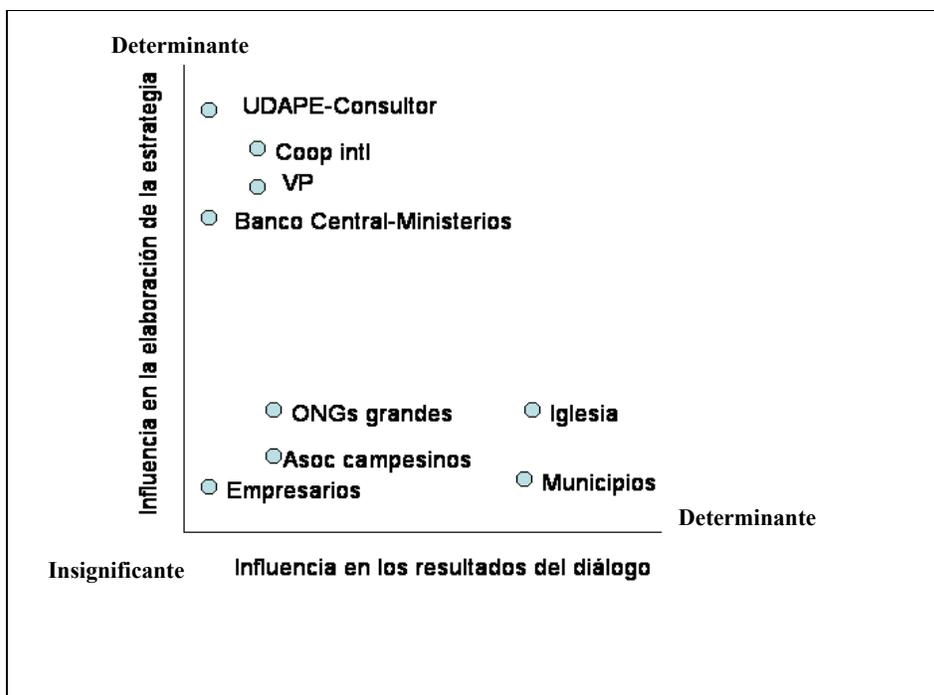
El equipo de UDAPE se constituyó en el coordinador de las demandas y propuestas del diálogo, de los ministerios sectoriales y de la cooperación internacional. Se preparó una propuesta, la cual fue discutida con la sociedad civil en el taller “Gobierno Escucha”. Si bien los resultados de este taller no cambiaron significativamente la EBRP, se procedió a la etapa final donde se elaboró la versión definitiva de la estrategia (la EBRP original). El tratar de complacer a estos diferentes actores ocasionó que el marco de la EBRP se ampliara y que la EBRP quedara sin un enfoque claro y, como veremos más adelante, con proyecciones macro-económicas poco realistas.

Gráfico 3.3 Insumos utilizados y participación de diferentes actores en el proceso de la EBRP.



Fuente: Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales, 2001

Gráfico 3.4 Dicotomía entre proceso de consulta y el proceso de elaboración de la ERP



3.8 La Ley del Diálogo Nacional: seguimiento a acuerdos del diálogo.

Una vez presentada y aprobada la EBRP, el gobierno nacional promulga el 31 de julio de 2001, la Ley 2235 denominada "Ley del Diálogo Nacional" (Recuadro 3.5). A diferencia del diálogo y el proceso de elaboración de la EBRP, el parlamento participa en la aprobación de esta ley. El Ministerio de Desarrollo Sostenible se hizo cargo de escribir la ley. Se apoya en un consultor que fue miembro de la anterior STD, creando así mayor vínculo entre el Diálogo y la Ley del Diálogo Nacional que entre el Diálogo y la EBRP. El objetivo de la Ley del Diálogo Nacional era formalizar los acuerdos principales del diálogo: 1) designar al gobierno municipal como el principal mecanismo de distribución y administración los recursos HIPC y otorgar más recursos a los municipios más pobres, 2) crear un Mecanismo de Control Social, y 3) institucionalizar el Diálogo Nacional. Además la ley intenta dirigir el gasto de los recursos HIPC II hacia los seis sectores identificados en el diálogo como prioritarios en la lucha contra la pobreza a través de la Política Nacional de Compensación²⁷.

En general, la Ley complementa la EBRP, dando más precisión al rol de los municipios y al control social en la implementación de la estrategia. Pero la Ley del Diálogo Nacional modifica también una propuesta de la EBRP. La EBRP propuso la transferencia de control sobre maestros y personal de salud a los municipios. En la preparación de la Ley, los municipios logran que el control sobre el personal de educación y salud continúe en el nivel

²⁷ Mecanismo de asignación de recursos públicos hacia los municipios que así lo soliciten en función a formulas que priorizan inversiones en determinados sectores y favorecen a los municipios más pobres

nacional.²⁸ Se decide entonces entregar una parte de los recursos HIPC II a los ministerios de Educación y Salud para cubrir el déficit de personal.

Recuadro 3.5 La Ley del Diálogo Nacional (LDN)

Recursos

Se transfieren un porcentaje de los recursos HIPC II a los Ministerios de Educación y Salud con el objetivo de cubrir el déficit acumulado hasta el año 2001 de personal docente, médico y paramédico. La LDN canaliza los recursos restantes a través de los gobiernos municipales, otorgando mayor progresividad a la asignación de recursos a favor de los más pobres. La LDN define además una Política Nacional de Compensación para apoyar la EBRP y al proceso de descentralización, con el propósito de ordenar la transferencia de recursos obtenidos por el gobierno nacional en forma de donación o crédito a los municipios.

Control Social

La LDN aumenta el control social sobre acciones públicas. Primero, se establecen comités locales de selección del personal médico y escolar a ser contratado, conformados por delegados del gobierno municipal, de la población que hace uso de los servicios, de la unidad prestadora del servicio y de la instancia responsable de la gestión de los recursos humanos para el sector. Segundo, se autoriza la creación de un Mecanismo de Control Social. La Iglesia Católica asume, por acuerdo con el gobierno, la responsabilidad de convocar y organizar a las instituciones representativas de la sociedad civil.

Diálogo

La ley reglamenta la continuidad del Diálogo Nacional. Se establece que este proceso de consulta se lleve a cabo al menos cada tres años y su alcance sea nacional, departamental, municipal y/o mancomunitario. Todas las organizaciones naturales de la sociedad civil así como instituciones y órganos públicos involucrados en las políticas deben ser convocadas y participar en este proceso. Las conclusiones resultantes del Diálogo deben ser analizadas por los poderes Legislativo y Ejecutivo, para de esta manera, recomendar priorización de nuevas áreas estratégicas, modificar el marco normativo vigente o el criterio de distribución de los recursos destinados a la reducción de la pobreza.

3.9 ¿Cumplimiento de los objetivos de la participación?

3.9.1 ¿Apropiación de la EBRP?: no se conoce y no se defiende.

Cuando los principales actores en el proceso fueron preguntados, en abril del 2003 si la EBRP había sido apropiada (owned), oímos una y otra vez que casi nadie conocía la estrategia. Era un documento complejo y difícil de dominar (aún para los pocos que la tenían en sus oficinas). Más aún, la campaña de difusión de la estrategia fue muy limitada y, según Molenaers y Renard 2002, inefectiva porque los conflictos sociales dominaron la prensa en ese momento. Una parlamentaria entrevistada estaba todavía esperando el resumen de los diez puntos críticos que ella debería tomar en cuenta en su trabajo. Ni los ministerios ni los municipios que fueron visitados conocían más que los grandes rasgos de la estrategia.

²⁸ Esto muestra la poca influencia que tuvieron los municipios en el proceso de elaborar la EBRP.

Entre los que sí conocían la EBRP, casi nadie la defendía. En abril 2003, tanto el gobierno nacional como la cooperación ya hablaba de la EBRP “anterior” y ambos pedían cambios a la estrategia. Los técnicos de UDAPE estaban ya desilusionados con su estrategia por las muchas críticas que había recibido. En el taller que se hizo en agosto 2003 para discutir los resultados de este estudio, actores de la sociedad civil, el gobierno, y la cooperación internacional declararon la EBRP original “muerta”. Podemos concluir entonces que en 2003, casi nadie se había “apropiado” de la EBRP original.

La situación en 2001 es más difícil de reconstruir. Los representantes del Banco Mundial y el Fondo Monetario parecen pensar que el gobierno Banzer/Quiroga se había apropiado de la EBRP, pero que con el cambio de gobierno se generó un problema al respecto²⁹. El Congreso y los partidos políticos no estaban involucrados y tampoco hubo continuidad después de las elecciones³⁰. Representantes de la cooperación de países europeos organizaron una reunión con los partidos políticos antes de las elecciones. Resultó que solo el MNR quería seguir con la EBRP aunque con cambios de énfasis; el ADN y el MIR dijeron que la EBRP no era política del Estado. Entre los demás donantes, la opinión más común es que había “apropiación” entre UDAPE, la Vicepresidencia anterior y la cooperación internacional. Sobre la apropiación de la EBRP en los ministerios y en los municipios hay diferentes opiniones: unos piensan que los ministerios y los municipios han sido involucrados y entonces sienten cierto compromiso, otros manifiestan que ni los propios ministerios y municipios se identifican con la EBRP. Parece entonces que, si hubo apropiación de la estrategia cuando se aprobó, esta se limitó a pocos actores.

La situación con la Ley del Diálogo Nacional es diferente. Es un documento más sencillo y recibió más atención en la prensa y entre los políticos que la EBRP. Además, tiene una relación más estrecha con los procesos participativos en los cuáles participaron muchos bolivianos. La Ley del Diálogo Nacional se acepta como ley nacional y, como veremos en el capítulo 5, tiene sus defensores y detractores.

Una hipótesis detrás de las Estrategias de Reducción de Pobreza que un proceso participativo llevará a una mayor apropiación nacional de las estrategias de reducción de pobreza. ¿Qué podemos concluir de la experiencia en Bolivia? Los resultados de Bolivia muestran que participar en un diálogo o ser consultado sobre una estrategia, sin tener participación efectiva en la definición de esa estrategia, no es por sí sola una condición suficiente para generar un sentido de apropiación. No se puede descartar la posibilidad, sin embargo, que con una campaña de difusión u otros esfuerzos para involucrar actores fuera del gobierno nacional en la implementación de la estrategia, no se hubiera podido crear “apropiación” ex post de la EBRP entre estos actores.

La falta de apropiación de la EBRP en los actores que sí participaron en las decisiones tomadas en la elaboración de la estrategia (UDAPE, la cooperación internacional, otras instancias del gobierno nacional) puede tener varias explicaciones. El cambio de gobierno fue sin duda decisivo. Es posible también que con los crecientes problemas

²⁹ Entrevista con representantes del Fondo Monetario y Banco Mundial

³⁰ En las elecciones de 2002 se renovó más de la mitad de los miembros del Congreso.

económicos y sociales, los autores de la estrategia llegaron a estar cada vez más desilusionados con las soluciones propuestas en la estrategia (ver capítulo 4). Otro argumento es que la condicionalidad no es compatible con apropiación (Stewart y Wang 2003, Molenaers y Renard 2002). Es decir, el gobierno no pudo apropiarse de una estrategia diseñada más que nada para cumplir con los requisitos de HIPC II. No podemos resolver esta pregunta definitivamente, pero podemos concluir que en este caso el proceso en Bolivia no resultó en la apropiación durable de un plan de reducción de pobreza.

3.9.2 Consolidación del camino hacia futuras discusiones sobre políticas nacionales.

Una crítica común al requisito de pasar por un camino participativo para llegar a una Estrategia de Reducción de Pobreza es que un proceso participativo impuesto desde afuera no será tomado en serio por un gobierno que no acepta ni cree las ventajas de la participación (Molenaers & Renard, 2002). En Bolivia, sí se tomó en serio el proceso participativo porque los varios actores involucrados veían ventajas propias de pasar por ese proceso. El hecho de ser requisito no disminuyó la calidad de los diálogos. Sin embargo, la utilidad de esos procesos en la elaboración de una estrategia fue afectada por los requisitos de crear una estrategia que respondía a las preocupaciones de la cooperación internacional.

A pesar de las preocupaciones expresadas sobre la metodología, pocos discutirían las ventajas de haber pasado por el proceso participativo. El Diálogo Nacional permitió el posicionamiento en el más alto nivel de la agenda pública del tema de la reducción de la pobreza, así como la introducción de una metodología participativa en el debate y definición de las políticas públicas. El PNUD concluye que “este proceso permitió desmitificar el poder por el contacto directo que se produjo entre la sociedad y el gobierno” (PNUD, 2002). El proceso inició una cultura de diálogo a nivel nacional, donde muchas personas adquirieron importantes destrezas para participar, expresarse, argumentar, escuchar y respetar las diferencias y a las minorías. (Pinc, 2002) Se crearon nuevos lazos importantes entre los participantes de diferentes regiones y organizaciones del país. Finalmente, con la LDN, se institucionalizan los diálogos participativos sobre política nacional. El Diálogo Nacional 2000 fue una experiencia más de participación en Bolivia, que debería contribuir al futuro diseño de procesos de consulta y participación sobre políticas nacionales.

3.9.3 Participación de los pobres: representación sin participación efectiva.

Un objetivo para las Estrategias de Reducción de Pobreza fue incluir a los pobres en la discusión sobre las causas y las soluciones al problema de la pobreza. El Diálogo Nacional incluía varias oportunidades para participación y representación de los pobres: representación directa de algunos grupos pobres, como los pequeños productores, representación indirecta de organizaciones territoriales y funcionales de la sociedad, y representación elegida mediante los gobiernos locales. Es discutible hasta que punto estas diferentes instancias representan a los pobres (y varios estudios sobre el proceso participativo en Bolivia – como por ejemplo el de Christian Aid -- lanzan esa pregunta), pero no se puede negar las diversas oportunidades presentadas por el proceso.

Sin embargo, con la brecha entre el Diálogo y la elaboración de la estrategia misma, se disminuye la influencia de todos estos representantes de la población pobre. Los actores presentes en el Diálogo Nacional tuvieron relativamente poca influencia sobre el contenido de la estrategia en comparación con la EBRP interina, el cabildeo de los ministerios y la cooperación internacional, y el marco macroeconómico propuesto por el Banco Central. Visto de esta manera, la EBRP en sí fue elaborada mediante un proceso relativamente cerrado en el cual los actores con más influencia sobre el contenido fueron el gobierno nacional, la cooperación internacional y consultores externos. La responsabilidad de velar por los intereses de los más pobres recayó en estos actores.

4. LA EBRP: ESTRATEGIA ORIGINAL Y RESPUESTA INICIAL A LAS CRÍTICAS.

En su *Joint Staff Assessment* de la EBRP original, el Banco Mundial y del Fondo Monetario concluyeron que el contenido de la EBRP “en muchas maneras va más allá de lo que cabría esperar de este tipo de documentos, en términos de profundidad de análisis y del nivel de detalle que ofrece”. Si bien se oyeron críticas al documento desde un principio en Bolivia, muchos actores reconocieron que fue un intento serio de crear una estrategia efectiva dentro del marco del Banco Mundial y el Fondo Monetario, y que la EBRP superaba en muchos sentidos las estrategias preparadas en otros países.

Esa apreciación por la EBRP original ha ido desapareciendo con el tiempo. Como vimos en el capítulo anterior, en el proceso mismo de la creación de la EBRP hay una falta de apropiación del contenido de la estrategia por actores de la sociedad civil y aún entre muchos dentro del gobierno. El cambio de gobierno y la caída de la economía boliviana han contribuido además a la erosión de apoyo para la EBRP original.

El gobierno de Sánchez de Lozada anunció temprano en su mandato su intención de modificar la EBRP, tanto para mejorarla como para alinearla con el plan de gobierno de su coalición: el Plan Bolivia (Anexo 3: Plan Bolivia). La cooperación internacional apoyó esta decisión indirectamente, pidiendo sus propios cambios a la estrategia. Hoy hay una sensación generalizada en el gobierno, la cooperación, y la sociedad civil que la EBRP original no lograría reducir la pobreza en Bolivia porque ni atacaba las raíces de la pobreza ni proponía una solución creíble a los problemas económicos del país. En este ambiente, la EBRP original recibe menos atención que las discusiones sobre la revisión de la EBRP.

En este capítulo analizamos en detalle el contenido de la EBRP original – análisis de pobreza, plan de acciones, y marco macroeconómico e institucional. Se pretende responder a las siguientes preguntas sobre esta estrategia: (1) ¿cuáles son las preocupaciones principales expresadas sobre la EBRP original?, (2) ¿hay consistencia entre los diferentes componentes de la estrategia?, (3) ¿cómo compara la estrategia con las políticas sociales y económicas anteriores?, (4) ¿la EBRP prioriza acciones para la lucha contra la pobreza?, y (5) ¿propone la estrategia un sistema de monitoreo y evaluación que permitirá, a largo plazo, hacer un seguimiento efectivo de la EBRP? Miramos a la vez cómo el gobierno de Sánchez de Lozada pretendía responder a algunas críticas sobre la estrategia original en el proceso de revisión. Para este propósito hemos comparado, en algunos aspectos, la EBRP original con el borrador de la EBRP revisada que fue presentada en las reuniones del Grupo Consultivo en octubre 2003.³¹

³¹ Cualquier análisis profundo de la EBRP revisada tendría que esperar hasta que este sea aceptado como documento oficial. El gobierno de Sánchez de Lozada pensaba terminar las revisiones después de un Diálogo Nacional 2003.

Recuadro 4.1 Principales cuestiones sobre la EBRP original.

¿Cuáles son las preocupaciones principales expresados sobre la EBRP original?

- El análisis de pobreza no identifica las causas estructurales de pobreza ni diferencia entre grupos en la sociedad.
- La EBRP sobreestima la tasa de crecimiento del PIB y no ofrece solución a los problemas económicos del país.
- Hay dudas sobre la sostenibilidad de los recursos para la estrategia y sobre la capacidad institucional para implementarla.

¿Hay consistencia entre los diferentes componentes de la estrategia?

- No se presenta enlace conceptual ni empírico entre las causas de pobreza y las acciones propuestas, ni entre las acciones propuestas y los pronósticos de reducción de pobreza.
- La EBRP intenta enmarcar el plan de acciones dentro de los límites financieros establecidos por el marco macroeconómico, pero las tasas de crecimiento económico pronosticadas eran demasiado optimistas.
- La gran mayoría de las acciones y la gran mayoría del presupuesto de la estrategia se asignan a entidades del gobierno nacional, pero los fondos HIPC II se destinan a los municipios para obras elegidas por los municipios. La EBRP no articula con claridad cómo las acciones municipales contribuirán a alcanzar las metas nacionales, ni incluye plan específico para desarrollar las capacidades de los municipios.

¿Cómo compara la estrategia con las políticas sociales y económicas anteriores?

- La gran mayoría de las acciones e inversiones propuestas en la EBRP son una continuación del marco de acciones del pasado. La EBRP no articula cómo este marco de acción logrará producir reducciones constantes en pobreza monetaria en el futuro, si no lo ha logrado hasta ahora.
- La EBRP profundiza el proceso de descentralización e introduce unas ideas nuevas. Por ejemplo, la distribución de los fondos HIPC II a los municipios prioriza a municipios pobres y la política nacional de compensación introduce un mecanismo que permite al gobierno nacional incentivar ciertas inversiones municipales mediante transferencias adicionales a gobiernos locales.

¿La EBRP prioriza acciones para la lucha contra la pobreza?

- La EBRP no prioriza acciones: la gran mayoría del presupuesto nacional y de los proyectos de la cooperación nacional forman parte del plan.

¿Provee la estrategia un sistema de monitoreo y evaluación que permitirá, a la larga, hacer un seguimiento efectivo de la EBRP?

- Visualiza un sistema de monitoreo que involucra muchos actores diversos.
- El sistema tiene más capacidad de monitorear el progreso a nivel nacional que a nivel descentralizado y en monitorear el cumplimiento con acciones que con asignación del presupuesto.

Formatted: Font: 11 pt

4.1 Análisis de pobreza.

4.1.1 Definiciones: pobreza de ingresos y necesidades básicas insatisfechas.

El análisis de la pobreza en la EBRP mide *pobreza* de dos maneras: por necesidades básicas insatisfechas³² y con líneas de pobreza de ingresos³³. El Instituto Nacional de

³² NBI en un índice que en Bolivia se construye con información sobre: materiales de construcción de la vivienda, los espacios en la vivienda (por ejemplos, personas por dormitorio), servicio de agua y saneamiento en la vivienda, insumos energéticos (presencia de electricidad, energía usada para cocinar), años de estudios; y presencia en la comunidad de servicios de salud. Se define como pobres

Estadísticas (INE) considera la metodología de NBI una medida de “pobreza estructural”, a diferencia de las líneas de pobreza, las cuáles miden “pobreza coyuntural” que varía con los ciclos económicos. (INE 2001). El uso de estas dos definiciones de pobreza responde hasta cierto punto a los que critican la visión “economicista” de pobreza (enfocada en el ingreso como la fuente del bienestar) que predomina en las publicaciones del Banco Mundial. NBI intenta medir la calidad de vida y reconoce que las decisiones públicas de proveer o no proveer servicios afectan esa calidad de vida.

Sin embargo, **unos critican que la NBI y las medidas de pobreza monetaria no son, por sí solas, medidas adecuadas de pobreza**, sobretodo cuando se habla de comunidades originarias. Restringir el concepto de pobreza a la ausencia de consumo, ignora la importancia de aspectos cualitativos de la vida -- culturales, étnicos, y de género (Arce Vargas 2000). La EBRP no reconoce que pobreza y riqueza podrían tener sentidos diferentes para diferentes grupos culturales³⁴.

4.1.2 Perfil de pobreza: “todos somos pobres”.

Otra crítica del perfil de pobreza en la EBRP es que se contenta con medir diferencias en tasas de pobreza entre áreas (urbana y rural) y entre departamentos. **No analiza diferencias entre grupos en la sociedad, ni investiga que características de los hogares están correlacionadas con la pobreza.** En el Diálogo Nacional 2000 se identificaron como grupos más pobres a comunidades originarias y como más vulnerables a niños abandonados, hogares con jefe de familia mujer, ancianos y gente discapacitada. La EBRP no incorpora ni investiga estas particularidades en su análisis oficial. Por ejemplo, no investiga diferencias en las tasas de pobreza entre hogares con jefatura masculina y femenina, ni entre hogares de diferentes grupos étnicos.

La falta de análisis de pobreza en el ámbito de grupos de la población se explica en parte por **la limitación de disponibilidad de datos confiables**³⁵. Pero esta no es la única razón para la falta de análisis de la diferencia en tasas de pobreza entre grupos y regiones:

todos aquellos que no cumplen con un “nivel mínimo” de bienestar asociado con estos bienes y servicios.

³³ Las líneas de pobreza se definen en ingresos familiares per cápita por mes. Para áreas rurales, se usaron datos sobre consumo de los hogares, en vez de ingresos, para los cálculos. A la hora de escribir la EBRP, la línea de pobreza en áreas rurales fue US\$23 per cápita y áreas urbanas fue US\$29.

³⁴ Según unos entrevistados, las comunidades originarias tienen una visión diferente de lo que es el bienestar. Esta visión incluye seguridad alimentaria, acceso a tierras a diferentes pisos ecológicos, una comunidad fuerte, ambiente sano y un sistema de educación y política que corresponde a su cultura. La implicación es que al no lograr estas metas, las comunidades indígenas se sienten empobrecidas. Las medidas cuantitativas de pobreza usadas en la EBRP no captan estas dimensiones de la pobreza y la marginalidad.

³⁵ En los años posteriores a la aprobación de la EBRP, se nota un esfuerzo en Bolivia de profundizar el análisis tanto cuantitativo como cualitativo de la pobreza y de mejorar los datos disponibles para este análisis. La GTZ, por ejemplo, ha financiado una serie de estudios cualitativos y cuantitativos sobre pobreza en comunidades indígenas. Con la ayuda de Sida, el INE inició la construcción de un sistema de información de igualdad de género. En 2003, el PNUD publicó un Informe de Desarrollo Humano de Género. Para facilitar el análisis de pobreza en el ámbito municipal, el INE ha iniciado un proyecto piloto con indicadores municipales. Todos estos esfuerzos – inspirados al parecer por la EBRP -- ampliarán la información disponible en Bolivia para el análisis de pobreza.

durante el proceso de diálogo, se presentaron varios análisis de pobreza entre mujeres e indígenas, por ejemplo. La falta de diferenciación entre grupos y regiones parece nacer en parte de **la impresión en Bolivia de que casi todos los bolivianos, por lo menos en áreas rurales, son pobres**. Se aprecia poca utilidad en diferenciar entre grupos, ni en el análisis de pobreza ni, como veremos más adelante, en las acciones identificadas para combatir la pobreza. En realidad, aún cuándo la mayoría de la población es pobre, se puede aprender mucho al estudiar diferencias entre las tasas y causas de pobreza en diferentes grupos de la sociedad.

De igual manera, el análisis de género puede apoyar la preparación de una estrategia de reducción de pobreza, (Recuadro 4.2). La EBRP considera género como un tema transversal, lo cuál estimamos como un avance con respeto a la visión convencional de mujeres como un grupo vulnerable. Sin embargo, a pesar de la importancia dada a género en la estrategia, la EBRP no incluye un análisis de pobreza con enfoque de género. No se utilizan indicadores de género (como la GDI o GEM) y la mayoría de los indicadores no están desagregados por género. En su análisis de género en la EBRP, Ann Whitehead (2003) apunta: La EBRP boliviana menciona que las mujeres reciben el 66% del salario de un

Recuadro 4.2: Importancia de género como categoría analítica en una estrategia de pobreza.

Dos décadas de experiencia, crítica, investigación, defensa y diseño de políticas por los defensores del enfoque de género, por los expertos en género y por los políticos concienciados de la importancia del género han dado lugar a argumentos sólidos sobre la necesidad y la eficacia de incluir el enfoque de género en políticas macroeconómicas y en las estrategias de lucha contra la pobreza. No entraremos en detalles sobre estos argumentos, puesto que éstos se pueden encontrar en numerosos estudios académicos y documentos de política, así como en la bibliografía sobre la defensa de la mujer. Para cumplir con el objetivo de este estudio, es suficiente con enumerar los argumentos principales para impulsar el enfoque de género en las ERP.

- las mujeres sufren la pobreza y las oportunidades de salir de la situación de pobreza de forma parcialmente diferente a los hombres pobres
- la pobreza femenina conduce a menudo a las ineficacias económicas en la asignación de recursos, limitando el desarrollo económico
- la pobreza femenina tiene mucho que ver con las desventajas, y en parte con la división del trabajo entre los hombres y las mujeres, dando por resultado diversos papeles de género de hombres y mujeres, con diversos grados de vulnerabilidad a la pobreza
- entender la dimensión del género en las causas de la pobreza ayudará a diseñar estrategias más eficaces de la reducción de la pobreza
- la reducción de la pobreza femenina ayuda a romper el círculo vicioso en el cual la pobreza tiende a ser transferida de una generación a otra
- la prioridad en la reducción de la desigualdad de género en cuanto al bienestar conduce simultáneamente a más equidad así como a un uso más eficiente de recursos en el cumplimiento de las metas del milenio

hombre teniendo el mismo nivel de enseñanza, pero no se realiza ninguna tentativa para analizar más extensamente estas desigualdades de género en las rentas, los salarios, y las oportunidades del trabajo, o la contribución que éstas hacen a la pobreza." La EBRP revisada tampoco ofrece un análisis de pobreza con enfoque de género, pero sí reconoce diferencias entre mujeres y hombres en acceso a algunos servicios.

4.1.3 Causas de pobreza...muchas causas, pero ¿se identifican las estructurales?

En el análisis de las causas de pobreza monetaria, **la EBRP original diferencia entre pobreza urbana y pobreza rural**. Concluye que **hay una alta correlación entre pobreza urbana y la participación en el mercado laboral, la acumulación de activos y la escolaridad**. Reconoce además que problemas de discriminación y de idioma disminuyen las posibilidades de trabajo para la comunidad originaria. Un promedio de 85 por ciento de los ingresos familiares urbanos viene del trabajo, tanto salarios como trabajo independiente. Problemas de desempleo, subempleo, salarios reales bajos e informalidad afectan directamente a los hogares urbanos. La EBRP deduce que el problema de empleo en áreas urbanas se debe a la estructura y salud de la economía urbana. El mercado laboral está altamente fragmentado, entre la economía moderna que requiere trabajadores muy cualificados (servicios financieros, por ejemplo) y la economía semi-empresarial. El crecimiento en la economía moderna no abre suficientes oportunidades de trabajo para la mayoría de los trabajadores urbanos.

La mayoría de los ingresos de las familias rurales en Bolivia provienen de la agricultura – venta o consumo de productos agrícolas. Para la EBRP, **el bienestar de hogares rurales depende en gran parte de las condiciones de producción y de los precios de mercado para los productos agrícolas**. Muchos migran a áreas urbanas e incluso a otros países en búsqueda de mejores posibilidades. Señala sobre todo los problemas de baja productividad agrícola, poco acceso a los mercados, falta de riego, el fenómeno del Niño/la Niña, degradación de los suelos, terrenos pequeños, riesgo de enfermedad y falta de infraestructura de producción. Este análisis de las causas de pobreza rural enumera diversas causas de bajos ingresos pero no da prioridad a las más importantes ni explica la relación entre ellas.

Detrás de este análisis está la constatación de que el crecimiento económico juega un rol fundamental en la reducción de pobreza en el país, pero que **el carácter del crecimiento en las últimas décadas no ha sido “pro-pobre”**. Según el análisis usado en la EBRP para proyectar la reducción de pobreza, un aumento en el ingreso per capita de un 1% reduciría la pobreza urbana en Bolivia en 0.6% y la pobreza rural en 0.5%. La EBRP revisada profundiza este análisis de la relación entre crecimiento y la reducción de pobreza. Primero, revisa hacia abajo (de 0.5% a 0.3%) su estimación de la elasticidad de crecimiento-pobreza rural. Segundo, discute la importancia de la tasa de crecimiento demográfico que, con tasas de 2.4% anual ha superado en los últimos años la tasa de crecimiento económico. Por último, analiza diferencias entre empresas de varios tamaños, concluyendo que para generar un crecimiento

de base ancha en el país será necesario estimular la productividad en las empresas pequeñas, donde la mayoría de los pobres trabajan.

Ni la EBRP original ni la revisada incluye un análisis de las causas de pobreza no monetaria, de la persistente insatisfacción de necesidades básicas. Por lo tanto, la EBRP carece de análisis para sustentar su plan de acción para los sectores sociales. ¿A qué se debe, por ejemplo, la escolaridad limitada de tantos bolivianos, o la falta de agua y saneamiento en los hogares? La elección de políticas prioritarias para el mejoramiento de la calidad y cobertura de servicios debería hacerse en base a una respuesta a esta pregunta. En el último informe de monitoreo de la EBRP, UDAPE empezó a analizar los problemas persistentes en los sectores sociales, pero este análisis no se incorporó todavía a la EBRP.

El análisis de las causas de la pobreza de ingreso coincide con las grandes líneas de estudios sobre la pobreza en Bolivia. No se puede negar que los problemas identificados en la EBRP tienen una relación directa con la pobreza de ingreso en Bolivia. **Muchos sin embargo reclamarían que las causas estructurales de pobreza no reciben suficiente atención en la estrategia.** Entre ellas, se puede resaltar tres: (1) el “modelo económico” (Recuadro 4.3), (2) la distribución y condición de los recursos naturales (Urdininea 2000, UNDP 2002, Ministerio de Trabajo y Microempresas 2001, Redes de Instituciones Privadas de Desarrollo 2000), y (3) las estructuras de poder y de exclusión (Farah 2000, Antezana 2002).

Otra crítica del análisis de pobreza en la EBRP (sobre todo de la cooperación internacional) es que presenta una visión estática de la pobreza de Bolivia, (IMF y IDA 2001a, Moser y Antezana 2000). **No analiza los riesgos y vulnerabilidades que tienden a empobrecer a los hogares.** La EBRP habla de los riesgos naturales en el área rural, pero en

Recuadro 4.3. Falta de atención en la EBRP al impacto del “Modelo Económico”

Los que critican la falta de atención dada a las características del modelo económico en el análisis de las causas de pobreza se pueden separar en dos campos. Un primer grupo de críticos no cuestiona el patrón de crecimiento económico, pero busca una explicación más concreta de por qué el modelo actual no ha generado empleo estable ni ha aumentado los rendimientos físicos en el sector agropecuario (Urdininea 2000). Este grupo de críticos (que incluye investigadores y oficiales del gobierno nacional) reclama una investigación más profunda del carácter y la condiciones del crecimiento en Bolivia.

El segundo grupo de críticos (dentro del cual una gran variedad de ONGs y asociaciones de campesinos tienen las voces más fuertes) no busca entender las causas del crecimiento escasamente pro-pobre que ha vivido Bolivia, sino se centra en rechazar “el modelo económico”. (Redes de Instituciones Privadas de Desarrollo 2000, Arce Vargas 2000). Dicen que el énfasis en competitividad, mercados abiertos, y liberalización de mercados de trabajo ha creado pobreza. Es decir, “las condiciones favorables para la expansión del capital son las que están convirtiéndose en las causas centrales de la generación de pobreza.” (Luna Terrazas 2000) Las relaciones de trabajo tienden a ser cada vez más informales, sin los beneficios otorgados a empleados asalariados de tiempo completo. En el área rural, las importaciones han bajado los precios para los productos producidos localmente. Como los agricultores siguen siendo más que todo productores de materia prima, el beneficio que sacan de su producción es mínimo. Este grupo reclama que la EBRP está dedicada a mejorar los síntomas de la pobreza y no a resolver las causas estructurales de pobreza en el país. Entre otras cosas, piden discutir el pacto de libre comercio que el gobierno actual apoya.

general el tema de vulnerabilidad, que recibe cada vez más atención en los estudios internacionales de pobreza, no aparece en la EBRP original ni en la revisada.

A parte de estas críticas, es importante señalar otra debilidad en el análisis de pobreza en la EBRP. **Un gran ausente en este análisis fue el rol de políticas de Estado en aliviar y generar pobreza** o en frustrar la eliminación de la misma. ¿Qué impacto en pobreza han tenido las leyes promulgadas para aumentar las oportunidades para mujeres e indígenas? ¿Cuál es la relación entre las leyes sobre tierras y pobreza en comunidades rurales? Tampoco analiza la EBRP el impacto en pobreza de programas sectoriales del pasado. ¿Cuál ha sido el impacto en las tasas de pobreza de la reforma educativa, o de la reforma de las instituciones de extensión e investigación agrícola? **Una visión más dinámica del proceso de empobrecimiento y una evaluación del éxito o fracaso de las estrategias, políticas, y programas pasados facilitaría la elección de políticas para la estrategia de reducción de pobreza.**

4.2 Objetivos de la estrategia: metas sin respaldo.

La EBRP original propone una jerarquía de indicadores para medir progreso en la lucha contra la pobreza. **El objetivo central de la estrategia se traduce en cinco indicadores de impacto con metas definidas para el 2015** y a estos se asocian una serie de indicadores de resultado e indicadores intermedios. En su mayoría son indicadores a nivel nacional o por área (urbano, rural). **Hay pocos indicadores que diferencian entre mujeres y hombres, niños y niñas, grupos étnicos, u otros subgrupos de la sociedad.**

En la EBRP revisada, el gobierno reemplaza la jerarquía de indicadores presentados en la EBRP original con **metas alineadas con las Metas del Milenio**. Hay 9 indicadores nacionales cuantitativos en la nueva estrategia. A estas metas nacionales se agregarán con el tiempo metas municipales acordadas en pactos con la participación de actores locales.

Las metodologías utilizadas en la EBRP original (y aparentemente en la EBRP revisada también) para proyectar el progreso en la reducción de pobreza y la extensión de servicios sociales no tienen ninguna relación estrecha con las acciones propuestas en la estrategia. Es decir, no se basan en evidencia histórica sobre el impacto de las acciones e inversiones propuestas en la EBRP, ni en modelos que asocian directamente el plan de acciones en la EBRP con cambios en los indicadores. Por ejemplo, la metodología proporcionada por el Banco Mundial para pronosticar el progreso en reducir la pobreza no monetaria se basa en un estudio de la relación entre indicadores sociales, los ingresos per cápita y el grado de urbanización en los países de la región a lo largo del tiempo. A base de esta experiencia, se calcula las metas que *deberían* poder alcanzar en Bolivia en 2015 (dado los pronósticos de ingreso per cápita y grado de urbanización), no lo que se piensa poder producir con las acciones identificadas en la estrategia.

Cuadro 4.1 Indicadores y metas de la EBRP original y revisada.

Indicador de impacto o de resultado en EBRP original	Meta Nacional 2015	Indicador EBRP revisada	Meta Nacional 2015	Meta Milenio 2015
Pobreza monetaria				
Incidencia pobreza extrema	17.3	Incidencia de Pobreza Extrema	20	19.2
		Incidencia de Pobreza Moderada	41	n.d.
Incidencia de pobreza de ingresos	40.6%			
Ingreso per cápita por hogar (en \$ de 1999)	1127			
Pobreza no monetaria				
Incidencia de pobreza NBI	n.d.			
Educación				
		Tasa de Término de Primaria (8vo. grado)	88.2%	100%
		Brecha de Tasa de Término por género	0	0
Tasa de Término en primer ciclo de primaria (promoción a 4º grado)	90.2%			
% de la población con 8 años o más de educación	67%			
Retraso académico	30.8%			
Salud				
Tasa de Mortalidad Infantil (por 1.000 nacidos vivos)	40	Tasa de Mortalidad Infantil (por 1.000 nacidos vivos)	45.1	n.d
Tasa de Mortalidad Materna (por 100.000 nacidos vivos)	200	Tasa de Mortalidad Materna (por 100.000 nacidos vivos)	200	104
Infestación residencial de Chagas (en áreas afectadas)	5%	% de municipios c/tasa de infestación de Chagas >3% ^a	0%	n.d.
Esperanza de vida	68.9			
Aguas y saneamiento				
		Cobertura de Agua Potable (% de hogares)	84.5	78.6
		Cobertura de Saneamiento Básico (% de hogares)	64	n.d.
Crecimiento económico				
Tasa de crecimiento de PIB per capita	3.6%			

De igual manera, las proyecciones de reducción de pobreza de ingreso en la EBRP son una función de tres factores: el crecimiento económico del país, la distribución del ingreso y la distribución de la población entre áreas urbanas y áreas rurales. Usando datos de los 90, UDAPE calculó las elasticidades netas históricas de pobreza-crecimiento para áreas urbanas y rurales (las cuáles dependen de la relación entre pobreza y desigualdad y entre crecimiento y desigualdad). Luego, “para la fijación de metas se consideró una elasticidad más elevada [que la histórica], que es consistente con la reducción de la desigualdad [esperada con la implementación de la EBRP] y una tasa de crecimiento de ingreso per cápita que es creciente tanto por las previsiones macroeconómicas como por la reducción del crecimiento de la población.”(EBRP original). En base a las elasticidades proyectadas y a las proyecciones del crecimiento del PIB se estimaron índices anuales de pobreza para el área

urbana y rural. A nivel nacional, el índice proyectado de pobreza es una función de estos índices urbanos y rurales y de la distribución de la población entre área urbana y rural.

Esta metodología implica que para cumplir con las metas hay que encontrar como: (1) lograr la tasa proyectada de crecimiento del ingreso per cápita (vía crecimiento del PIB y/o una reducción en el crecimiento de la población), (2) hacer más equitativo el impacto de este crecimiento (mediante la reducción de la desigualdad), y (3) cumplir con el grado de urbanización proyectado. El problema es que la EBRP original no articula el vínculo ni conceptual ni empírico entre el crecimiento de base ancha, la urbanización, y el plan de acciones en la estrategia, (Krakowski 2003). Esta desconexión entre las acciones y las metas en la EBRP llevaron a dos de los entrevistados para este estudio a comparar la EBRP con **un plan Stalinista**, con metas ambiciosas pero sin evidencia de cómo la estrategia llevaría a conseguir los objetivos.

La EBRP revisada intenta cerrar la brecha entre la estrategia y las metas con propuestas económicas más desarrolladas, pero no resuelve completamente esta debilidad fundamental de la estrategia. No se puede caracterizar entonces las metas establecidas en la EBRP como pronósticos. Son más bien objetivos deseados, como las Metas del Milenio, que podrían servir para generar interés y apoyo político y financiero para la lucha contra la pobreza en Bolivia, pero no para propósitos de planificación.

4.3 El marco macroeconómico: un supuesto de la estrategia.

Un supuesto central la EBRP es que **las acciones de reducción de la pobreza se desarrollan en un contexto de equilibrio macroeconómico y que estas no vulneran las políticas fiscales, monetarias, comerciales y financieras** del programa económico boliviano. Es decir, la EBRP considera la continuación del programa económico un hecho. (Anexo 4: Políticas en el marco macroeconómico). El rol del marco macroeconómico en la reducción de pobreza es de estimular el crecimiento del PIB en general y de establecer los límites de gasto para la estrategia. Tanto la EBRP original como la EBRP revisada reconocen la necesidad de cambiar el carácter del crecimiento económico para aumentar la elasticidad crecimiento-reducción de la pobreza. Pero, para este fin, dependen sobre todo de las acciones estratégicas de la EBRP (inversiones públicas, apoyo a microempresas, estrategias de desarrollo rural). Esta desconexión entre el marco macroeconómico y la estrategia misma se confirma en la EBRP revisada, la cual no incluye marco macroeconómico.

La crítica principal al marco macroeconómico presentado en la EBRP original radica en que **las proyecciones de crecimiento de la economía (entre 4% y 5.5% anuales) se basaban en desempeños de la economía sin precedentes** en los últimos 30 años. No sólo los supuestos de crecimiento eran optimistas sino que **no se explicaba como se iba a salir de la fase recesiva** o de menor crecimiento en que había ingresado la economía a partir de 1999. Contrariamente a la impresión que tienen algunos de los actores de la sociedad civil³⁶, durante

³⁶ Se afirma que fueron las instituciones de Bretón Woods las que influyeron decisivamente en la definición del marco macroeconómico de la EBRP por parte del gobierno y que este hecho marcó un quiebre en el proceso que hasta entonces había funcionado de manera concertada

el proceso de elaboración de la EBRP no hubo acuerdo sobre el marco macroeconómico entre el Fondo Monetario, el Banco Mundial, y el gobierno, lo que llevó finalmente a la decisión de utilizar las cifras que el gobierno produjo, pese a la opinión de las IFIs de que éstas no reflejaban la verdadera realidad ni los esfuerzos fiscales que eran necesarios realizar³⁷. Si bien las IFIs no impusieron el marco macroeconómico de la estrategia, los directorios de estas instituciones aceptaron este marco, diciendo en el Joint Staff Assessment que el marco propuesto en la EBRP era razonable (“essentially sound”).

A pesar de mencionar las necesidades de desarrollo en los diferentes sectores (tradicional y moderno) de la economía, la EBRP **no identifica con claridad las fuentes de crecimiento** de la economía y tampoco analiza alternativas de política económica que pudieran ser más o menos favorables a la reducción de la pobreza. En teoría, el proceso de elaboración de las ERP debiera estar acompañado de un proceso de reflexión en el marco de un PRGF que discuta las alternativas de políticas macroeconómicas que pudieran generar un marco más proclive a la reducción de la pobreza. Este proceso no se dio en Bolivia, ya sea por falta de marco teórico que permita valorar los impactos sobre la pobreza de alternativas de política macroeconómica o por falta de interés de parte del gobierno, el Banco Central de Bolivia, el Banco Mundial o el Fondo Monetario en considerar cambios al programa económico boliviano vigente desde los años 80.

La EBRP tampoco muestra con claridad los resultados que se esperaba obtener de las medidas de política fiscal planteadas como premisas de recaudaciones más importantes, en particular, las relacionadas con la reforma de Aduanas y el Código Tributario. Más importante aún, la EBRP original no establece las acciones que serán necesarias para asegurar que el país es capaz de recaudar del sector hidrocarburos los excedentes necesarios para financiar el gasto corriente y de inversión que contribuya a la reducción de la pobreza.

Contrariamente a lo esperado, el marco macroeconómico de la EBRP plantea que será neutro para la reducción de la pobreza aunque en los hechos esto no se haya comprobado. Por el contrario, si conocemos por ejemplo que para mantener (o ganar) competitividad externa se plantea que la devaluación de la moneda local debe ser siempre superior a la inflación local, y sabiendo que la evolución de los salarios nominales en la economía está relacionada con la inflación local, la implicación de esta premisa es que los salarios en dólares serán cada vez menores en el tiempo. Parecería que esta política no es la más adecuada para luchar contra la pobreza (no se debería ganar en competitividad solamente con la devaluación de la moneda y menos hacerlo permanentemente)³⁸.

A pesar de estas deficiencias, el Joint Staff Assessment concluyó que el marco macroeconómico de la EBRP original era sano y que las tasas de crecimiento económico proyectadas eran realistas. Observó sin embargo que la estrategia no era muy clara con

³⁷ Entrevista con representantes del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional en Bolivia

³⁸ La excepción es que se espere una redistribución de las rentas de los asalariados a los sectores que generan divisas y que tendrían que absorber mano de obra menos cualificada (presumiblemente perteneciente a los sectores más pobres de la sociedad) que se beneficie de esta situación favorable a los sectores productores de transables (generalmente no intensivos en mano de obra).

relación a las fuentes de este crecimiento, y que no había suficiente atención para mejorar el clima para la inversión privada a través de reformas estructurales.

Desde entonces **todos, incluyendo el FMI, han perdido confianza en las proyecciones de crecimiento en la estrategia**, y el gobierno ha cambiado algunas veces sus escenarios macro. El Cuadro 4.2 compara las premisas de la EBRP original con las observadas en los últimos años y las propuestas preliminares que está analizando el gobierno para conformar el nuevo marco macroeconómico (reportados en el tercer informe de seguimiento de la EBRP producido por UDAPE).

En negociaciones con el FMI sobre una nueva versión del marco macroeconómico, **el gobierno boliviano ha solicitado mayor flexibilidad en relación a las metas fiscales y ha cuestionado algunas de las premisas del programa económico** relacionadas precisamente con la ganancia de competitividad vía devaluaciones periódicas de la moneda local. Asimismo, ha solicitado la colaboración de la comunidad internacional para alcanzar un acuerdo sobre un programa macroeconómico con el FMI que le permita un margen suficiente para atender los requerimientos de la Estrategia de Reducción de la Pobreza en el corto plazo y no solamente destinado a cumplir con las metas y restricciones que imponga un eventual PRGF.

4.4. Plan de acción de la EBRP original: mucha inversión social y productiva, pero ¿producirá desarrollo económico?

La EBRP original es **más que todo una continuación, y en algunos casos una profundización ó aceleración, de un marco de acciones e inversiones existentes**. Con su **lista larga y no priorizada de acciones**, la EBRP incluye casi todo lo que hace el gobierno y la cooperación. La EBRP sirve más para catalogar las acciones gubernamentales que podrían contribuir a la reducción de pobreza que para definir un plan de acción estratégico.

La visión de la EBRP en general es de **acciones universales, en lugar de acciones o inversiones focalizadas** en ciertos municipios o ciertos grupos de la población. Las acciones identificadas en la estrategia tienen sin embargo un **sesgo rural**, lo cual concuerda con la percepción de que los problemas de pobreza en Bolivia son más graves en las áreas rurales.³⁹

El plan de acciones en la EBRP original está organizada en cuatro partes: oportunidades, capacidades, seguridad y protección y participación social.

- **Oportunidades:** Las medidas contempladas en esta categoría buscan ampliar oportunidades de empleo e ingresos, apoyando a **microempresas** en área urbana y rural, resolviendo problemas con el **mercado de tierras** en área rural, y construyendo infraestructura (**electricidad, riego,**

³⁹ Si bien es cierto que la tasa de pobreza en áreas rurales es mayor, el número total de pobres en áreas urbanas sobrepasa el número en el campo.

telecomunicaciones, caminos, infraestructura productiva) para apoyar la producción agrícola.

- **Capacidades:** Estas acciones pretenden desarrollar las capacidades productivas de los pobres a través de inversiones en **educación general, salud, y saneamiento básico**. Se continúa con la **reforma educativa** y la construcción y equipamiento de escuelas y centros de salud. Propone ampliar acceso a **seguros de salud** y corregir problemas de gestión que han limitado el impacto de los servicios sociales. Tanto para la educación como para la salud, se contempla pasar control sobre los recursos humanos a los municipios.
- **Seguridad y protección:** Esta parte de la estrategia busca proteger la población de choques económicos y desastres naturales. Incluye aumentar la oferta de trabajo con un **programa de empleo de emergencia** en la construcción de obras públicas. Busca fortalecer la **seguridad jurídica sobre tierra y derechos de agua**, mantener y reforzar programas existentes de **protección y apoyo a grupos vulnerables** (como jóvenes y ancianos), además de mejorar la **respuesta del Estado a desastres naturales**.
- **Participación social:** Para reducir la exclusión social, la EBRP propone **fortalecer la participación de la sociedad civil** en la toma de decisiones y en el control social de las acciones gubernamentales, reforzar las oficinas existentes responsables **de proteger derechos**, y avanzar una **visión bicultural de la provisión de servicios sociales** para responder a las necesidades de los pueblos originarios.

Además de estas acciones, la EBRP propone unas acciones relacionadas con tres “temas transversales”: **igualdad de género, desarrollo con identidad para comunidades originarias, y protección y conservación del medio ambiente**.

Con respecto al presupuesto asignado, las acciones para promover oportunidades de empleo e ingreso y de desarrollar capacidades son de lejos las más importantes, (Cuadro 4.3). Para los años 2001 – 2006, la categoría de oportunidades, con sus inversiones en infraestructura, representa 54% del presupuesto de inversión de la estrategia y 28% del gasto recurrente. Capacidades (educación, salud, y saneamiento básico) lleva otro 33 % del presupuesto de inversión y 63% del presupuesto de gasto recurrente. Las acciones asociadas con temas transversales representan solamente el 2 por ciento del presupuesto global.

Cuadro 4.2 Resultados macroeconómicos esperados.

Detalle	Marco Macroeconómico original	Comportamiento Macroeconómico Observado	Marco Macroeconómico Replanteado
RESULTADOS ESPERADOS			
Déficit Fiscal (% PIB)			
2001	3.70	6.90	6.90
2002	3.50	8.90	8.90
2008-2015	1.30		1.20 (En 2017)
Tasa de Inflación			
2001	4.00	0.92	0.92
2002	3.90	2.45	2.45
2002-2015	< 4,00		< 3,00 (2003 - 2017)
Tasa de Devaluación			
2001	5.00	6.72	
2002	2.90	9.81	
Balanza de Pagos Cuenta Corriente			
2001	-5.00	-3.70	-3.70
2002	-4.90		-0,4 (2003-2017, con superávit a partir de 2001)
2015	-4.70		
Reservas Internacionales	Incremento de RIN de acuerdo a políticas monetaria y cambiaria establecidas	Descenso del RIN a partir de 1999 (En millones de US\$ 1999: 1114; 2000: 1085; 2001: 1077)	Incremento del RIN en forma sostenida de acuerdo a políticas monetaria y cambiaria.
Ahorro Nacional	Crecerá a partir de 2001 para luego estabilizarse a partir del 2008 por encima del 18% del PIB		Aumentara de 14,1% del PIB en 2003 a 24% del PIB en 2017
Inversión Nacional	A lo largo de la EBRP se incrementara de 19,4% del PIB el 2001 a 23,2% del PIB el 2015	El 2002, la inversión total se recuperó respecto al 2001 creciendo a 0.49%	Aumentara entre 2003 y 2017 de 14.3% del PIB a 24,0% del PIB
Ahorro Publico	Tendencia creciente: de 3,1% del PIB el 2001 a 7.0% del PIB el 2015		Pasaría de -1,2% del PIB en 2003 a 5,0% del PIB en 2017 (positivo a partir de 2004)
Ahorro Privado	Se mantiene alrededor de 11.3%		Se mantendrá alrededor del 15,5%
Ahorro Externo	Mayor ahorro externo debido a la disminución del déficit en cuenta corriente		Mayor ahorro externo debido a la disminución del déficit en cuenta corriente
Inversión Publica	Mantiene nivel promedio de 8% del PIB (De 7,1% en 2001 a 8.3% el 2015)	En 2001 y 2002, la inversión tanto pública como privada se mantuvo constante, aunque la inversión extranjera tuvo una tendencia decreciente	Se incrementara de 7,9% del PIB en 2003 a 9.0% del PIB en 2017
Inversión Privada	Mantiene promedio por encima del 13% del PIB. La inversión privada nacional incrementa su participación en la inversión total		En promedio se mantendrá por encima del 14.0% del PIB. Se espera que algunos sectores generadores de empleo logren una mayor dinámica

Fuente: Gobierno de Bolivia (2001) Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza. La Paz, Bolivia, Gobierno de Bolivia (2003) Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza: Informe de Avance y Perspectivas. La Paz, Bolivia, UDAPE. (2002) Dossier de Estadística Sociales y Económicas de Bolivia. Vol. 12. Julio. La Paz, Bolivia, UDAPE (2003) Evaluación de la Economía Boliviana 2002. La Paz, Bolivia

Cuadro 4.3 Presupuesto para la EBRP original: 2001 - 2006 (en millones de US\$).

	Inversión 2001 - 2006	Gasto recurrente 2001 - 2006
Oportunidades: ampliar oportunidades de empleo e ingresos	2836.3	491.6
Capacidades: desarrollar las capacidades productivas de los pobres	1725.3	1111.8
Protección y seguridad: proteger la población de choques económicos y desastres naturales	200.6	81.4
Participación social: reducir la exclusión social	10.2	5.7
Temas transversales: género, medio ambiente, y desarrollo con identidad para comunidades indígenas	141.8	9
Instituciones	64.6	3.6
HIPC II: inversiones municipales	214.1	66.3
Total	5192.8	2165.9
Total inversión y recurrente 2001 a 2006: 7358.8		

Fuente: EBRP original

Es impresionante escuchar de una variedad tan grande de actores implicados en este proceso que **el problema principal de la EBRP original es que no ofrece solución a los problemas económicos del país**. Reclaman sobre todo la necesidad de encontrar una solución a los problemas de desarrollo rural, (Recuadro 4.4). Más que acciones específicas o de asignación de recursos, los actores sienten que falta una *visión* de desarrollo económico en la EBRP original. A pesar de mucha discusión sobre la necesidad de seguir un modelo de crecimiento pro-pobre en Bolivia, hay una escasez de propuestas claras sobre como llegar a este objetivo. No es suficiente declarar (y asignar recursos) de “apoyo a la producción” o a “microempresas”, si no se sabe que visión productiva se quiere apoyar y cuales serán los roles de los diferentes actores para obtener este objetivo.

Además de la preocupación sobre la falta de visión de desarrollo económico en la EBRP, **hay muchos que opinan que la EBRP original tiene demasiado énfasis en desarrollo humano y que estas inversiones no serán sostenibles**. Esta crítica es curiosa pensando que un objetivo explícito de la Iniciativa HIPC II fue apoyar y fortalecer los gastos sociales que sufrieron en el proceso de ajuste estructural. La experiencia de Bolivia muestra que un país puede extender servicios sociales y aumentar gastos en unos sectores sociales sin reducir pobreza de ingreso. La relación esperada entre mejorar las capacidades de la población y crear mejores oportunidades de trabajo no ha aparecido. En Bolivia, entonces, se empieza a cuestionar si los gastos cada vez mayores en servicios sociales serán sostenibles sin desarrollo económico en el país.

Recuadro 4.4. Desarrollo rural en la EBRP original

Para entender mejor la falta de confianza en la propuesta de desarrollo rural en la EBRP, analizamos aquí la reacción a propuestas de la EBRP en dos documentos recientes: un análisis del sector hecho por el Ministerio de Asuntos Campesinos, Indígenas y Agricultura (Baldivia, 2003) y una propuesta para incentivar el desarrollo local preparado por un grupo variado de instituciones privadas de desarrollo (Redes de Instituciones Privadas de Desarrollo 2000).

El componente central de la propuesta de la EBRP original para desarrollo rural es **la construcción de infraestructura** (caminos vecinales, riego y micro-riego, infraestructura básica agropecuaria, electrificación rural, telecomunicaciones). Tanto las Redes de IPDs y el Ministerio concuerdan que la deficiencia en infraestructura es parte de la problemática rural, pero expresan preocupaciones sobre la selección y sostenibilidad de obras de infraestructura productiva. Según el Ministerio, por ejemplo, en las pocas áreas rurales que cuentan con energía eléctrica estos servicios tienen un problema de rentabilidad porque “se usa sólo el 15% de la capacidad instalada en consumo doméstico poco productivo”. En cuanto a riego, señala el informe que varios programas nuevos de riego han tenido dificultades debidos a “problemas de organización de los nuevos regantes y a su falta de visión para buscar cultivos con mayor rentabilidad y posibilidades en el mercado.” La dificultad con los caminos vecinales, según este informe, es que los municipios suelen construir vías baratas que después requieren altos costos de mantenimiento. Por ser la mayoría caminos de poco tráfico, hay un desinterés en el mantenimiento por parte de los municipios.

Según el análisis del Ministerio “Las obras que se construyen (en los municipios) [...] son de pequeña envergadura y muchas veces no están articuladas con procesos productivos debido en parte a que la demanda no siempre es producto de una necesidad de los productores, sino un proceso de concertación vecinal.” Para dar más voz a las necesidades de los productores, la Ley de Dialogo Nacional creó un nuevo comité de ciudadanos a nivel municipal (los Comités de Desarrollo Productivo y Social) con el fin de resaltar las necesidades productivas del municipio. Según el análisis de las Redes de IPDs, sin embargo, ningún proceso de planificación puramente municipal podrá producir los proyectos necesarios para apoyar la producción: hay que canalizar “los recursos de acuerdo a las demandas locales de manera que estén ligados a las propuestas de largo plazo que van más allá de los niveles municipales”.

Otro tema importante en la EBRP es **la titulación de tierras**. Para la EBRP, la inseguridad jurídica sobre la propiedad agraria impide la captación de inversiones en el área rural y el mejoramiento de predios. La Ley INRA de 1996 trató de solucionar este problema, pero no ha avanzado como se habría esperado. Según el análisis del Ministerio, esto se debe sobre todo a una carencia de voluntad política de parte del Estado para recuperar tierras fiscales. Según las Redes, la corrupción ha jugado un rol importante. La EBRP original da un nuevo énfasis a la resolución de este problema. Pretende terminar el saneamiento de tierras en 2006 para entonces “implementar los mecanismos de redistribución de tierras libres.”

El tercer terreno de acción es la **diversificación de oportunidades de empleo no-agropecuaria**. Las acciones propuestas son: la identificación de cadenas productivas (para entonces resolver sus cuellos de botella) y la promoción de turismo rural. Las Redes de IPDs proponen una visión mucho más activa del Estado en el desarrollo económico – mercadeo, adiestramiento, promoción de empresas y actividades, creación de cadenas productivas donde no existen, y búsqueda de mercados para la exportación. Es decir, concuerdan con el objetivo de la EBRP pero piensan que el Estado y los municipios tendrán que jugar un papel mucho más activo para que la estrategia tenga éxito, posición que apoya el informe del Ministerio de Asuntos Campesinos, Indígenas y Agricultura. Este informe habla de la falta de atención a mercados y mercadeo como la gran falla en programas de desarrollo del pasado. Resolver este problema con las políticas de desarrollo económico es de importancia primordial.

Otro componente importante de la estrategia de desarrollo rural es **la extensión de microcrédito** a las muchas áreas rurales que no cuentan con este servicio. El informe del Ministerio concluye que

“En el sector tradicional, el sistema de microfinanzas ha logrado desarrollos importantes pero esa tecnología financiera parece más adecuada para el comercio y los servicios rurales que para la actividad productiva agropecuaria que requiere montos mayores, plazos mayores, y menores costos financieros”. Las Redes se preocupan por la manera cómo se extienden los servicios financieros por sus consecuencias negativas para los pobres: la reestructuración del sector “ha obligado a las ONGs (especializadas en crédito) a cambiar su clientela original por pequeños productores con desarrollo potencial y restringir sus servicios a clientes más rentables. El sistema bancario quien debía promover el microcrédito está canalizando los recursos a las unidades más rentables”.

La asistencia técnica es la última categoría de acciones en la estrategia para desarrollo rural. La EBRP cuenta con apoyar el actual Sistema Boliviano de Tecnología Agropecuario (SIBTA), la cuál fue creada a base de las propuestas de la ETPA. Pero el Ministerio no cree en esta solución: “en principio el SIBTA tiene dentro del marco de atribuciones de la asistencia técnica, pero ello no está expresamente definido ni parece contar con recursos suficientes para financiar los requerimientos puntuales de los productores.”

Género es otro punto débil de la estrategia, algo que ha sido señalado en varias ocasiones por organizaciones que trabajan en este tema en Bolivia. Se supone que el trato de género sea un tema transversal en la EBRP original, pero **en la mayoría de las políticas y programas propuestos en la EBRP no se presenta la dimensión de género**. Hay cuatro excepciones, cuatro casos de transversalidad de género en la EBRP original:

- Apoyo para mujeres con empresas pequeñas y medianas
- Medidas para promover acceso a educación para niñas en áreas rurales
- Promoción de salud para mujeres
- Apoyo para la participación más activa de mujeres en la sociedad mediante la distribución de tarjetas de identidad

Una quinta política de género en la EBRP habla de “promover equidad de género” con el cumplimiento de la ley contra la violencia domestica.

En la lista de acciones específicas propuestas, sin embargo, sorprende no encontrar ninguna referencia sobre la propuesta de enfoque de género en las políticas sobre micro y pequeñas empresas y sobre educación y las políticas de atención médica. Al final del anexo V de la EBRP original, en la sección específica sobre género, encontramos políticas sobre género en estas áreas, pero ahora con instituciones responsables (principalmente el Viceministerio de la Mujer) distintas de las que son responsables de estas áreas de la política según los cuadros anteriores que describen acciones en un sector específico. Esto sugiere que **el género no se entiende realmente como tema transversal cuando se trata de la puesta en práctica de políticas**. ¿Cómo, por ejemplo, se puede esperar que las principales instituciones sectoriales tomen la igualdad de género en cuenta para sus políticas si se nombra responsable de ello a otra institución? Los objetivos propuestos para promover el desarrollo de las mujeres son muy ambicioso y uno se pregunta cómo estos objetivos optimistas se deben resolver sin grandes esfuerzos de hacer a las instituciones responsables en las áreas de

los servicios de desarrollo de negocio, del crédito, de la educación y del cuidado médico garante de alcanzar estas metas⁴⁰.

Revisando la sección de política de la EBRP original uno no puede evitar la sensación de que las referencias al impulso de género son simplemente ‘de boquilla’, más bien que una expresión de la voluntad política para reducir pobreza entre mujeres. Esta sensación fue repetida en entrevistas con representantes de las organizaciones de mujeres. Según la Coordinadora de la Mujer, las acciones que se propusieron para afrontar la pobreza de las mujeres en particular son, o compromisos para producir planes o proyectos a pequeña escala. La representante del Viceministerio expresó también su falta de confianza en que las soluciones propuestas al problema de la baja asistencia a la escuela de niñas del ámbito rural fueran efectivas.

4.5 Plan de acción en la EBRP revisada: cadenas productivas, desarrollo económico local y educación alternativa.

La EBRP revisada preserva la mayoría de las acciones propuestas en la EBRP original; la gran mayoría de la inversión en la estrategia va para obras de infraestructura social y productiva. pero la nueva estrategia **trata de responder a la falta de confianza en la propuesta de desarrollo económico en la EBRP original** con la propuesta de un rol más activo del estado en la promoción de cadenas productivas⁴¹ y de desarrollo económico local. Ambas ideas, junto con la construcción de infraestructura productiva y saneamiento y titulación de tierras, tienen el fin de **promover el desarrollo productivo de microempresas y empresas de pequeña y mediana escala.**

La EBRP revisada rescata además unos programas que quedaron fuera de la propuesta original. Se destaca por ejemplo la **educación alternativa**, tema que formó parte del plan de acción que salió del Diálogo Nacional 2000 y cuyo ausencia de la EBRP original fue reclamada por organizaciones (gobierno, sociedad civil, y cooperación) preocupados por el desarrollo de la mujer.

⁴⁰ Se pretende aumentar los porcentajes de empresarias mujeres de la escala de la micro y pequeña empresa que se benefician de SAT y PROSTAT (34% en 2000 a 53% de 2006), del acceso a la educación (el 68% de mujeres en 2006, comparado con el 49% del 2000); y el acceso al seguro médico básico (el 14% de mujeres en el 2000 hasta el 95% en el 2006).

⁴¹ La propuesta para las cadenas de producción está basada en las ideas de Michael Porter (él incluso hizo una visita a Bolivia) sobre sistemas de competitividad de países. Para dar ejecución a estas ideas, el gobierno estableció en noviembre 2000 la UPC (Unidad para la Productividad y Competitividad) como la agencia coordinadora de las cadenas de producción. La UPC está formando el Sistema Boliviana de Productividad y Competitividad (SBPC), con 4 componentes: asistencia técnica, servicios financieros y otro apoyo a la producción, infraestructura productiva y acceso a mercados internos y externos. La UPC ha identificado 14 productos alrededor de los cuales se planifica establecer las cadenas. Cada cadena junta a todos los actores públicos y privados que están involucrados en la producción, de la producción de insumos para el producto o servicio, hacia el mercadeo. Estos actores se reúnen para identificar los cuellos de botella para aumentar la producción y la competitividad. Una vez identificadas los cuellos de botella, los mismos actores concuerdan pactos para solucionarlas. Estos pactos pueden ser entre diferentes actores públicos, pero también entre diferentes actores privados o entre actores públicos y privados.

Cuadro 4.4 Acciones y presupuesto en la EBRP revisada (en millones de US\$).

Acciones	Recursos 2003 - 2007	Recursos 2008 - 2015
Políticas productivas		
Inversión productiva	561.8	1339.9
<ul style="list-style-type: none"> • construcción de carreteras, riego, electrificación rural, saneamiento básico • conexiones de gas domiciliarios en centros poblados 		
Tierra y recursos naturales	94.3	8.0
<ul style="list-style-type: none"> • normativa básica para uso y manejo de recursos naturales • aceleración de saneamiento y titulación de tierras, • masificación de consumo de gas 		
Cadenas Productivas Nacionales	478.9	144.8
<ul style="list-style-type: none"> • apertura de mercados, • restauración de capacidad productiva de empresas, • capacitación de trabajadores, • apoyo a través de política de compras del Estado, • creación de parques industriales 		
Desarrollo Económico Local	80.0	65.0
<ul style="list-style-type: none"> • potenciar circuitos de inversión y producción • promoción de actividades productivas locales 		
Total productivo	1215.0	1557.7
Políticas sociales		
Redes de Protección Social	512.3	757.5
<ul style="list-style-type: none"> • BONOSOL • Plan Nacional de Empleo de Emergencia • Nuevo programa de nutrición 		
Educación primaria y técnica	2470.5	4818.6
<ul style="list-style-type: none"> • Incentivo a la permanencia escolar para familias pobres, transporte escolar, desayuno escolar, internados rurales • Currículo intercultural y capacitación de decentes en ello, incremento en la carga horaria, nuevas tecnologías de información • Educación secundaria articulada a transformación productiva 		
Salud Materno Infantil y Control de Enfermedades Transmisibles	1741.8	2880.0
<ul style="list-style-type: none"> • Seguro Universal Materno Infantil • Asistencia en extender cobertura en 190 municipios pobres • Programas nacionales de lucha contra enfermedades 		
Agua y Saneamiento Básico Rural	352.2	867.7
<ul style="list-style-type: none"> • Canalización de financiamiento para inversiones a municipios • Asistencia técnica • Promoción de asociaciones de usuarios 		
Total social	5.076.0	9.323.8

Fuente: EBRP revisada, presentada al Grupo Consultivo en octubre 2003

Tres temas de alta importancia política también aparecen en la EBRP revisada: **el gas, el ALCA, y la tierra**. Sobre el gas se habla de proveer conexiones domésticas de gas en centros poblados. En cuanto al ALCA, la EBRP revisada confirma el apoyo del gobierno para este acuerdo de libre comercio pero discute unas estrategias para asegurar que los pobres benefician de los mercados abiertos. Proponen por ejemplo la creación de parques industriales para concentrar a los pequeños empresarios asociados con empresarios grandes exportadores. La problemática de la tierra y de los recursos naturales es más visible en la nueva estrategia que en la original, pero las soluciones propuestas (aceleración de saneamiento y titulación, por ejemplo) son las mismas.

La EBRP revisada organiza el plan de acción en tres ejes: políticas productivas (desarrollo productivo de la micro, pequeña, y mediana empresa), políticas sociales (desarrollo social de un piso mínimo de servicios), y temas transversales (la exclusión social: género, comunidades originarias, medio ambiente, y desarrollo alternativo). Los temas transversales no tienen presupuesto propio sino que se supone que atención a estos temas se incorpore a las políticas productivas y sociales.

4.6. Recursos para la EBRP: preocupaciones sobre la sostenibilidad.

Tanto la EBRP original como la propuesta revisada **son estrategias que en su totalidad son mucho más grandes que los recursos HIPC II**. Los recursos de alivio de deuda representan algo más que \$100 millones por año para Bolivia (ver capítulo 5), mientras que el presupuesto de la EBRP para el período de 2001- 2006 se estima a ser alrededor de \$US 7.360 millones. La gran mayoría de los programas existentes de inversión del gobierno y de los proyectos financiados por la cooperación forman parte de la estrategia.

La EBRP original contiene más información que la revisada sobre cómo el gobierno piensa financiar esta estrategia. Según la EBRP original, para financiar la EBRP, el gobierno cuenta con:

- recursos HIPC
- recursos propios del gobierno nacional y los gobiernos municipales
- recursos (donaciones y créditos) ya comprometidos de la cooperación internacional (de los cuáles casi todo lo que quedó por desembolsar en 1999 correspondía a acciones de la estrategia⁴²)
- recursos nuevos de la cooperación internacional (necesitan buscar otros \$US 889 millones para poder alcanzar las metas de inversión en electrificación rural, infraestructura vial, saneamiento de tierras y caminos vecinales)
- el sector privado (para inversiones en la red vial)
- los beneficiarios de los servicios (quienes se espera que participen al costo de algunos servicios incluyendo la electrificación rural)

La dependencia de la estrategia en obtener más recursos de la cooperación internacional ha despertado preocupaciones sobre la factibilidad y la sostenibilidad de la

⁴² Cuadro 7.2 EBRP original

estrategia. Los problemas con obtener fondos de la cooperación para la Política Nacional de Compensación y en negociar un PRGF con el Fondo Monetario (discutidos en el próximo capítulo) dan credibilidad a estas preocupaciones. La posibilidad de la “graduación” de Bolivia de IDA (una decisión que el Banco Mundial ha postergado por ahora) complicaría aún más el financiamiento de la Estrategia.

La EBRP original contempla que los recursos exteriores serán usados para programas de inversión, y los recursos propios para gastos recurrentes. De esto nace otra preocupación sobre la sostenibilidad de la estrategia. El gobierno nacional reconoce que no estará en una posición como para cubrir con recursos actuales el costo de mantenimiento y los otros gastos recurrentes asociados con las inversiones de EBRP, debido en parte a compromisos futuros ligados a reformas pasadas (la reforma de pensiones y la institucionalización de varias entidades de gobierno nacional). Para poder ejecutar los gastos adicionales sin afectar los equilibrios macroeconómicos planteados en la estrategia propone: “(i) desarrollar políticas para incrementar las recaudaciones tributarias, (ii) prolongar en forma generalizada el acceso de Bolivia a créditos concesionales, (iii) apoyar la participación del sector privado en la construcción y mantenimiento de la infraestructura y (iv) reorientar programas y proyectos de inversión pública con menor impacto en la reducción de la pobreza hacia las prioridades definidas en la EBRP.”⁴³ La EBRP quisiera también lograr la flexibilización de los recursos de la cooperación internacional (que en general no se pueden destinar a gastos recurrentes) para poder cubrir los gastos eminentes del programa de inversiones.

En cualquier situación, todas estas acciones requerirían mucho compromiso político y mucha destreza en la negociación tanto con la cooperación internacional como con la población. El ambiente de inestabilidad política y la economía recesiva complica aún más estas tareas para el gobierno, y hacer nacer aún más preocupaciones sobre la sostenibilidad del financiamiento tanto de la EBRP original como la revisada.

4.7 Cambios institucionales: reformas institucionales a nivel central y recursos para municipios

La gran mayoría de las acciones detalladas en la estrategia están a cargo de instancias nacionales (junto con su nivel desconcentrado – las prefecturas). (Anexo 5: Mapa Institucional de la EBRP) El gobierno nacional es responsable de emitir políticas, canalizar recursos, y velar por el programa nacional de inversiones. Para fortalecer este rol y para eliminar la corrupción en la ejecución de este trabajo, la EBRP original propone **la institucionalización de la Aduana, el Servicio de Impuestos, el Servicio Nacional de Caminos, los fondos (el FPS y el FNDR), y el Instituto Nacional de Estadística**. La EBRP contempla además seguir adelante con otros elementos del Plan Nacional de Integridad (1999)

⁴³ Como prioridades de gasto en el futuro, la EBRP identifica la construcción, rehabilitación y mantenimiento de caminos de la red fundamental y vecinal, provisión de electrificación rural (PRONER), apoyo a las microempresas, aceleración de la Reforma Educativa, atención de salud primaria de la niñez y mujer (SBS), tratamiento y prevención de enfermedades endémicas (Escudo Epidemiológico) y provisión de agua potable y alcantarillado en áreas rurales (PROSABAR).

para **combatir la corrupción**. Esto incluye reformas judiciales y aumentar la transparencia de la administración pública.

Este plan de reformas institucionales a nivel nacional responde a las preocupaciones constantes de la cooperación internacional sobre corrupción y el manejo de los recursos públicos. Las entidades seleccionadas para la institucionalización están casi todas a cargo de recaudar los recursos del estado (Aduana, Impuestos), de distribuir fondos de la cooperación a municipios (FPS, FNDR), o de ejecutar obras grandes (SNC). Es interesante notar que ni la EBRP original ni la revisada incluyen análisis ni propuestas institucionales para los sectores centrales de la estrategia (educación, salud, desarrollo rural).

A diferencia del plan de fortalecimiento a nivel nacional, **en la EBRP original no se proponen acciones específicas para el fortalecimiento de la capacidad institucional de los municipios**. El plan para apoyar el rol de los municipios en la lucha contra la pobreza se limita a la asignación de recursos nuevos a este nivel de gobierno. La mayoría de los fondos HIPC son asignados a los municipios. De los recursos de alivio de deuda, se descuentan a nivel nacional US\$27 millones anuales para pagar salarios de maestros y personal médico y paramétrico, y otros US\$4 millones en promedio por año para insumos para el Seguro Universal Maternal e Infantil (Anexo 6: Mapa de Flujo de Recursos HIPC II). Los fondos restantes se distribuyen entre los municipios de acuerdo a la fórmula presentada en Recuadro 4.6, dando prioridad a los municipios con tasas altas de insatisfacción de necesidades básicas.

En las grandes ciudades, la EBRP propone profundizar la descentralización de recursos aún más, asegurando que los recursos públicos lleguen a un nivel más bajo de administración -- los *distritos* municipales. Se supone que esto facilita la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones sobre el uso de los fondos y evita la concentración de los fondos en unas áreas de la ciudad. Reconoce a la vez, sin embargo, que la dispersión de recursos puede ser problemática. Por lo tanto, propone fortalecer la creación de mancomunidades de municipios pequeños y la colaboración entre municipios en la provisión de servicios sociales.

Recuadro 4.6 Mecanismo de Distribución de los Fondos HIPC II.

La Ley del Diálogo Nacional constituye el *Fondo Solidario Municipal (FSM)* para la educación escolar y la salud pública con el objetivo de cubrir el déficit acumulado hasta el año 2001 de personal docente, médico y paramédico. Para este propósito se le asigna al FSM US\$27 millones anuales. La LDN reglamenta además la creación de la *cuenta especial "Diálogo 2000"*. La cuenta está constituida por los recursos HIPC II una vez descontada la apropiación para el FSM. Los recursos (en promedio US\$41 millones anuales) son depositados a medida que se generan y cuando se deben realizar pagos por servicio condonado por el Tesoro Nacional en el Banco Central de Bolivia. De los recursos en la cuenta Diálogo 2000, un 10% pasa a la *cuenta de solidaridad nacional* para los insumos (personal y medicamentos) para el SUMI (Seguro Universal Maternal e Infantil). El resto es distribuido automáticamente a cuentas municipales.

Aunque la decisión final de asignación de estos recursos corresponde en teoría a los

gobiernos municipales, la LDN define una preasignación de recursos de la cuenta especial donde el 20% y el 10% de los recursos deben ser destinados, respectivamente, al mejoramiento de la calidad de los servicios de educación pública y salud pública, en las áreas de equipamiento, adquisición de materiales e insumos, mantenimiento de infraestructura, en general. Estos recursos se distribuyen por municipio de acuerdo a la población escolarizada para el caso de educación ó de acuerdo a la población total para el caso de salud.

El 70% restante se debe destinar a programas municipales de obras en infraestructura productiva y social en áreas específicas definidas por esta Ley y priorizadas por cada Gobierno Municipal. Estos recursos serán distribuidos bajo dos modalidades. El 70% de estos recursos se distribuye entre todas las municipalidades según la población recalculada de acuerdo a indicadores de pobreza de necesidades básicas. El otro 30% de los recursos para infraestructura se divide en partes iguales entre los nueve departamentos del país, y al interior de cada uno de éstos se distribuye entre todas las municipalidades correspondientes, según la población recalculada de acuerdo a criterios de pobreza.

La recalculación de la población de cada municipio se hace a base de la siguiente fórmula:

Población Recalculada = (Población A) x (-1) + (Población B) x (0) + (Población C) x (1) + (Población D) x (2) + (Población E) x (3), donde:

- Población A = # de habitantes del municipio con Necesidades Básicas Satisfechas
- Población B = # de habitantes del municipio en el Umbral de la Pobreza
- Población C = # de habitantes del municipio en la categoría Pobres Moderados
- Población D = # de habitantes del municipio considerados Pobres Indigentes
- Población E = # de habitantes del municipio considerados Pobres Marginales

Si la calculación saliera negativa para un municipio, no obliga al municipio a contribuir recursos.

Las acciones que deben tomar los municipios con estos fondos adicionales no han sido especificadas, sino que la Ley del Diálogo Nacional establece un marco y los municipios escogen (a través de un proceso de planificación popular) las acciones a tomarse en ese marco. Las actividades municipales permitidas incluyen acciones en los siguientes campos:

- *Educación*: construcción de escuelas; equipamiento, compra de materiales y mantenimiento escolar; incentivos o programas para evitar la deserción escolar; y promover la educación alternativa.
- *Salud*: construcción de postes sanitarias; equipamiento, mantenimiento e insumos para estos postes y capacitación de personal de salud.
- *Agua y saneamiento*: construcción de sistemas de agua y saneamiento.
- *Apoyo a la producción*: construcción de caminos, micro riego, electrificación e infraestructura productiva; asistencia técnica para apoyo a la producción o a microempresas.
- *Medio ambiente*: protección del medio ambiente y prevención de desastres naturales.
- *Ordenamiento territorial y catastros*.

La Ley de Dialogo Nacional introduce además la **Política Nacional de Compensación**, la cuál pone a disposición de los municipios fondos adicionales para inversión. El Fondo de Inversión Productivo y Social (FPS) es la institución encargada de esta nueva política. El gobierno pretende conseguir de la cooperación US\$100 millones para este fondo. Estos recursos se asignan a los municipios en base a la misma fórmula usada para la distribución de los recursos HIPC, pero para acceder a estos fondos los municipios tienen que presentar un proyecto de inversión y pagar una contraparte. Para tratar de estimular inversiones prioritarias, el gobierno nacional establece contrapartes diferenciadas por tipo de proyecto y por tipo de municipio.

4.7 Opiniones la distribución de los recursos HIPC II a los municipios: apoyo, pero preocupaciones.

Según unos actores, la **Política Nacional de Compensación y la canalización de los fondos HIPC II a los municipios, dando prioridad a los municipios más pobres, son el aporte más significativo de la EBRP original**. Además de apoyar un proceso de descentralización que muchos consideraron estancado durante el gobierno de Banzer Quiroga, esta decisión introduce por primera vez la idea de **transferencias diferenciadas a municipios**, según las necesidades del municipio en vez de solamente la población. Es un contraste con la coparticipación tributaria, la distribución de recursos a los municipios que se hace desde 1994 sobre la base de sus poblaciones. La Política Nacional de Compensación es también innovadora en el sentido de que el gobierno nacional pide contrapartes diferenciadas de los municipios queriendo acceder a los fondos, tratando de esa manera de impulsar ciertos tipos de inversiones (las productivas sobre todo) y facilitando inversiones a municipios con escasos recursos.

Las opiniones expresadas sobre la distribución de los recursos HIPC II a municipios son mixtas, sin embargo. Las ciudades grandes reclaman que, a pesar de tener un número mayor de residentes pobres, reciben relativamente menos recursos HIPC II. Esto ocurre porque la fórmula establecida en la LDN favorece municipios con tasas altas de necesidades básicas insatisfechas, pero reduce las asignaciones a municipios con barrios de alta calidad de vida. El director ejecutivo de la FAM, organización que representa los intereses de los municipios, expresa otra preocupación sobre la fórmula usada para distribuir los recursos: cree que resulta en un incentivo para ser un municipio pobre, justo cuando más bien se quiere incentivar la recaudación de recursos propios en los municipios.

La Iglesia Católica defiende la asignación de recursos a los municipios, aunque, según unas ONGs que participaron en el diálogo, la Iglesia hubiera preferido que el dinero vaya directamente a organizaciones de la sociedad civil. En la comunidad indígena y los pequeños productores agrícolas, se percibe el sentido de haber “perdido” el dinero destinado a los municipios, porque los municipios no suelen usar sus recursos para programas e inversiones que les den beneficio directo. La cooperación internacional no expresa opinión clara sobre el rol de los municipios. Por un lado, apoyan la decisión porque surge del diálogo. Por otro lado, tienen preocupaciones serias sobre la capacidad de ejecución de los municipios.

Para el gobierno nacional, esta decisión ha tenido implicaciones importantes para el manejo fiscal del país. Oficiales del gobierno expresan la preocupación de que la asignación de recursos a los municipios ha atado de manos al gobierno nacional en la lucha contra la pobreza. Además quedan dudas sobre las consecuencias de las inversiones que hacen los municipios con los fondos HIPC II: ¿quién se hará cargo de los gastos corrientes que resultan de las inversiones que hacen los municipios con los fondos HIPC II? Sobretudo cuándo los fondos se acaben dentro de 15 años. Hacienda se preocupa por las implicaciones de estas inversiones para el Tesoro, si los municipios no aumentan su recaudación de fondos propios durante este período.

Otra preocupación expresada por un grupo variado de actores tiene que ver con el tipo de inversiones que hacen los municipios. Hay una tendencia a construir “canchitas y escuelitas” en los municipios porque la planificación de este tipo de proyecto es sencillo, es poco contestado en el proceso de planificación, y es fácil de construir en cada barrio para beneficiar a todos por igual. Los municipios tienen menos experiencia con los proyectos productivos considerados como clave para el desarrollo económico local. Estas inversiones muchas veces benefician un grupo determinado y por lo tanto son más contestadas. Tampoco suelen la mayoría de los municipios usar sus fondos para equipamiento y mejoramiento de servicios básicos. Si bien permite la EBRP inversiones productivas y equipamiento a nivel municipal, hay dudas de que estos proyectos sean escogidos y ejecutados por los gobiernos locales. Quedan dudas, entonces, sobre el impacto en pobreza que podrán tener las acciones municipales.

Pese a este cuestionamiento, la EBRP revisada preserva este rol para los municipios en el gasto de los recursos de alivio de deuda. Pero reconoce además que para sacar el máximo beneficio de un gobierno descentralizado habrá que considerar para cada tipo de servicio las múltiples posibilidades institucionales de provisión descentralizada (municipio, mancomunidad, desconcentración intramunicipal, etc) y luego definir con más claridad las competencias, tareas, y responsabilidad de cada nivel de gobierno. Al igual que la EBRP original, la nueva estrategia plantea la necesidad de hacer este trabajo por que no presenta propuesta todavía.

4.8 Monitoreo y evaluación.

La EBRP original propone una estructura de monitoreo y evaluación con varias facetas. Monitoreo se define como la evaluación del cumplimiento con las metas intermedias (acciones específicas sectoriales). Evaluación se refiere al análisis de programas centrales en la estrategia para determinar cual ha sido el impacto de estos programas en la reducción de pobreza.⁴⁴

⁴⁴ Se propone con prioridades la evaluación del programa de transporte, la reforma educativa, el SUMI, y el PAN.

La evaluación es responsabilidad de la Unidad de Análisis de Políticas Sociales (UDAPE), pero para hacer el monitoreo oficial de la estrategia se crea un equipo, encabezada por **UDAPE** y incluyendo al **INE** (datos sobre la población y acceso a servicios), el **VIPFE** (manejo y progreso de programas), y los **ministerios sectoriales** (progreso de programas). La sociedad civil también tiene un papel en este proceso de monitoreo, trabajando de forma independiente y en conjunto con el equipo gubernamental. A nivel nacional y departamental, el **Mecanismo de Control Social** (creado en la Ley del Diálogo Nacional) da una permanencia al rol de la sociedad civil, pero no se excluyen contribuciones de otras organizaciones. A parte del monitoreo y la evaluación contemplada en la EBRP original, la LDN establece la necesidad de hacer una revisión de la estrategia cada tres años, mediante un Diálogo Nacional participativo, abriendo la puerta para una participación más amplia en la evaluación y monitoreo de la estrategia.

Para hacer el trabajo de monitoreo, el equipo de monitores cuenta con las encuestas anuales de hogares MECOVI, los censos, sistemas de información sectoriales (educación y salud), e información sobre el gasto disponible de Hacienda. Esta información sobre gasto está disponible a nivel nacional, pero sin desagregación muy detallada de tipo de gasto. Sobre el gasto a nivel local, Hacienda cuenta con información sobre el destino de los fondos en solo 111 de los más de 300 municipios.

En papel, esta estructura parece favorecer el monitoreo ex post del cumplimiento con acciones nacionales identificadas en la estrategia. Es menos claro cómo este sistema permitiría el monitoreo o evaluación de **actividades descentralizadas**, o un **seguimiento detallado del presupuesto** (discutido en más detalle en el próximo capítulo).

La EBRP revisada responde a estas debilidades. Propone iniciar evaluación ex ante con el Análisis de Impacto Social y sobre la Pobreza, a partir del marco metodológico del Banco Mundial. Para las evaluaciones ex post, la EBRP revisada amplía las acciones a ser evaluadas de cuatro (en la EBRP original) a la mayoría de las acciones en la estrategia. Propone además (1) fortalecer los sistemas de información existentes, (2) implementar encuestas de percepción, un sistema de seguimiento a los compromisos de las cadenas productivas, registros municipales de gestión, y (3) empezar encuestas continuas de empleo, encuestas de precios y producción, y otras encuestas similares. Para facilitar la planificación y el seguimiento del presupuesto, la EBRP revisada propone la introducción de presupuestos plurianuales. Esta lista de actividades es tan ambiciosa que introduce dudas sobre la capacidad de UDAPE, el INE, Hacienda, y los sectores de cumplir con estos avances. Producir nuevos datos es una tarea difícil pero usar estos datos en el monitoreo, evaluación, y selección de políticas públicas es aún más complejo. Por esta razón, la priorización en el plan de monitoreo y evaluación para la EBRP es igual de importante que la priorización de las acciones a tomar.

4.9 Balance del contenido de la EBRP original.

Viendo el conjunto de críticas a la EBRP original, hay que concluir que la estrategia no ha convencido ni al gobierno de Sánchez de Lozada ni a la gran mayoría de otros actores importantes. Se dice que la EBRP falla en su análisis de pobreza, preserva el marco de

inversiones y de políticas que se han seguido (sin reducción en pobreza monetaria) en los últimos años en Bolivia, y deja el país sin solución a sus problemas económicos. Hay a la vez muchas preocupaciones sobre la capacidad institucional y la sostenibilidad del financiamiento para la estrategia. En su revisión oficial de la EBRP original, UDAPE concluye que la EBRP original:

- “no logra una efectiva priorización de intervenciones”
- “tiene el efecto de fraccionar aún más el sistema descentralizado de transferencias públicas ya que libera al gobierno central y a las prefecturas de la responsabilidad de asignación de los recursos HIPC II”
- “no cuenta con mecanismos que garanticen la sostenibilidad del financiamiento”
- “se concentra en el uso de recursos de inversión pública y descuida el uso de instrumentos alternativos de fomento a la micro, pequeña, y mediana empresa”
- “no provee mecanismos específicos para lograr crecimiento”(EBRP revisada)

La falta de confianza en la estrategia, sin embargo, no quiere decir que el gobierno de Sánchez de Lozada haya rechazado todas las propuestas de la misma. La EBRP revisada intenta motivar mejor el plan de acciones y profundizar la propuesta estratégica económica. Pero la gran mayoría de las acciones incluidas en la EBRP original también aparecen en la EBRP revisada. Además los cambios institucionales establecidos en la LDN (profundización y alimentación financiera de la descentralización con los recursos HIPC y la Política Nacional de Compensación, la institucionalización del diálogo, y la creación de instancias nacionales y departamentales de control social) parecen haber sobrevivido la revisión de la EBRP, aunque se plantea mejoras a las mismas.

Escribir la estrategia comprehensiva y consistente que pedía la cooperación internacional hubiera sido un reto para cualquier país. El reto fue aún más grande dado la falta de información confiable, las muchas reformas a medio camino y la economía recesiva en Bolivia al momento de escribir la EBRP. El Joint Staff Assessment concluyó que, aún con sus deficiencias, la EBRP superó lo que se pudo haber esperado. La pregunta esencial entonces es ¿si reconocemos que algunas debilidades son inevitables, a qué punto llegan las debilidades a ser tan fundamentales que el plan tiene poco valor? Para el gobierno nacional y la cooperación internacional en Bolivia, la pregunta central es ¿cuándo aceptamos un plan, dejamos de pedir modificaciones, y nos concentramos en la implementación?

5. IMPLEMENTACIÓN DE LA EBRP.

En este capítulo, estudiamos la implementación de la EBRP. Pretendemos contestar cinco preguntas fundamentales sobre la experiencia con implementación hasta la fecha. Primero, ¿se han cumplido con las reformas y las acciones previstas? Segundo, ¿apoya el presupuesto a la EBRP? Tercero, ¿hay suficiente capacidad para implementar la EBRP? Cuarto, ¿Se está alcanzando la consistencia de políticas entre el nivel nacional y local? Y, por último, ¿qué impacto ha la estrategia tenido hasta ahora en la pobreza?

Recuadro 5.1 Principales cuestiones sobre la implementación de la EBRP.

¿Apoya el presupuesto a la EBRP?

- El gasto social (como porcentaje del PIB) ha seguido aumentando. El gasto social corriente por habitante ha sido más o menos estable, mientras que el gasto social de inversión por habitante sufrió una reducción en el 2002.
- No es posible, por ahora, hacer un seguimiento más detallado de la relación entre el presupuesto y la EBRP debido a debilidades en los sistemas de información de los instrumentos presupuestarios y de gestión del gasto en Bolivia.

¿Se han cumplido las reformas institucionales previstas?

- Se cumplió con las reformas de los Fondos (aunque todavía hay espacio para grandes mejoras de eficiencia) y con la “institucionalización” de varias entidades del gobierno nacional. No se han cumplido todavía las reformas judiciales ni todos los cambios previstos en los municipios (por ejemplo, la distribución de los recursos HIPC a *distritos* municipales y la creación de comités locales para dar más voz a prioridades productivas – CODEPES)

¿Existe suficiente capacidad municipal y nacional para la implementación de la EBRP?

- A nivel nacional, la persistente crisis fiscal ha despertado dudas sobre la sostenibilidad financiera de la EBRP y los esfuerzos por apoyar el desarrollo y el fortalecimiento de capacidades locales de gestión desde el nivel nacional no han funcionado.
- A nivel municipal, los recursos HIPC II han ayudado a proteger los presupuestos de algunos municipios durante la crisis fiscal (baja recaudación de ingresos nacionales afecta a las transferencias por coparticipación de impuestos nacionales) Sin embargo, los problemas de capacidad de gestión y de generación de proyectos han resultado en baja ejecución de los recursos de alivio de deuda y en problemas para implementar la Política Nacional de Compensación.

¿Cómo han avanzado los sectores con los programas y políticas propuestas en la EBRP?

- Hay mucha variación entre los sectores, con más avance en los sectores sociales como educación y salud, y menos avance en temas como el desarrollo rural y el saneamiento de tierras.

¿Se está alcanzando la consistencia de políticas entre el nivel nacional y local?

- La relación precisa entre acciones municipales y nacionales en torno a la EBRP sigue siendo un punto de discusión. El gobierno nacional aún no ha logrado diseñar suficientes políticas sectoriales o nacionales que además establezcan con claridad, los roles y contribución a las mismas de los niveles nacional, regional y local. Desde el punto de vista del gobierno nacional, los incentivos en la Política Nacional de Compensación no lograron orientar las acciones municipales decididamente hacia prioridades nacionales.

¿Qué impacto ha tenido la estrategia en la pobreza?

- Las tendencias anteriores de progreso en la extensión de servicios sociales han continuado. La tasa de pobreza monetaria no ha bajado.

En el análisis de la implementación de la EBRP, el tema de la descentralización es fundamental. Como hemos visto más adelante, los municipios tienen un rol importante a jugar en la EBRP como actores centrales en el gasto de los recursos de alivio de deuda. Es importante no olvidar sin embargo que la gran mayoría del presupuesto y de las acciones en la EBRP original fueron responsabilidades del gobierno nacional. La capacidad y cumplimiento del gobierno central será un factor fundamental en la implementación de la estrategia.

Otro factor importante en la implementación de la EBRP ha sido el cambio de gobierno en 2002. Las elecciones del 2002 dan una victoria electoral muy estrecha al MNR y culminan en la elección de Sánchez de Lozada para un segundo mandato, encabezando un gobierno multipartidario. Este gobierno fue inestable casi desde un principio por tensiones entre los propios miembros del bloque oficialista (Toranzo 2003) y por no controlar los dos tercios del Congreso (hasta incorporar la NFR en la coalición después de un año de mandato.) Con las elecciones, la composición del Congreso se vuelve más pluriétnico y multicultural que en el pasado gracias en gran parte al éxito político del MAS (partido con raíces en los sindicatos cocaleros). Desde entonces se vive una alta polarización política, dado que el MAS y otros partidos menores rechazan la economía de mercado, base de las reformas gubernamentales implantadas desde mediados de los 80.

5.1 Alivio de deuda: alivio para los municipios, preocupación para el Tesoro en tiempos de crisis.

Con la aprobación de la EBRP en el 2000, Bolivia llegó al punto de culminación (“completion point”) para la Iniciativa HIPC II y empezó a disfrutar del alivio de deuda proporcionada. Esto significó casi \$30 millones entre 2000 y 2001, y luego alrededor de \$80 millones en 2002 y 2003, (Cuadros 5.1 y 5.2). Al alivio HIPC II se agregó ayuda denominada “más allá del HIPC,” recursos obtenidos del alivio adicional de deuda obtenido de algunos acreedores bilaterales (Alemania, Japón, España, Francia, Estados Unidos e Italia) en el Club de París. Para 2002 y 2003, la suma de HIPC II y los recursos “más allá del HIPC” significarán una reducción en pagos obligatorios al exterior de más de \$110 millones por año.

La distribución de los recursos HIPC II a los gobiernos municipales se ha venido realizando mensualmente y de manera automática desde agosto de 2001. Para ello, se procedió a la apertura de cuentas fiscales en el Banco Central de Bolivia y de cuentas municipales en el sistema bancario nacional. Cada mes, el gobierno nacional distribuye entre los municipios los recursos de alivio de deuda de acuerdo a la fórmula establecida en la Ley del Diálogo Nacional.

Cuadro 5.1 Alivio de deuda recibido (en millones de US\$).

	1998	1999	2000	2001	2002	2003**	Total
HIPC I *	26.7	84.7	79.0	58.8	42.6	25.7	317.5
HIPC II	-	-	0.7	27.8	84.4	60.8	173.7
MAS ALLA DEL HIPC	-	-	-	9.3	29.8	16.7	55.8
TOTAL ALIVIO	26.7	84.7	79.7	95.9	156.8	103.2	547.0

* incluye alivio excepcional de Japón

** hasta junio 2003

Fuente: Banco Central de Bolivia

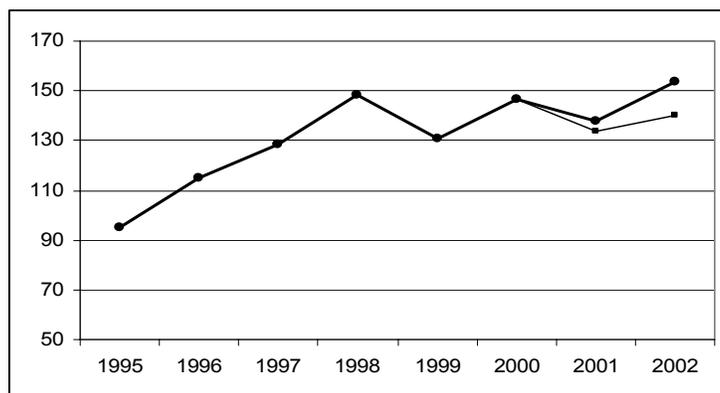
Cuadro 5.2 Alivio de deuda proyectado (en millones de US\$).

	2003	2004	2005	2006-45	2003-45
HIPC I*	37.6	31.6	27.8	748.8	845.8
HIPC II	82.4	78.5	72.9	1,137.4	1,371.2
MAS ALLA DEL HIPC	35.0	35.8	35.8	424.7	531.3
TOTAL ALIVIO	155.0	145.9	136.5	2,310.9	2,748.3

* incluye alivio excepcional de Japón

Fuente: Banco Central de Bolivia

Gráfico 5.1: US\$ por habitante transferidos a los municipios (por la coparticipación tributaria y, a partir de 2001, recursos HIPC II y “más allá del HIPC”)



Para los municipios, estos recursos **ayudaron a proteger el valor por habitante de transferencias de gobierno nacional a los gobiernos municipales**, en un momento en que la coparticipación tributaria (el 20% de los ingresos nacionales que se asignan a los municipios desde 1994) estuvo bajando (Gráfico 5.1). Como los recursos HIPC II priorizan las transferencias a municipios con muchos hogares con necesidades básicas insatisfechas (y pocas con buenas condiciones de vida), algunos municipios habrán sentido un mayor flujo de estos recursos que en otros: mientras que la coparticipación tributaria distribuye 45% de los recursos para municipios a las ciudades capitales de departamento, el nuevo mecanismo para la distribución de los recursos HIPC II otorga solamente 17% de los recursos a estas ciudades, priorizando así los municipios rurales y pequeños. Pese a esto, la bajada de recursos de coparticipación tributaria provocó en algunos municipios (por ejemplo en el municipio de

Chaquí) la sensación de que los recursos HIPC II no significaban gran ayuda, porque no iban a mejorar significativamente sus recursos totales⁴⁵.

Por otro lado, las transferencias adicionales a los municipios generaron preocupaciones en el gobierno central, principalmente en el Tesoro Nacional. Estas transferencias representaban **un gasto “adicional” para el Tesoro cancelando así gran parte de la ayuda fiscal** que pudo haber sido generada inicialmente con el alivio de deuda. Creó además problemas de manejo del déficit, porque el gobierno central no podía predecir exactamente en qué momento y en qué cantidad los municipios iban a gastar los recursos transferidos a sus cuentas en el Banco Central de Bolivia⁴⁶. Preocupaciones sobre las condiciones fiscales a nivel central instigaron la decisión posterior de limitar las transferencias a los municipios sólo de los recursos HIPC II propiamente y no los recursos denominados “más allá del HIPC”. En marzo 2002, una vez cerradas las negociaciones con el Club de París para obtener el alivio adicional a HIPC II, el gobierno emitió un Decreto Supremo autorizando al Tesoro Nacional la transferencia a los municipios (según la fórmula acordada en la Ley del Diálogo Nacional) de los recursos denominados “más allá del HIPC”. Esta decisión significaba un aumento de aproximadamente \$30 millones anuales en los recursos de alivio de deuda, los cuáles con este decreto serían distribuidos a los municipios. A finales del año 2002, el nuevo gobierno nacional argumentó que esta decisión “ocasionaba distorsiones en la política de financiamiento del TGN” (Decreto Supremo 26878) y en diciembre 2002, emitió un nuevo decreto supremo abrogando el decreto de marzo 2002 y permitiendo al Tesoro usar los recursos “más allá del HIPC”. Esta decisión fue controversial, y provocó en 2003 un encendido debate en prensa que involucró muchos actores de la sociedad civil. (Recuadro 5.2) El destino final de los recursos “más allá del HIPC II” no está claro, pese a que el gobierno nacional ha indicado que está utilizándolos para proteger el gasto social prioritario, aunque también anunció en una reunión reciente con la cooperación internacional que se trataría este tema en las discusiones sobre la EBRP revisada.

Recuadro 5.2 Los Recursos “Más Allá del HIPC”

La decisión de retirar los recursos “más allá del HIPC” de los municipios fue muy controversial, como puede verse en estos titulares de prensa de abril 2003:

- *12 abril 2003 (La Prensa):* “Iglesia denuncia que desvío del HIPC II es corrupción”;
- *13 abril 2003 (La Prensa):* “Alemania pide al gobierno que corrija desvío de fondos: Dos diputados del Parlamento alemán previenen que ‘está en juego’ la cooperación financiera y técnica”
- *14 de abril 2003:* (La Prensa) “Decreto que autoriza desvío de fondos HIPC II será impugnado: El MNCS y la AMB presentarán una demanda ante el Tribunal Constitucional”
- *24 de abril 2003 (La Prensa):* “HIPC II: los 314 municipios del país declararon ‘estado de emergencia’: Critican el uso arbitrario de una parte de los recursos”

Cuatro grupos se juntan en esta ocasión para manifestar su preocupación sobre la

⁴⁵ Entrevista con el Concejo Municipal de Chaquí.

⁴⁶ Entrevista con funcionarios del Ministerio de Hacienda.

percepción de retraso en la lucha contra la pobreza. La Conferencia Episcopal parece iniciar la protesta pública. Toma una posición casi incendiaria en sus comentarios, usando palabras como “corrupción”, “desvío” y “caja negra”. El Mecanismo Nacional de Control Social (MNCS) busca remedios legales contra la “inconstitucionalidad” de un decreto supremo que, en su criterio, “vulnera” la Ley del Diálogo Nacional. Pide un diálogo nacional para resolver problemas pendientes, incluyendo el uso de estos recursos: “Poner en riesgo la credibilidad en el diálogo amenaza con agudizar más las situaciones de conflicto social. Y las salidas de corto plazo o inmediatas son como la aspirina contra el mal canceroso.” La Asociación Boliviana de Municipios, y luego la Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia, reclaman que la decisión del Poder Ejecutivo “deja las finanzas de los municipios en un estado de emergencia.” En una carta al Presidente, la FAM dice “Conscientes que el diálogo es el mejor mecanismo para fortalecer la democracia, rogamos a su Excelencia convocar al Diálogo Nacional en forma inmediata para definir el destino de los recursos recibidos por la condonación de la deuda más allá del HIPC”.

En el debate público también aparece otro tema interesante – la visita de dos diputados demócrata cristianos de Alemania a Bolivia. Ellos reclaman que una gran parte de los fondos de alivio de la deuda alemana no irá directamente a alivio de pobreza sino al TGN. Para *La Prensa* y algunos de los grupos bolivianos activos en este debate, la posición de los diputados alemanes representa la posición de la cooperación internacional. En la única declaración oficial en la prensa de una instancia de la cooperación, una funcionaria del Banco Mundial indica que la decisión del gobierno no implica un desvío de fondos. Sin embargo, el mismo periódico afirma en varias ocasiones que la cooperación internacional apoya la posición de la Iglesia Católica, el MNCS y los municipios.

La respuesta del gobierno nacional a estas acusaciones llegó tarde, fue débil, y no recibió mucha atención de la prensa. El gobierno insistió que abrogar el decreto no contravenía la Ley del Diálogo Nacional. Insistió que fue “un problema de información”, que “no existió desvío,” que estaba manejando los recursos con “transparencia”, y que “estaba cumpliendo” con sus compromisos internacionales y el pueblo boliviano. No logró explicar la lógica detrás de su decisión, ni comunicar de manera consistente como el Tesoro iba a usar estos recursos. El 24 de abril finalmente se informa que los recursos ya estaban inscritos en el presupuesto para el Psiquiátrico de Sucre, Programas de Alimentación de Niños en los hogares dependientes de la oficina de la Primera Dama, y para cubrir déficits en salud y educación. En una posterior reunión con la cooperación internacional, el gobierno asegura que aún se puede discutir el destino de los fondos “más allá del HIPC II” en la discusión sobre la EBRP revisada.

5.2 Sostenibilidad fiscal en duda.

Las discusiones sobre HIPC II en Bolivia se iniciaron con la idea de que el alivio de deuda liberaría recursos y así permitiría la expansión del gasto pro-pobreza. En la realidad, varios factores se juntaron para provocar más bien una **crisis fiscal a nivel nacional**. El déficit fiscal ha estado aumentando desde 1997. La administración Banzer/Quiroga concluyó su periodo de gobierno con un déficit público oficial de algo más del 7% del PIB. En 2003, el déficit fiscal había llegado al 9% del PIB. Esta situación es preocupante tanto por los objetivos de la Iniciativa HIPC II como para la EBRP.

Entre los factores que contribuyeron a esta situación el **contexto económico recesivo** (y la bajada de recaudaciones tributarias) y **los costos crecientes de reformas** (como la reforma de pensiones) son dos importantes. Otra causa de la situación fiscal complicada es la

reducción de ingresos por la **baja continua de recaudaciones en el sector hidrocarburos** (Anexo 7: Ingresos y Gastos) En este sector, los precios de la gasolina y el diesel están congelados en Bolivianos desde el año 2000. Esto ha reducido sustancialmente los ingresos por el Impuesto Especifico a los Hidrocarburos y Derivados (IEHD) porque a un precio constante en Bolivianos de estos productos, con precios internacionales en dólares en alza permanente desde el 2000, sumada a la devaluación del Boliviano frente al dólar, el IEHD debe reducirse para no afectar al precio final. Los ingresos se han visto afectados también por la reducción de ingresos de capital una vez concluidas las privatizaciones de bienes del Estado.

Esta reducción de ingresos **no se ha visto acompañada de la reducción de los gastos públicos**, al contrario, estos han seguido aumentando (Anexo 7: Ingresos y Gastos). Con la EBRP, se decide aumentar el número de maestros y el personal de salud y las transferencias a los municipios. Acuerdos sellados para apaciguar o prevenir conflictos sociales con diferentes grupos de la población han resultado en otros incrementos. La partida de sueldos y salarios continuó su ritmo de crecimiento principalmente por la subida de sueldos al magisterio y por el incremento salarial a los policías. Los gastos en pensiones continuaron incrementándose producto de nuevos acuerdos con rentistas para incrementar la renta básica de un equivalente de US\$60 a un nuevo nivel de US\$110.

Otro factor determinante ha sido la falta de PRGF (ESAF), lo cual ha empujado el país hacia préstamos no concesionales y atrasado ayuda esperada de donantes. Bolivia ha estado sin PRGF desde 2000, cuando se revisó el último del anterior PRGF (ESAF). En ese entonces, Bolivia todavía estaba cumpliendo (“on track”) con las metas cuantitativas, pero no había ejecutado una de las reformas estructurales, la del código tributario. Entonces, el FMI no pudo desembolsar el último tramo del PRGF anterior. Se hizo un acuerdo informal en el 2002, un “staff monitored program”, para seguir monitoreando las políticas macroeconómicas y también para señalar a los demás donantes que el FMI seguía involucrado.

Esto último es importante porque así los demás donantes pueden continuar dando ayuda programática. Tanto el Banco Mundial como el BID debían desembolsar créditos de ajuste: el BM el PSAC I y el BID un crédito de ajuste sectorial (“policy based loan”) para el sector social. Sin un acuerdo con el FMI, formalmente las dos instituciones no pueden desembolsar créditos programáticos. Por eso, el FMI les escribió en 2001 un “comfort letter” sugiriendo que podían desembolsar estos recursos. Lo hicieron, pero el Banco Mundial no continuó la preparación del PRSC (crédito de apoyo a la EBRP) a pesar de que ya estaba casi listo. En un sentido, esto implicó una probable “pérdida” de US\$40 millones para el gobierno de Banzer-Quiroga, y de US\$50 millones para el gobierno de Sánchez Lozada.

Durante la segunda mitad del 2002, el gobierno no cumplió incluso con las metas cuantitativas. El déficit fiscal llegó a cerca del 9% del PIB en 2002, cuando se había planificado el 5%. Por lo menos en parte, esto se debía a no continuar con el PRSC. El FMI continuó negociando con el gobierno, pero quería que se comprometiera a fuertes reducciones en el gasto fiscal. Después de los acontecimientos violentos de febrero 2003, el FMI se puso algo más flexible con el gobierno. Quería llegar a un acuerdo rápidamente, pero aparte de los

problemas del déficit fiscal esta vez habían **otros obstáculos para un PRGF – los relacionados con la EBRP**.

Para un nuevo PRGF, los gobiernos generalmente tienen que presentar un Informe de Avance de la EBRP. Pero el gobierno de Sanchez Lozada había manifestado que quiere cambiar la EBRP, entonces el marco macroeconómico de la EBRP original ya no servía como base para un PRGF. Para resolver el problema, el gobierno estaba obligado a presentar tanto un Informe de Avance detallado como una EBRP revisada. En diciembre del 2002, el gobierno presentó un Informe de Avance, pero los técnicos del FMI y del BM consideraron que no era suficiente. Por ejemplo, que no incluía las metas y su grado de cumplimiento, ni contenía lecciones de la ejecución. Según el representante del FMI, el gobierno decidió mejorar su Informe antes de someterlo a un JSA formal.

Al no cumplir con estas condiciones, el compromiso fue comenzar a negociar un acuerdo Standby para lo cual no necesitan cumplir con las condiciones relacionadas con la EBRP. El Standby es un préstamo altamente condicionado, pero no-concesional. Tiene visión de corto término, y en ese sentido no cumple con la visión de mediano o largo término que se esperó conseguir con la EBRP. Se logró llegar a un acuerdo y el país recibió el primer tramo de \$58 millones en abril 2003. Se acordó que el déficit fiscal debía reducirse a 6.5% del PIB en 2003 y que el gobierno diseñaría varias reformas a través de borradores de leyes (caso del código tributario) y decretos. Pero para llegar a este 6.5%, el FMI había calculado que el gobierno necesitaba prestarse más de la Corporación Andina de Fomento (CAF)⁴⁷ y recibir donaciones de la cooperación bilateral para cerrar el resto de la brecha en el presupuesto. Se logró garantizar estos montos. La CAF hizo un canje de deuda pública por US\$150 millones (sustituyendo deuda interna por deuda externa con tasa más baja de interés y con un plazo de 6 años) y dio otro préstamo de US\$124 millones de libre disponibilidad, principalmente para financiar el programa de inversiones del gobierno. Los bilaterales comprometieron un total de US\$50 millones como ayuda al presupuesto, en algunos casos en la forma de cancelación de deuda.

En una entrevista en abril del 2003, un representante del Banco Mundial dijo que si el gobierno estaba cumpliendo (“on track”) con las condiciones del Standby y presentaba la nueva EBRP y un Informe de Avance mejorado era posible que se firmara un PRGF en octubre 2003. Sin embargo, a pesar de los progresos en metas cuantitativas y estructurales en el 2002, hasta la fecha esto no ha ocurrido y tampoco se ha concluido la negociación para el desembolso del PRSC. Ahora se espera acordar un PRGF para final de año.

Otro problema para el gobierno nacional ha sido **la deuda interna**. Los intereses de la deuda interna también se han incrementado por la creciente emisión de Bonos y Letras del Tesoro para fines de financiar el déficit fiscal. Esto ha originado un crecimiento importante

⁴⁷ La CAF da créditos no-concesionales al gobierno, lo que va en contra de las reglas de la Iniciativa HIPC. Sin embargo, según un economista de la CAF, las condiciones actuales de los préstamos CAF (tasas de alrededor de 4%) son mejores que las condiciones de créditos provenientes del mercado interno, los que han crecido rápidamente en los últimos años. El FMI generalmente está en contra de préstamos de la CAF, pero después de febrero no los observó.

del servicio de la deuda interna (Cuadro 5.3). El servicio de la deuda externa, visto como porcentaje de los ingresos totales, ha subido a un nivel igual o mayor al nivel de 1998.

Cuadro 5.3 Servicio de deuda externa como % de ingresos totales (1998 – 2002).

	1998	1999	2000*	2001	2002
Deuda externa	6,7%	4,5%	5,7%	6,7%	7,1%
Deuda interna	4,7%	4,7%	5,9%	8,7%	11,3%

Fuente: Calculado a base de datos publicados por el Ministerio de Hacienda

*A partir de 2000, se reporta como intereses deuda externa e interna

Como vimos en el capítulo precedente, en la EBRP original se reconocía que el gobierno no tenía los recursos disponibles para garantizar la implementación de la estrategia completa. Sería necesario generar fuentes adicionales de ingreso, además de reorientar el gasto y la ayuda de la cooperación internacional, para garantizar que los recursos estuvieran disponibles para la estrategia. Sin embargo, todavía no se han tomado todas las acciones contempladas en la EBRP para fortalecer el gasto⁴⁸. Tampoco se observó en el gobierno de Sánchez de Lozada un esfuerzo específico de transferir recursos a sectores más prioritarios para la EBRP. En general, predominaba la actitud de que la forma de reorientar el gasto era de buscar recursos adicionales⁴⁹, pero es posible además que el gobierno se preguntara ¿qué sentido tendría reorientar el gasto hacia la EBRP original si de todas formas la estrategia va a cambiar?

En resumen se puede decir que **los esfuerzos considerados necesarios por la EBRP original para garantizar la sostenibilidad financiera de la estrategia no se han completado todavía**. La caída de la economía (cosa que no fue contemplada como posibilidad en la estrategia original) y la falta de acuerdo con el FMI (bloqueado por falta de cumplimiento con metas cuantitativas, pero también en espera de revisiones a un informe de seguimiento a la EBRP y la EBRP revisada) ha dificultado aún más las perspectivas financieras. La situación actual muestra porqué hubiera sido útil incluir en la estrategia algunos escenarios económicos, *junto con* sus implicaciones para el presupuesto y la distribución de los gastos. La experiencia boliviana muestra además los posibles riesgos de condicionar un PRGF a una ERP. Esta condicionalidad cruzada se discute en más detalle en el próximo capítulo.

⁴⁸ Una de las acciones específicas planteadas para llegar a este objetivo era la aprobación del Código Tributario, que pretende mejorar la relación entre el contribuyente y el fisco en el cobro de impuestos y regular los procesos contenciosos. Esta acción se ha aprobado ya en el Congreso. Otra reforma era la reforma del Sistema Tributario que plantea la revisión de alícuotas e impuestos. Este paso no se ha logrado todavía. Aún queda pendiente además el diseño de mecanismos de financiamiento para gastos recurrentes (con el apoyo de la cooperación internacional y fondos nacionales) con la finalidad de garantizar la sostenibilidad de la inversión.

⁴⁹ Entrevista VIPFE.

5.3 Traducción de la EBRP en presupuesto.

5.3.1 Difícil de gestionar y de monitorear.

Bolivia tiene (en teoría), una organización del manejo de recursos públicos muy desarrollada, en base a los sistemas que crea la Ley SAFCO y sus reglamentos. Esta institucionalidad adolece todavía de muchas deficiencias y, como la experiencia HIPC y EBRP lo han confirmado, un nivel de desarrollo insuficiente para las exigencias actuales. Estos sistemas no se han desarrollado e implementado de manera que es difícil reconocer las capacidades diversas de gestión de las instituciones públicas y, en la mayoría de los casos, se han convertido en un requisito difícil de cumplir, más que en instrumentos que ayuden a la gestión eficiente de los recursos públicos. Otra vez, el desarrollo y aplicación de estos sistemas no se ha beneficiado de las lecciones de la experiencia y muchas veces se han descartado opciones sin hacer suficiente análisis sobre las ventajas y desventajas de continuar con lo existente o probar una nueva solución. Esto ha ocurrido con los sistemas de control del gasto en los municipios que han conocido por lo menos tres sistemas de gestión financiera en los últimos siete años, con las dificultades que esto genera para funcionarios en su mayoría no profesionalizados.

El presupuesto se prepara todavía con la lógica contable de control del déficit público (heredada de la época de control de la hiperinflación), prevalece un fuerte componente inercial que hace que los montos gastados en años anteriores menos un cierto porcentaje sean la base de la negociación presupuestal y por ello, su proceso de preparación involucra principalmente discusiones sobre partidas presupuestarias específicas (sueldos y salarios, compra de bienes y servicios, etc.) más que discusiones sobre objetivos de cada una de las instituciones, su relación con los objetivos de gobierno, los indicadores de cumplimiento de sus objetivos y mecanismos de seguimiento de los mismos. Esto hace que tampoco se identifiquen claramente (y de manera agregada) dentro del presupuesto los gastos que están destinados a la EBRP, ni mucho menos a categorías de gasto que se asociarían con gastos progresivos (como por ejemplo educación primaria). Hay que bajar al nivel del detalle de programas y proyectos para producir estimaciones de esos gastos. Como producto de esto, el gobierno tiene una limitada capacidad para decidir de ajustes cuando sobrevienen situaciones de crisis como la actual. Es duro aceptarlo pero se podría decir que hasta ahora no se pudo tener una razonable seguridad sobre el destino de los recursos EBRP, no solo por las deficiencias de los sistemas de control financiero y presupuestario, sino también porque las instituciones nacionales o sectoriales responsables del gasto, en su gran mayoría, no han desarrollado o mantenido sistemas de seguimiento de sus recursos y su relación con las metas esperadas.

El control y seguimiento del gasto público debería extenderse a los municipios puesto que además de manejar una parte de los recursos, estos tienen responsabilidades clave en la EBRP. Sin embargo, el control se limita a un universo apenas superior a 100 municipios y se orienta principalmente a asegurar el respeto de la norma que limita los gastos corrientes de los gobiernos municipales a 15% del presupuesto (en la mayoría de los casos), dejando 85% para

gastos de inversión. No se lleva control completo del destino del gasto con recursos HIPC II, por ejemplo, cuánto de la cuenta HIPC se está destinando a infraestructura (si es efectivamente 70%), educación (20%) o salud (10%). Obviamente, tampoco hay información precisa sobre la calidad y eficiencia del gasto ni menos de la contribución que este gasto está haciendo para alcanzar las metas previstas en la estrategia en el nivel nacional ni local.

5.3.2 Continuación en tendencias de gasto social.

A pesar de estas dificultades se puede establecer que el gasto social (tanto corriente como de inversión) ha mantenido su tendencia creciente observada (como % del PIB) ya desde el principio de la década de los 90⁵⁰ (Cuadro 2.4 en capítulo 2). En términos de gasto social por habitante, hay una reducción en gasto social de inversión en 2002. Inversión social, como porcentaje de inversión pública total, ha bajado un poco desde 1999, reemplazado por inversiones de infraestructura (transporte, energía, comunicación, y recursos hídricos) e inversiones multisectoriales (Cuadro 5.4). El gasto social corriente (y corriente sin pensiones) por habitante sufren un pequeño retraso en 2002, pero se mantienen más o menos estables con respecto a las tendencias observadas desde 1998 (Gráfico 5.2). **La EBRP no ha generado entonces grandes cambios en estos indicadores de gasto social** total, ni en los patrones de gasto observados en la mayoría de los sectores. La excepción es el sector de agua y saneamiento, que ha sufrido una reducción de importancia en términos de inversión.

Algunos gastos directamente asociados a la EBRP contribuyeron a la continuación en las tendencias de gasto social, por ejemplo el aumento en el número de maestros y de trabajadores en salud. Sin embargo, es interesante notar que en el acuerdo Stand-by con el FMI el gobierno se compromete a mantener un cierto nivel de gasto social, sin hacer referencia directa a la EBRP.

Cuadro 5.4 Ejecución de Inversión Pública (Estructura Porcentual).

Concepto	1990	1991	1993	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Inversión Pública en Millones de US\$											
Inversión Total	315.4	420.5	480.6	519.7	588.7	548.3	504.7	530.6	583.5	638.8	584.7
<i>Inversión Social</i>	58.0	37.0	84.7	183.8	239.4	246.8	245.1	264.9	285.5	295.5	251.2
Inv. No Social (1)	257.4	383.5	395.9	335.9	349.3	301.5	259.6	265.7	298.0	343.4	333.5
Inversión Pública per capita (US\$)											
Inversión Total	47.8	62.8	67.7	69.5	76.8	69.9	62.8	64.5	69.2	74.1	66.3
<i>Inversión Social</i>	8.8	5.5	11.9	24.6	31.2	31.4	30.5	32.2	33.9	34.3	28.5
Inv. No Social	39.0	57.2	55.8	44.9	45.6	38.4	32.3	32.3	35.4	39.8	37.8
Estructura Porcentual de la Inversión Pública											
Inversión Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
<i>Inversión Social</i>	18%	9%	18%	35%	41%	45%	49%	50%	49%	46%	43%
Inv. No Social	82%	91%	82%	65%	59%	55%	51%	50%	51%	54%	57%
Estructura Porcentual de la Inversión Pública por sectores											
Productivos (2)	43.8	41.4	28.6	15.7	13.3	11.1	12.4	9.9	10.5	10.5	10.8

⁵⁰ Gasto social incluye sobre todo educación, salud, desarrollo urbano (con caminos rurales), pensiones, y agua y saneamiento.

Concepto	1990	1991	1993	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Infraestructura (3)	36.5	42.1	52.0	42.3	39.4	36.1	35.0	33.4	34.8	36.0	38.0
Social (4)	18.4	8.8	17.6	35.4	40.7	45.0	48.6	49.9	48.9	46.2	43.0
Multisectorial (5)	1.2	7.7	1.7	6.6	6.6	7.9	4.0	6.7	5.8	7.3	8.2

Fuente: SISIN-VIPFE

(1) Incluye un componente social no desagregado

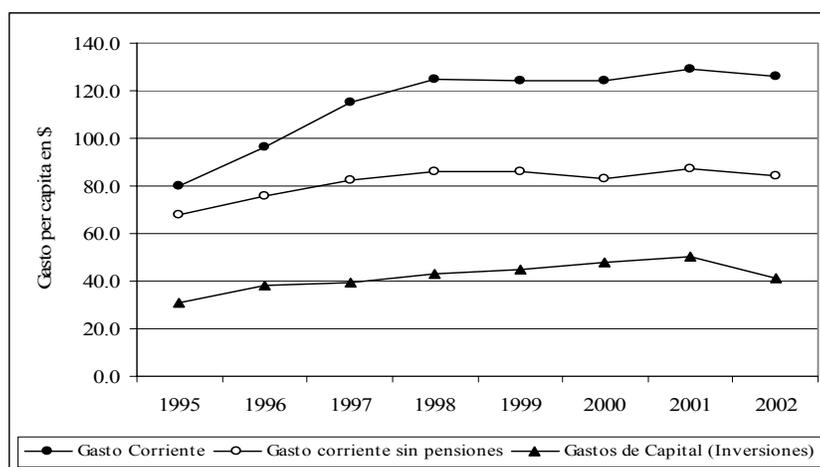
(2) Incluye Hidrocarburos, minería, agropecuario, minería y turismo

(3) Incluye transportes, energía, comunicación y recursos hídricos

(4) Incluye los sectores de salud, educación y cultura, saneamiento básico, urbanismo y vivienda

(5) Se refiere a proyectos que tienen componentes en los diferentes sectores sociales

Gráfico 5.2 Tendencias observadas en gasto social per cápita.



Fuente: UPF – VIPFE (datos estimados para Oct – Dic 2002)

5.4 El rol de los municipios en la lucha contra la pobreza.

5.4.1 Los recursos HIPC II: baja ejecución.

A pesar de la preocupación de los municipios por no perder los recursos “más allá del HIPC”, se observó una baja ejecución de los recursos de alivio de deuda externa. Para el año 2002 **sólo se ejecutaron el 52,43% del total de recursos de alivio de deuda destinados a los municipios**⁵¹. De estos recursos, se ejecutó un mayor porcentaje de los recursos reservados para proyectos de infraestructura productiva o social (55,93%) que de los recursos para educación (50,87%) o salud (31,47%). Aunque no se conoce con detalle estos proyectos, se ha observado en la información de los 111 municipios monitoreados por la UPF, que en los sectores de educación y salud la mayor cantidad de recursos son destinados al equipamiento de las escuelas, mientras que en la categoría de infraestructura productiva o social las inversiones van para proyectos de infraestructura educativa, electrificación, agua y

⁵¹ Datos recopilados en el Viceministerio del Tesoro y Crédito Público.

alcantarillado, caminos vecinales y alimentación y desayuno escolar. La baja ejecución de los recursos HIPC y la percibida falta de atención a lo productivo en los municipios provocan hoy día preguntas sobre los límites de depender de los municipios para acciones de lucha contra la pobreza.

5.4.2. Recursos adicionales para municipios: la PNC como reforma no consolidada.

Además de los recursos HIPC II, la Ley del Diálogo Nacional creó una fuente adicional de recursos para los municipios: la Política Nacional de Compensación, que buscaba hacer llegar a los municipios recursos adicionales de inversión obtenidos con créditos o donaciones de la cooperación internacional. Para implementar la nueva Política Nacional de Compensación, la Ley del Diálogo Nacional incorporó reformas institucionales en los Fondos de Inversión y Desarrollo. Se crea el Directorio Único de Fondos (DUF) como ente rector (normador y fiscalizador) de los Fondos de Inversión Productiva y Social (FPS) y de Desarrollo Regional (FNDR). Estos cambios institucionales tuvieron un lento inicio, pero en el 2002 ya producían resultados significativos. En ese año, el FPS tuvo un record de ejecución (US\$52 millones en recursos de la Política Nacional de Compensación, más proyectos iniciados antes de la reforma de los Fondos).

Sin embargo, con la reforma también surgieron problemas. Por un lado, se ha percibido que la Política Nacional de Compensación (PNC) **no ha tenido el apoyo político suficiente para que el FPS obtenga los recursos** que había ofrecido y comprometido con los gobiernos municipales. En un principio el FPS había comprometido distribuir \$100 millones y dividió este monto entre los municipios de acuerdo a la fórmula usada para distribuir los recursos HIPC II. Los municipios fueron invitados a presentar proyectos al FPS, hasta llegar a este monto. Por objetivos económicos y políticos, sin embargo, parte de los recursos fueron utilizados en otras áreas, como el PLANE (programa de empleo de emergencia), dejando de lado los proyectos demandados al FPS. La cooperación internacional tampoco dio el apoyo financiero que se esperaba para esta nueva organización institucional, porque tenía varias preocupaciones relacionadas con la nueva institucionalidad, incluyendo transparencia en el FIS, que llegó a tener varios financiamientos suspendidos por gastos no elegibles y procesos de selección poco transparentes. Entre los recursos que sí fueron ofrecidos al FPS, algunos venían con restricciones de uso sectorial o regional que no siempre correspondía a la demanda manifestada por los municipios⁵².

Estas dificultades en obtener dinero para la PNC han tenido repercusiones negativas para los municipios. Pensando que el Fondo dispondría de \$100 millones, algunos municipios presentaron sus proyectos hasta el monto total que se les fue asignado. En muchos casos hasta pagaron sus contrapartes para estos proyectos. Pero cuando los US\$100 millones no se lograron recaudar en el tiempo que se había pensado, las asignaciones para cada municipio fueron recortadas. Los municipios se quedaron con su dinero y proyectos congelados hasta que el fondo logre desbloquear y desembolsar los US\$100 millones.

⁵² Entrevista con representantes del FPS.

En general, **los municipios encuentran que el acceso al dinero administrado por el FPS es complejo** y a veces prácticamente imposible para los municipios más pequeños. Además de que no estarían trabajando con la celeridad necesaria en la aprobación de proyectos y desembolso de recursos. Antes de esta reforma, el FPS (en ese entonces el FIS) cumplía una función muy importante en la organización, asignación y ejecución de recursos de la cooperación internacional pues constituía una fase intermedia entre el gobierno nacional y los donantes y apoyaba en la elaboración adecuada de los proyectos. A partir de las reformas, el ciclo del proyecto se ha descentralizado, transfiriendo la responsabilidad de la elaboración de proyectos a los gobiernos municipales. Este paso resulta muy complejo para la mayoría de los municipios (sobre todo los más de 200 pequeños) que no tienen suficiente capacidad técnica para llevar a cabo estos procesos, ni un conocimiento suficiente de las diferentes exigencias de calidad de presentación de la comunidad internacional. Un administrador del FPS estima que de un total de 6,000 “proyectos” recibidos de los municipios en las dos primeras convocatorias realizadas, se han recibido unos 3,000 que eran en realidad “pre-proyectos” o ideas de proyectos de los municipios, que no podrían entrar en el proceso de evaluación porque que no son más que descripciones informales de ideas de proyectos a realizarse. El FPS busca ahora formas de apoyar a los municipios en la preparación de estos proyectos para evitar este tipo de problema.

Además de los problemas institucionales de ejecución, se lanzan críticas sobre algunos elementos de la política misma. Mediante la diferenciación de contrapartes por tipo de proyecto, la PNC buscaba incentivar inversiones prioritarias (como las productivas) en los municipios. Pero en la práctica, los incentivos que propone para obtener recursos para uno u otro sector son muy similares en porcentaje de co-financiamiento y no dan señales claras de la dirección hacia donde se pretende orientar los recursos. Otro aspecto controversial de la reforma fue la decisión de descontar, de la asignación de los recursos de la PNC asignados a los municipios, cualquier apoyo recibido por los municipios de otras fuentes externas. Esto debería afectar sobre todo a los municipios más grandes como La Paz, Santa Cruz y Cochabamba quienes contaban con otras posibles fuentes de financiamiento, muchas veces con contrapartes menores o inexistentes. En la práctica, esto significaba que algunos municipios, que según el principio de focalizar recursos a municipios con muchos pobres deberían recibir fondos de la PNC, en la práctica se ven excluidos de este apoyo.

Muchas preguntas ahora rodean el futuro de la PNC y el FPS. Se habla de modificar tanto los reglamentos para estas transferencias como las instituciones encargadas (con privatización de unas funciones del FPS, por ejemplo).

5.5 Reformas institucionales.

5.5.1 Fortalecimiento municipal: agenda pendiente.

La ineficiencia observada por los municipios en la ejecución de recursos y la preparación de proyectos para acceder a los fondos del FPS (Fondos de Inversión Productiva y Social) está ligada en parte al hecho de que, en un plazo muy corto, los gobiernos locales

tuvieron que asumir responsabilidades que, en su mayoría, no coincidían con su capacidad técnica e institucional. En los primeros años de la EBRP, no hubo esfuerzos serios y sistemáticos para fortalecer las capacidades de los gobiernos locales.

Para el fortalecimiento institucional municipal el entonces Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular impulsó algunas acciones limitadas: la “Cruzada Nacional de Lucha Contra la Pobreza” y la Agenda de Responsabilidades Compartidas⁵³. Otro esfuerzo del gobierno nacional bajo la bandera de “fortalecimiento municipal” fue el “Programa de Reeducación Financiera”(PRF). El PRF tiene como objetivo principal el saneamiento fiscal de las cuentas municipales, y pretende lograr que los municipios puedan tener el acceso a financiamiento de mercados de capital y una mayor participación privada en el financiamiento de la infraestructura. Este programa fue aplicado, en principio, a los cuatro municipios más endeudados: Tarija, La Paz, Cochabamba y Santa Cruz y otros municipios de tamaño intermedio. Según los informes de seguimiento de UDAPE, los dos primeros presentan una tendencia a recuperar su condición de sujetos de crédito mientras que los otros dos no han salido de su deterioro inicial.

Aunque es temprano llegar a conclusiones sobre el impacto de estos programas, hasta ahora los esfuerzos no han tenido un impacto notable en los problemas de gestión que limitan las acciones municipales. **El fortalecimiento de capacidades municipales para poder aprovechar los recursos HIPC sigue como reto para el nuevo gobierno.**

5.5.2 Institucionalidad y corrupción: hasta ahora normas sin efectos visibles.

Los informes de seguimiento de la EBRP reportan un cumplimiento del 100% de las acciones previstas en la EBRP en el marco del Programa de Reforma Institucional –conjunto de reformas institucionales a nivel nacional. Se ha procedido a la institucionalización⁵⁴ del Servicio Nacional de Caminos, del Servicio de Impuestos Nacionales, de la Aduana Nacional, así como de una parte de los Ministerios de Educación, Cultura y Deportes, de Vivienda y Servicios Básicos y de Agricultura y Ganadería, quedando pendiente el proceso de fortalecimiento el Instituto Nacional de Estadística. Se debe destacar, sin embargo, que la institucionalización realizada hasta el momento se limitó a los recursos humanos, renovando el personal a través de convocatorias públicas y concurso de méritos. La mayor parte de estos procesos se han respetado después del cambio de gobierno en 2002, sin embargo también se

⁵³ Esta Agenda contaba con dos subprogramas para apoyar a los gobiernos municipales en la gestión de desarrollo local: i) Los Grupos Operativos Locales (GOLES, programa de corto plazo que reúne a actores locales que identifican gestiones importantes para los GMs), y ii) Jóvenes Contra la Pobreza (programa que asigna estudiantes recién graduados a municipios pequeños para ayudar con varios proyectos durante un periodo corto).

⁵⁴ Institucionalización se ha entendido como el proceso por el cual se prepara un marco de reforma organizacional de la institución que se quiere reformar y una vez aprobada su nueva estructura y los términos de referencia para cada una de las unidades que la componen y las posiciones que la apoyarán, se lanzan convocatorias públicas para la contratación de personal para llenar las posiciones en la institución en proceso de reforma. Estas convocatorias son realizadas, en principio, por empresas independientes especializadas en recursos humanos que califican a los postulantes de acuerdo a mérito profesional y experiencia. Este proceso se desarrolla bajo la supervisión de la Superintendencia del Servicio Civil.

ha encontrado casos donde los procesos de selección no fueron realizados adecuadamente y, con la colaboración de la Superintendencia del Servicio Civil, se han iniciado nuevos procesos. Hay que destacar que los otros elementos importantes de la institucionalización (reestructuración organizacional y marco normativo) aún no iniciaron su implementación.

En lo que se refiere a las acciones para luchar contra la corrupción planteadas en la EBRP, **se han cumplido aquellas relacionadas con la definición de normas y leyes, dejando en proceso de ejecución la consolidación de la reforma judicial.** De esta manera, se ha logrado poner en vigencia la nueva Norma de Administración de Bienes y Servicios, se ha presentado al Congreso la Ley de Organización Judicial, se han aprobado las leyes de Procedimiento Administrativo y del Estatuto del Funcionario Público, así como la reglamentación del Sistema de Declaraciones Juradas. Se encuentran también en proceso de ejecución la suscripción del acuerdo de reforma institucional con el Poder Judicial y la aprobación del Código de Procedimiento Civil. Aún no se han logrado definir acciones concretas para eliminar el monopolio de los partidos políticos en el acceso al gobierno municipal, ni regular el derecho de inmunidad parlamentaria.

El Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa (SIGMA) forma parte de este esfuerzo por incrementar la transparencia y disminuir la corrupción en el sector público. Este sistema está siendo progresivamente instalado en la Administración Central y en algunos municipios. Este sistema debería permitir limitar en gran medida la manipulación de documentos y realizar trámites de pago a través de funcionarios públicos que podrían intentar beneficiarse de su posición para fines personales.

A pesar de los avances en el marco del Programa de Reforma Institucional, los resultados de la institucionalización no han podido ser observados en su plenitud hasta el momento, e inclusive se han detectado actos de corrupción (el caso del Servicio Nacional de Caminos) en funcionarios elegidos bajo el nuevo sistema. El rol de este tipo de reforma en una estrategia de reducción de pobreza es cuestionable por tratarse de un proceso de largo aliento, muy costoso para el país⁵⁵, y sin articulación bien establecida con los objetivos de la EBRP. Desafortunadamente, las reformas del poder judicial que podrían ser hasta más efectivas en la lucha contra la corrupción no se han podido cumplir hasta el momento.

5.6 Avances sectoriales diferenciadas.

Los informes de seguimiento de la EBRP publicados por UDAPE explican en mucho detalle los avances sectoriales en la implementación de la EBRP. No se ha podido en la preparación del informe de este año investigar en profundidad las implicaciones de estos avances o las razones para retrasos. Nos limitamos entonces a reportar, basados sobre todo en los informes de UDAPE, el progreso en algunos sectores que seguirán siendo importantes en la estrategia, según las primeras indicaciones en la EBRP revisada.

⁵⁵ El gobierno no sabe en este momento cuánto será el costo futuro de los procesos de institucionalización hechas hasta el momento. Entrevista con representantes de Hacienda.

5.6.1 Desarrollo rural: área rezagada.

Dentro del pilar de “oportunidades” en la EBRP original, el área más rezagada en su implementación es la de desarrollo rural. Acá no se observan avances significativos en lo que respecta a políticas, programas o planes específicos, sí se analizan los programas de inversión pública rural con focalización comunal (Programa Nacional de Riego (PRONAR), Programa Nacional de Electrificación Rural (PRONER), Programa de Apoyo a la Seguridad Alimentaria (PASA) y Sistema Boliviano de Tecnología Agropecuaria (SIBTA)). Según UDAPE, la mayor restricción enfrentada por estos programas es la falta de agilidad en la puesta a disposición de recursos, ya sea debido a los mecanismos institucionales de canalización (ex FDC ó el FPS) ó a la falta de una política de sostenibilidad financiera en el mediano y largo plazo de estos programas.

Además de restricciones presupuestarias, el estancamiento del desarrollo rural es **consecuencia de una falta de definición institucional** y una insuficiente coordinación entre instancias estatales (UDAPE, 2002). Las entidades públicas encargadas de liderar esta área, tales como el Ministerio de Participación Popular y el Ministerio de Asuntos Campesinos, Indígenas y Agropecuarios han sufrido en los últimos dos años cambios frecuentes en su organización y de autoridades, afectando el grado de compromiso de sus funcionarios así como la continuidad de las políticas previamente establecidas⁵⁶.

El mayor problema relacionado con el desarrollo rural se refiere al grado de avance en la implementación de la Ley INRA⁵⁷, muy por debajo de las expectativas. Si bien, en la EBRP original se contempla este tema como una acción ya cumplida, existe evidencia de que el catastro rural ha cubierto superficies menores que las previstas y que el saneamiento técnico-jurídico de tierras es todavía muy limitado. Por un lado, la Ley se enfrenta a intereses de propietarios de grandes extensiones que tienen poder económico y/o político. Por otro lado, existe un grupo de campesinos que desconfían de este proceso debido a factores como el desconocimiento de la Ley, el temor a perder sus tierras por falta de títulos de propiedad, la existencia de conflictos de linderos entre parcelas familiares y entre comunidades, el temor a que el saneamiento no sea transparente y dé lugar a abusos de funcionarios y/o de vecinos que poseen propiedades grandes y pueden influir en las decisiones de la institución responsable. En parte, la falta de efectividad de la institución encargada de implementar la Ley (INRA) ha generado la creación del Movimiento Campesino Sin Tierra (mayo de 2002), que a través de

⁵⁶ El Ministerio de Participación Popular funciona como tal desde agosto de 2003. En el gobierno de Hugo Banzer Suárez (1997-2001) esta repartición pública funcionaba como Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular. Pese a que en Agosto de 2002 se lo instauró por primera vez como Ministerio de Descentralización y Participación Popular, a partir de la Ley de Organización de Poder Ejecutivo (LOPE) de marzo de 2003 fue reestructurado como Viceministerio de Descentralización Administrativa y Desarrollo. La LOPE afectó también al Ministerio de Asuntos Campesinos, Indígenas y Agropecuarios que es el resultado de la fusión de algunos sectores del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural con el Ministerio de Asuntos Campesinos, Indígenas, Género y Generacionales.

⁵⁷ La Ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) fue aprobada en 1997 por el primer Gobierno de Sánchez de Lozada luego de un complicado y prolongado proceso de concertación con agricultores comerciales, campesinos, colonizadores y pueblos originarios. La Ley establece un plazo de 10 años para el saneamiento de las tierras fiscales en todo el país y la agilización de los procesos de titulación individual y colectiva.

la ocupación de tierras y la guerra al latifundio⁵⁸, ha conseguido acelerar el proceso de saneamiento y titulación de tierras, aunque también ha contribuido a complejizar aun más este proceso.

5.6.2. Generación de empleo (PLANE): muchos empleos y preocupaciones.

En el tema generación de empleos e ingresos es importante mencionar el plan “Obras con Empleo” que se apoya también en el *Plan Nacional de Empleo de Emergencia* (PLANE), propuesto en 2001. Ésto no fue previsto originalmente en la EBRP, pero posteriormente fue incluido y evaluado por tratarse de una política de generación de ingresos de corto plazo en la población más pobre, a través de la creación de empleo masivo en áreas urbanas y rurales, y el apoyo a la ejecución de inversión pública en el ámbito municipal, para contribuir a enfrentar a la actual crisis económica.

La implementación del PLANE ha generado una serie de preocupaciones sobre el carácter eventual y la poca cobertura del plan⁵⁹, donde los empleos son remunerados con bajísimos salarios y sin ninguna protección social ni derechos laborales. Sin plantear soluciones a estas observaciones, el Gobierno presentó en agosto de 2003, el Programa de Empleo Productivo, que amplía los alcances del PLANE. Esta nueva etapa tiene el objetivo de crear 4.725 empleos hasta diciembre de 2003, que se sumarían a los 30 mil que ya se habrían creado en trabajo con los municipios⁶⁰. Este nuevo componente contempla la contratación y el pago a trabajadores para empresas privadas relacionadas con cadenas productivas, que son emblemáticas de su región o aquellas que se encuentran en proceso de expansión (i.e. el sector textilero exportador).

5.6.3. Servicios básicos: avances mayores en educación y salud.

Con la finalidad de mejorar las capacidades de los pobres, en la EBRP se plantearon acciones en educación, salud, saneamiento básico y vivienda. Según UDAPE, el progreso alcanzado en estos tres sectores alcanza el 62% de cumplimiento con acciones previstas, donde educación y salud son los sectores con mejor grado de desempeño (75% y 62% de cumplimiento, respectivamente) comparado con saneamiento básico y vivienda (33%) que están significativamente más rezagados.

El alto grado de cumplimiento en salud y educación se debe principalmente a la asignación progresiva de recursos hacia sectores de educación, salud e infraestructura productiva y social establecidos en la Ley del Diálogo. Además de la transferencia de recursos HIPC II a los municipios, se creó el Fondo Solidario Municipal⁶¹ que permite financiar la reducción del déficit de maestros, médicos y personal paramédico. Se debe

⁵⁸ En junio de 2002, el Movimiento Sin Tierra (MST) participa en la Marcha Indígena, presionando para acelerar el saneamiento de toda la provincia Gran Chaco. En junio de 2003, el MST ocupa la reserva forestal del Choré (Santa Cruz) e invaden diferentes haciendas, siendo desalojados por la fuerza pública.

⁵⁹ El PLANE esta dirigido a personas comprendidas entre los 25 y 60 años de edad, las cuales son contratadas por un periodo máximo de tres meses.

⁶⁰ Informe del Gobierno presentado el 6 de agosto de 2003.

⁶¹ Esta cuenta fiscal está habilitada en el Banco Central de Bolivia desde agosto de 2001.

destacar, sin embargo, que pese a que estos recursos cubren una parte del gasto corriente de los sectores de salud y educación, su sostenibilidad en el largo plazo podría ser no estar asegurada puesto que el crecimiento vegetativo de los profesores y personal médico parece ser más importante que los recursos disponibles para financiarlos.

Dentro de la reforma de salud se debe destacar la implementación del Seguro Universal Materno – Infantil (SUMI), en funcionamiento desde el 1° de enero de 2003. El SUMI, una ampliación del Seguro Básico de Salud, tiene como objetivo reducir en los próximos cinco años la mortalidad materna e infantil con atención médica gratuita en todas las patologías de embarazadas y niños menores de cinco años. Este seguro es financiado con el diez por ciento de coparticipación tributaria que reciben los municipios y con el diez por ciento de los recursos de la Cuenta Diálogo Nacional 2000 (conformada por el 70% de los recursos HIPC). La utilización de los recursos HIPC II para este propósito causó inicialmente controversia (lo que redujo esta participación del 10% al 7% para los primeros tres años).

En el marco del programa de reforma educativa, se ha iniciado el Programa de Incentivos a Maestros y Escuelas el cuál, a través de un pago monetario, se orienta a corregir inequidades en la atención del servicio educativo (falta de maestros bilingües y en áreas rurales) e incorporar criterios de desempeño en el actual sistema de remuneraciones, (UDAPE, 2002). Pese a su corta implementación, se ha podido evidenciar mayor avance en aumentar el número de maestros en áreas rurales. El impacto sobre la calidad educativa dependerá en gran medida de otras modificaciones estructurales al sistema de remuneraciones (sistema del escalafón), donde se deben considerar los siguientes aspectos: i) la formación académica continua de los maestros, ii) el salario no vinculado exclusivamente a la antigüedad, iii) la eliminación del interinato y iv) la introducción de innovaciones como el bachillerato pedagógico (Urquiola et al, 2000).

5.7 El rol de la sociedad civil en el seguimiento de la EBRP.

La Ley del Diálogo Nacional estableció un mecanismo a nivel nacional y departamental – el **Mecanismo de Control Social** – para crear un espacio oficial para la sociedad civil en el seguimiento de la EBRP. El arranque de este mecanismo fue lento. En marzo del 2002 fue aprobado el reglamento donde se especifican los derechos y obligaciones del Mecanismo Nacional de Control Social (MNCS), de los Mecanismos Departamentales de Control Social y de los Comités de Vigilancia (organizaciones a nivel municipal que datan de 1994). Según este reglamento, el MNCS no tiene atribuciones sobre los mecanismos departamentales o los Comités de Vigilancia (municipal), aunque se ha previsto la existencia de niveles de articulación de información y comunicación permanentes.

La Iglesia Católica fue responsable de diseñar y facilitar el proceso de elegir los miembros de estos mecanismos. El proceso no fue idéntico para cada mecanismo. A nivel nacional, la selección del directorio del MNSC se hizo entre la Asamblea de Derechos Humanos, la Iglesia, y la Defensora del Pueblo⁶². En la elección del MSC de Chuquisaca

⁶² Entrevista con el Directorio del MNCS.

podieron votar todas las organizaciones de la sociedad civil que habían participado en el Jubileo⁶³.

Una vez establecidos, el rol de la Iglesia Católica siguió siendo importante, y no exento de controversia, sobre todo en el MNCS. Algunas ONGs, como la Coordinadora de la Mujer, han negado su participación en este mecanismo nacional por la influencia de la Iglesia Católica en el mismo. La cercanía a la Iglesia Católica incomodaba hasta el mismo Directorio del MNCS. En abril del 2003, el MNCS buscaba trasladar su sede principal de las oficinas de la Conferencia Episcopal, aunque problemas persistentes de financiamiento para el mecanismo complicaban este proceso de independización.

La idea al principio fue hacer de los puestos en los directorios de los mecanismos de control social trabajos voluntarios de tiempo parcial. Los Mecanismos no contarían con recursos propios. Al empezar el trabajo, sin embargo, se dieron cuenta que sin dinero los mecanismos no podían operar, y que para cumplir con sus funciones el personal de los mecanismos necesitaba dedicar tiempo completo a la tarea. En Oruro, por ejemplo, casi todos los miembros del Directorio original del MCS dejaron sus puestos, ya sea por problemas de presupuesto o para participar como candidatos en las elecciones nacionales.

Para resolver estos problemas, la Iglesia Católica consiguió una donación de Alemania. Cada MCS recibió unos \$US8.000 para sus operaciones y la Iglesia Católica creó un programa dentro de la Conferencia Episcopal para fortalecer a los mecanismos (Propacs). Cuando se hicieron la mayor parte de las entrevistas para este informe, en abril 2003, existía tensión entre este programa de la Iglesia Católica y los mecanismos. Propacs no se ha limitado a dar apoyo a los mecanismos, sino que ha salido con sus propios informes sobre la EBRP. Algunos sienten que la Iglesia Católica quiere retomar el rol de control social de los mecanismos o tomar control de las actividades de la misma.

Los avances y las actividades de los mecanismos son variados. En el caso del Mecanismo Nacional de Control Social, el Directorio reporta haber perdido mucho tiempo en establecer el mecanismo con sus estatutos legales (finalizados en julio 2002). Hoy tienen representantes en el DUF, el CISE (Comité Interinstitucional de Seguimiento a la EBRP) y el FPS comité de aprobación de proyectos. Además de estas actividades, su verdadero alcance no está claramente delimitado.

El MNCS ha estado preferentemente ocupado con acciones de crítica y hasta contestatarias a los mecanismos establecidos de poder y responsabilidades de la gestión pública y en la creación de una “red de vínculos con poder”, lo que llama a cuestionar si se trata de un control social a las acciones que el gobierno se compromete a realizar en el marco de la lucha contra la pobreza o se trata más bien de una intención política para promover el co-gobierno. Según un miembro del directorio del MNCS, sienten una responsabilidad hacia los componentes de la sociedad civil a quienes representan, y por ello, deben seguir adelante con las luchas y las discusiones que se iniciaron en el Diálogo Nacional 2000.

La dinámica en los mecanismos de control social a nivel departamental es diferente. Hay mucha variación entre ellos, pero en general en estas instituciones, **se percibe una**

⁶³ Entrevista con el representante del Pastoral Social en Sucre.

mayor preocupación por el seguimiento a obras y proyectos comprometidos por el nivel departamental (Recuadro 5.3)

En su informe de evaluación sobre los avances de la EBRP, la cooperación bilateral dice de los mecanismos de control social que “después de nueve meses de conformación, sus

Recuadro 5.3 El Mecanismo Departamental de Control Social en Chuquisaca.

Hay mucha variación entre el avance y las actividades de los 9 MCS a nivel departamental. El MCS de Chuquisaca es uno de los más avanzados. El Director de esta instancia explica que esto se debe al hecho de que él trabaja a tiempo completo en el mecanismo, primero prestado de su trabajo en un ONG y ahora pagado con recursos de la cooperación internacional. Al estar tiempo completo en el mecanismo, ha podido conseguir pequeñas donaciones alemanas y holandesas para avanzar su trabajo y pagar su salario.

El MCS en Chuquisaca se ha dedicado a investigar quejas de comunidades sobre problemas con obras en construcción, y a tratar de coordinar los esfuerzos de las múltiples organizaciones (ONGs y la cooperación bilateral) que intentaban organizar CODEPES en los municipios de Chuquisaca, cada uno de una manera diferente. No está todavía muy claro cuál debe ser el rol de un mecanismo departamental de control social. Al Director le parece que necesitan un reglamento interno para decidir que tipo de denuncia atenderán en el MDCS y cuáles deben ser atendidas por otras instancias.

El MCS de Chuquisaca tiene, como los otros MCS departamentales, un puesto como síndico en el Consejo Departamental. El Director lamenta que su impacto como síndico social en la Prefectura haya sido hasta hora limitado por no haber encontrado suficiente apoyo entre los consejeros departamentales. El representante del MCS no puede introducir propuestas por sí solo, sino que tiene que trabajar en conjunto con los

actividades han sido limitadas y desarticuladas y, por tanto, no han respondido a las expectativas del pueblo”⁶⁴. Personal de UDAPE caracteriza la participación del MNCS en el seguimiento de la estrategia como “esporádico”. A estas alturas, los Mecanismos de Control Social están frente a un reto muy importante para **definir sus respectivos roles** y hacer funcionar de manera más efectiva estos instrumentos en el corto plazo.

5.8 Diálogo Nacional 2003 y el camino hacia la EBRP revisada.

Entre el gobierno de Sánchez de Lozada y la cooperación, las discusiones sobre la EBRP revisada reciben más atención que la implementación de la EBRP original. Este proceso de revisar la EBRP, tiene algunas similitudes y varias diferencias al proceso que dio como resultado la EBRP original. Cómo en el pasado, **los actores más importantes hasta el momento en la revisión han sido el gobierno y la cooperación internacional**. De nuevo, el primer paso que el gobierno tomó fue preparar, en consulta con la cooperación internacional, una propuesta de plan (la EBRP revisada), como la EBRP interina. Sin embargo, a diferencia

⁶⁴ Informe de Avance de la EBRP, Cooperación Bilateral en Bolivia, 2002

de la EBRP Interina (primera etapa en el proceso anterior), el borrador de la EBRP revisada no es confidencial (está disponible en el sitio internet de UDAPE), pero tampoco ha circulado ampliamente. UDAPE quería que este plan sirviera como base para el Diálogo Nacional 2003. Se pensaba organizar otro estilo de diálogo en el cuál el gobierno nacional estaría presente para discutir su propuesta (evitando así la desconexión entre el diálogo y la estrategia). Este modelo de proceso se parece más a los procesos de consulta sobre la ERP que se dieron en otros países.

La intención era convocar un diálogo nacional en 2003, como lo estipula la Ley del Diálogo Nacional. **Pero la situación política y social no lo ha permitido hasta el momento.** Al inicio del 2003, un conflicto sobre cambios al código tributario dejó 40 muertos (Recuadro 3.6). Ante la situación de convulsión el gobierno solicitó a la Iglesia Católica su mediación para llevar a todos los partidos políticos con representación parlamentaria a una mesa de concertación, donde pudieran llegar a acuerdos básicos que generen mejores condiciones de gobernabilidad en el país. La concertación todavía no ha sido firmada, principalmente por la oposición al diálogo que ha mostrado el principal partido de la oposición, el Movimiento al Socialismo (MAS) liderado por el dirigente cocalero y diputado nacional Evo Morales.

El inicio de este esfuerzo de concertación política propiciado por el gobierno y la Iglesia Católica se vio perturbado por una convocatoria paralela lanzada por la Asamblea Permanente de Derechos Humanos. Esta institución organizó mesas de discusión locales y regionales, que culminaron en agosto de 2003 en un encuentro nacional de representantes de organizaciones sindicales, gremiales, partidos políticos de oposición, productores campesinos alrededor del Comité de Enlace y del Mecanismo Nacional de Control Social⁶⁵. Este foro (que se parece a los **diálogos paralelos** del proceso previo) produjo un documento de conclusiones con la intención de fijar la agenda de discusión con el gobierno y los partidos políticos en el eventual marco de reencuentro en preparación. Sin embargo, esto fue descartado por el gobierno y los partidos políticos por considerar que el foro carecía de representatividad para condicionar las acciones de los políticos y porque además consideraron que el foro había demostrado intencionalidad política antes que interés genuino en discutir y resolver los problemas del país alrededor de una mesa de diálogo.

Aún en esta situación, existía la esperanza de que el fortalecimiento en agosto del 2003 de la coalición política gubernamental con la Nueva Fuerza Republicana (NFR) abriría el camino para el diálogo nacional. Con la NFR, la coalición tenía, en teoría, los dos tercios de los votos en el Congreso al gobierno necesarios para realizar nominaciones clave en el sistema judicial, de regulación sectorial y pasar o modificar leyes que considere necesarias. Pero este cambio disgustó al resto de la oposición, quienes reforzaron su estrategia combinada de acciones de obstaculización del Congreso Nacional, de protesta callejeras y de bloqueos de caminos.

⁶⁵ Mecanismo creado en la Ley del Diálogo Nacional para institucionalizar el seguimiento de la EBRP por la sociedad civil. Hay Mecanismos a nivel nacional y departamento. El Mecanismo Nacional es el que ha estado más involucrado en promover diálogos.

El retraso en el Diálogo Nacional 2003 preocupó considerablemente a las áreas técnicas del gobierno, ya que las mismas habían generado expectativas para la realización temprana de un diálogo nacional en este año. Además esperaban este evento para validar y respaldar sus propuestas técnicas de cara al propio gobierno y fundamentalmente a la cooperación internacional, que también había depositado sus esperanzas en un posible diálogo nacional para reflotar el interés y compromiso gubernamental con la Estrategia de Reducción de la Pobreza. En las últimas semanas del gobierno Sánchez de Lozada, se lograron acuerdos con la Federación de Asociaciones de Municipios del país (FAM) y con el Comité de Enlace de Pequeños Productores para participar de un eventual Diálogo Nacional y hacerlo de manera constructiva. Poco después, sin embargo, la violencia de octubre 2003 provocó la caída del Gobierno de Sánchez de Lozada. Todavía no se sabe como afrontará el nuevo Presidente una situación donde, por un lado, la población espera y pide diálogo (no limitado a la EBRP revisada) y, por otro lado, hay grandes dificultades y riesgos en organizar este tipo de evento en un ambiente tan turbulento y en un contexto de crisis fiscal aguda.

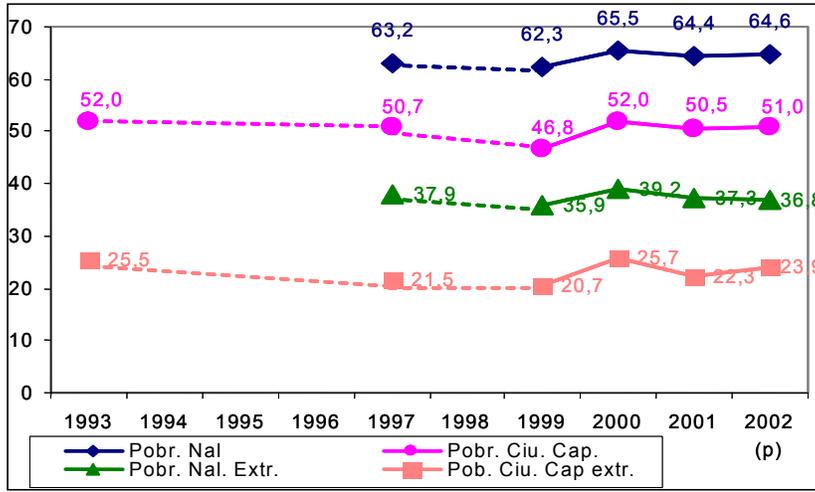
5.9 Balance de la implementación: impacto en la pobreza.

La implementación de la EBRP en sus dos primeros años se ha visto afectada por problemas institucionales, la recesión económica y por la decisión de revisar la estrategia. También es obvio, que la EBRP no preparó ni al gobierno nacional ni a los gobiernos municipales para tomar decisiones sobre prioridades, ajustes, y medidas de emergencia en una situación económica recesiva. A nivel de políticas, parece haber todavía falta de claridad sobre los roles apropiados de los diferentes actores gubernamentales en un sistema de gobierno donde participen de este esfuerzo el nivel nacional, regional y local, y sobre cómo exactamente los municipios se incorporarán a una estrategia nacional de reducción de pobreza (a nivel tanto de implementación como de monitoreo). Pese a una leve reducción observada en el gasto social, es posible que la EBRP haya ayudado a proteger una parte de este gasto. Pero como no hubo cambios notables en las tendencias pasadas de elaboración de los presupuestos nacionales (ni tampoco fue intención de la EBRP producir estos cambios), por ahora no se puede llegar a conclusiones más firmes sobre el impacto de la EBRP en los presupuestos.

Tampoco es fácil aislar a estas alturas el impacto de la EBRP en la pobreza o en indicadores de bienestar social. Siguiendo patrones de años pasados, **los primeros años de la EBRP resultaron en la continuación de la extensión de servicios sociales, pero muy poco progreso en la reducción de pobreza de ingresos.** Entre 1999 y 2001, hubo progreso en extender la cobertura de partos atendidos por personal sanitario autorizado (de 47% a 54%) y de servicios educativos, así como en mejorar las tasas de permanencia escolar. Entre 1999 y 2001, la cobertura de saneamiento aumentó tanto en áreas urbanas como rurales. Para el servicio de agua, la cobertura aumentó en áreas rurales, pero sufrió un pequeño rezago en áreas urbanas. (UDAPE 2003). En cuanto a la pobreza monetaria, el estancamiento de la economía boliviana no ha creado un ambiente favorable para la reducción de la pobreza, sobretudo en áreas urbanas, (Gráfico 5.3) La incidencia de la pobreza extrema se incrementó

un punto entre 1999 y 2002, producto de una tendencia ascendente en pobreza urbana y una reducción de pobreza extrema en áreas rurales (de 59.7% en 1999 a 54.8% en 2002). Se observó a la vez un aumento en la desigualdad de ingreso (UDAPE 2003). Estas estadísticas confirman lo que la población y el gobierno sienten: lo que hace falta en Bolivia en lo inmediato es una solución a los problemas persistentes de pobreza monetaria.

Gráfico 5.3 Pobreza monetaria nacional y en ciudades capitales.



Fuente EBRP revisada

6. LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y LA EBRP.

Como hemos observado, la cooperación internacional ha sido un actor central en la creación de la EBRP original así como en la preparación de la EBRP revisada, donde funcionarios del gobierno de Sánchez de Lozada mantuvieron un contacto fluido con la cooperación sobre este tema. Para entender la situación actual de la EBRP en Bolivia, es necesario analizar en profundidad el rol y las opiniones de la cooperación sobre la EBRP. A la vez, no se debe olvidar que los objetivos para las Estrategias de Reducción de Pobreza era generar cambios en el trabajo de la misma cooperación, incentivando una mayor coordinación entre donantes y fortaleciendo el papel de la cooperación como aliado del gobierno en su lucha contra la pobreza.

Este capítulo estudia cómo la cooperación internacional en Bolivia ha influido en la EBRP, y cómo el proceso de la EBRP ha influido en el trabajo de la cooperación. Aquí se intenta contestar tres preguntas clave. Primero, ¿está apoyando el proceso de la EBRP efectivamente una coordinación mayor de los donantes? Segundo, ¿la EBRP conduce a una mayor apropiación por parte del gobierno de las acciones de asistencia de los donantes? Tercero, ¿la EBRP confirma la necesidad de revisar la modalidad de la asistencia, por ejemplo, en el sentido de canalizarla más en forma de ayuda presupuestaria en lugar de ayuda a proyectos?

Recuadro 6.1 Preguntas clave sobre la relación de la EBRP y la cooperación internacional.

¿Está el proceso de la EBRP apoyando efectivamente una coordinación mayor de los donantes?

- No: hay interacciones frecuentes entre los donantes y las IFIs, las cuales ayudan evitar conflictos entre proyectos, pero no tienen que ver mucho con la EBRP ni han dado muchos resultados concretos adicionales.
- El hecho de que la EBRP y los Informes de Avance sean ahora requisitos para el PRGF del Fondo Monetario ha generado una nueva condicionalidad cruzada, con consecuencias negativas para el gobierno.

¿Lleva la EBRP a una mayor apropiación del gobierno de las actividades de asistencia de los donantes?

- No se aprecia mayor apropiación, porque no se ha cambiado nada en las modalidades de ayuda. El gobierno de Sánchez de Lozada sentía que no tenía control suficiente sobre las actividades de la cooperación. Se limitaban a pedir apoyo para nuevos proyectos, sin insistir en cambios a los proyectos existentes.

¿Lleva la EBRP a un cambio de la modalidad de la ayuda, canalizándola más en forma de ayuda presupuestaria en lugar de ayuda a proyectos?

- No se ha visto un aumento sustancial de apoyo al presupuesto porque, (1) algunos donantes están impedidos por la necesidad de rendir cuentas sobre el uso específico de los recursos a sus sedes, (2) otros no tienen confianza en el manejo de recursos por parte del gobierno, y (3) algunos piensan que los programas sectoriales del gobierno todavía no son lo suficientemente concretos.

Para mantener el enfoque de este informe en la EBRP original, nos concentramos en este capítulo en el trabajo de la cooperación en la preparación de la EBRP hasta mediados de 2003, y sus opiniones sobre los acontecimientos durante este período. Es demasiado temprano para analizar en este documento la reacción de la cooperación a la EBRP revisada o al reciente cambio de gobierno en Bolivia.

6.1 Papel en la EBRP: participación activa.

Como ya se describió en el capítulo 3, el papel de la cooperación en el Diálogo Nacional 2000 fue importante en términos financieros (apoyo al proceso oficial y a los diálogos paralelos) y en términos de asistencia técnica (por ejemplo, el rol del PNUD como asesor sobre la metodología del diálogo), aunque no influyeron en el contenido del Diálogo. Su rol en la determinación del contenido de la estrategia, sin embargo, fue importante. UDAPE y los consultores que escribieron la EBRP trabajaron con un formato recibido del Banco Mundial. En la elaboración de la estrategia, el FMI tuvo una fuerte injerencia en las políticas macroeconómicas (“de allí nace el PRGF”⁶⁶). El Banco Mundial dio asistencia técnica para el diagnóstico de la pobreza y también para la redacción general. Los donantes bilaterales participaron en discusiones continuas con el gobierno sobre el contenido e hicieron “lobby” para incorporar algunos temas, como género y corrupción, en el documento. Parece que la influencia de los donantes bilaterales, las Naciones Unidas y la Unión Europea no se extendió al marco macro. Un representante de las Naciones Unidas dijo que se discutió dentro de un marco pre-determinado, porque las políticas macroeconómicas ya se habían fijado con las IFIs. Una reseña hecha por CIDA concluye que en Bolivia no sólo el Banco Mundial ha tenido un papel importante en la elaboración de la estrategia, sino también los demás donantes. Esta participación ha mejorado la estrategia, pero ha bajado el sentido de apropiación nacional del proceso (CIDA Bolivia Country Program and Policy Branch, 2001: 12).

Después de la aprobación de la estrategia en los Directorios del Banco Mundial y el Fondo Monetario, el gobierno armó un sistema para dar seguimiento a la ejecución y para afinar la estrategia. Se establecieron cuatro grupos de trabajo con participación de la cooperación internacional y de la sociedad civil. La intención fue la de evitar duplicar proyectos o esfuerzos en la ejecución, además de mejorar el contenido de la estrategia. Estos grupos dejaron de reunirse con el cambio de gobierno en el 2002.

En cuanto al monitoreo de la estrategia, los Países Bajos iban a apoyar al Mecanismo de Control Social establecido en la Ley del Diálogo Nacional, pero hasta ahora no han otorgado recursos a nivel nacional, porque no están satisfechos con su funcionamiento⁶⁷. Sin embargo, sí han apoyado el mecanismo al nivel departamental. Varios donantes están involucrados en el desarrollo de indicadores para monitorear los resultados de la estrategia junto con el gobierno. Existe, por ejemplo, una propuesta del INE, UDAPE, Banco Mundial y

⁶⁶ Entrevista con representante del FMI.

⁶⁷ Se menciona que la unidad de la iglesia católica establecida para el efecto tendría problemas internos de personal y que por ese motivo todavía no habría comenzado su trabajo efectivo.

la GTZ para desarrollar tales indicadores. Otros donantes, como BID, PNUD y Sida también apoyan al INE en el desarrollo de indicadores en base al MECOVI. La GTZ trabaja también con el INE en el desarrollo de indicadores subjetivos de pobreza. Dinamarca está activa también en esta área. Pero parece que no hay consistencia entre los donantes sobre sistemas de monitoreo y que falta dirección por parte del gobierno.

El gobierno, a través de UDAPE, está a cargo de escribir los Informes de Avances sobre la EBRP en los que se presentan, entre otras cosas, los avances en los indicadores. Pero como estos Informes de Avance son condición formal para llegar al Punto de Culminación HIPC o, en el caso de Bolivia, para asistencia de programas (recursos más flexibles) en general (ver abajo), y el Banco Mundial y el Fondo Monetario son quienes juzgan estas condiciones, estas instituciones tienen mucha influencia en el monitoreo de la estrategia por parte del gobierno.

6.2 Opiniones sobre el contenido y ejecución de la EBRP.

Tanto el Banco Mundial y el Fondo Monetario, como las agencias bilaterales – junto con la Comisión Europea y el PNUD –, han hecho evaluaciones de la EBRP. Además, los organismos bilaterales elaboraron otro Informe de Evaluación sobre los “Avances y Perspectivas de la EBRP” en diciembre de 2002. Muchos representantes entrevistados nos refirieron a estos documentos cuando consultamos sus opiniones. Por eso presentamos un pequeño resumen de estos tres documentos.

El “**Joint Staff Assessment**” (JSA, IMF y IDA, 2001) es positivo sobre la estrategia. La considera como una base sana para ayuda concesional y también para llegar al punto de culminación de la iniciativa HIPC. El JSA identifica cuatro fortalezas: la profundización de la descentralización fiscal, el compromiso de monitoreo social, la integración de políticas sectoriales en un marco macroeconómico, y el proceso de participación. La evaluación observa que las metas para reducir la pobreza son ambiciosas pero realizables, que el marco macroeconómico es sano y que las tasas de crecimiento económico supuestas son realistas. Sin embargo, observa que la estrategia no es muy clara sobre las fuentes de este crecimiento, y que no hay suficiente atención para mejorar el clima para la inversión privada a través de reformas estructurales. El JSA identifica también riesgos, como:

- La dependencia de las altas tasas de crecimiento y de una continuación de los flujos concesionales de ayuda
- Las tensiones sociales y la situación política inestable con elecciones nacionales en un período de 12 meses después de aprobarse la estrategia
- La baja capacidad de ejecución por la débil administración pública y la corrupción
- La política de descentralización contiene también riesgos, particularmente la falta de representatividad y legitimidad de gobiernos locales y la baja capacidad de ejecución y de monitoreo en los municipios
- La posibilidad de que el PRGF llega a incumplirse (estar “off track”)

La **evaluación de los donantes bilaterales** junto con la Comisión Europea y las agencias de las Naciones Unidas (2001) reconocen que la EBRP es un paso adelante en la

lucha contra la pobreza, pero afirma que también tiene debilidades y que hay riesgos para su ejecución. Las debilidades incluyen la falta de correspondencia entre las medidas y estrategias propuestas y la descentralización de la asignación de los recursos, y la falta de realismo en las tasas de crecimiento y en los flujos de recursos concesionales que se espera recibir. Los riesgos se concentran en las posibilidades de ejecución de la estrategia. Primero, porque a pesar del proceso participativo, el compromiso de parte de la sociedad o de parte de los políticos con la estrategia no está asegurado. Segundo, por la falta de capacidad de ejecución en la administración pública. Tercero, porque el sistema político es frágil y la legitimidad democrática débil.

El Informe **de Evaluación de diciembre de 2002** (Cooperación bilateral, 2002) es una respuesta a un informe de seguimiento de UDAPE -- “EBRP: Avance y Perspectivas”. Los bilaterales critican la falta de apertura de parte del Banco Mundial y el Fondo Monetario para discutir el escenario macroeconómico. En este área, opinan que las proyecciones revisadas del gobierno para el crecimiento (de 4.9%) todavía son demasiado optimistas. Para realmente reducir la pobreza, es necesario enfocar más la estrategia en lograr un crecimiento pro-pobre. Además, los bilaterales repiten la importancia de fortalecer la capacidad institucional para ejecutar la estrategia y agregan que la lucha contra la corrupción es muy importante. Por último, enfatizan la importancia de la viabilidad política. Para ello, el gobierno debe fortalecer el mecanismo de control social y usar el nuevo diálogo para mejorar la apropiación de la EBRP reformulada por parte del Congreso, la sociedad civil, el sector privado y los ministerios.

En las entrevistas realizadas, los representantes del Banco Mundial y el Fondo Monetario admiten que las tasas de crecimiento que forman la base de la estrategia eran demasiado optimistas y que ellos mismos cometieron un error al aprobar estas cifras. El representante del Banco Mundial opina que la EBRP tiene un sesgo público y que el sector privado está ausente en la estrategia.

Entre los representantes de los demás donantes (bilaterales, BID, Comisión Europea y las agencias del sistema de las Naciones Unidas) se escuchan muchas críticas al contenido de la estrategia. Muchos bilaterales mencionan que las proyecciones de crecimiento económico eran poco realistas y que hay muchos riesgos para su ejecución. Algunos agregan que en la EBRP falta atención a la ejecución, sobre todo en cómo mejorar la capacidad de ejecución en el nivel local donde se concentra esta ejecución. Muchos manifiestan que la estrategia se enfoca demasiado en el sector social y que falta atención a la producción. Un donante reconoce que ello se debe a la misma cooperación, porque los donantes hacían más énfasis en sectores sociales y no prestaron suficiente atención a políticas macroeconómicas o sectoriales. También hay muchos que afirman que la estrategia carece de una clara priorización; que sólo es un listado de proyectos y programas. Algunos observan que la estrategia está escrita por tecnócratas que se basan en modelos y que no se toma en cuenta la realidad política del país que es muy inestable, y que faltan temas como la tenencia de la tierra o la redistribución, fundamentales para la lucha contra la pobreza. Algún donante lamenta la ausencia del desarrollo alternativo en la estrategia.

Las opiniones sobre la *capacidad de ejecución* no son muy optimistas. Tres representantes enfatizan que la situación fiscal obliga a reducir los gastos, lo que afectará la ejecución de la estrategia. Pero esto parece un detalle menor en comparación con otros riesgos para la ejecución identificados por los donantes. Seis representantes apuntan al problema de la falta de apropiación de la estrategia, sobre todo del gobierno de Sánchez de Lozada. Dos representantes agregan que, en general, el país carece de institucionalidad: los políticos no cumplen con las leyes y los planes de un gobierno no son ejecutados por el siguiente. Algunos mencionan también la vulnerabilidad democrática y la deslegitimización del gobierno como problemas que afectan la ejecución de la EBRP (y de cualquier otra estrategia). Además de los problemas a nivel nacional están los problemas en el nivel local. Casi todos los representantes mencionan el problema de la baja capacidad de ejecución en los municipios.⁶⁸ La mayoría de los municipios no tienen la capacidad para administrar bien los recursos ni para desarrollar proyectos. Algunos representantes añaden que tampoco está garantizado que los alcaldes y las administraciones locales tengan interés en reducir la pobreza y que falta todavía un buen mecanismo de monitoreo para evitar, por ejemplo, la corrupción.

6.3 Las políticas de apoyo y la EBRP.

6.3.1 El apoyo directo a la estrategia y eventuales cambios en las políticas de ayuda

En principio, el FMI apoya a la EBRP a través de un PRGF y el Banco Mundial a través de un “Poverty Reduction Strategy Credit” (PRSC). Pero en este momento, por la razones descritas en detalle en capítulo 5.2, **Bolivia no tiene PRGF ni PRSC**. No ha logrado negociar el PRGF con el Fondo Monetario por falta de cumplimiento con metas cuantitativas y por condiciones directamente relacionadas con la EBRP – la necesidad de presentar un informe de seguimiento a la EBRP y una EBRP revisada que satisfagan al Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Sin PRGF, el gobierno no ha tenido acceso al PRSC del Banco Mundial porque el Fondo y el Banco condicionan su ayuda mutuamente. Como vimos más adelante, esta condicionalidad cruzada ha tenido consecuencias importantes (negativas) para el manejo fiscal del país.

El Banco Mundial toma a la EBRP como marco de referencia para su estrategia país, pero también el “Plan Bolivia” del gobierno de Sánchez Lozada. El **BM también está trabajando en mejorar el control del gasto del gobierno**, para así contribuir a una mejor ejecución de la EBRP. Este año está en proceso un Public Expenditure Review (PER) junto con el FMI y el BID, y también un estudio para seguir los gastos para reducir la pobreza (“poverty expenditure tracking”). El BM también quiere establecer un **Medium Term Expenditure Framework** (MTEF) pero considera que hasta ahora no hay suficiente estabilidad en las políticas del gobierno como para hacerlo. La EBRP revisada, sin embargo, señala la intención del gobierno de preparar un MTEF y un presupuesto plurianual .

⁶⁸ Algunos donantes (Japón, Comisión Europea) consideran que la descentralización es algo deseable en sí, pero opinan que contiene riesgos para la ejecución de la EBRP. Y varios donantes intentan mejorar esta capacidad de gestión a través de programas y proyectos al nivel local (ver la siguiente sección)

La gran mayoría de los demás donantes opina que **la EBRP original es tan amplia que todos sus programas y proyectos caen dentro de la estrategia**. Esto se ve como una debilidad de la estrategia, pero en la práctica significa que los donantes no tienen que cambiar sus actividades para quedar dentro del marco de la EBRP. Según un representante del gobierno, el 95% del trabajo de la cooperación ya se incorpora en la EBRP original. Solo la Comisión Europea quiere cambiar algunos aspectos en su nueva estrategia (de 5 años) para enmarcarla mejor dentro de la EBRP. USAID manifiesta que su programa de desarrollo alternativo no está incluido (pero que de todos modos lo continuarán). La EBRP revisada incluye el desarrollo alternativo, abriendo la posibilidad que este proyecto excluido ahora se inscriba dentro de la EBRP.

Como observamos arriba, muchos donantes lamentan la falta de capacidad de ejecución en el nivel local. **Varios donantes bilaterales apoyan a los municipios para que mejoren sus capacidades de administración y gestión**, para así garantizar una mayor ejecución de la EBRP. Entre ellos están GTZ (Alemania), Danida, Países Bajos y Suecia. El PNUD trabaja en capacitación de las prefecturas. Sin embargo, según el representante de GTZ, falta una estrategia del gobierno en este área. No se califica ni la demanda, ni la oferta en este mercado de servicios de capacitación a las administraciones locales. Cada proyecto busca sus propios objetivos y aplica sus propios métodos. Sin un programa de gobierno es difícil para los donantes coordinar sus actividades en esta área.

En Bolivia, la gran mayoría de la ayuda dirigida al gobierno pasa por el presupuesto y está registrada por el VIPFE (Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo) del Ministerio de Hacienda. El Ministerio también lleva el control de la ejecución, ya que todos los recursos para el sector público entran en cuentas del Banco Central. Sin embargo, muchos donantes llevan también controles propios para poder rendir cuentas a sus sedes. La Comisión Europea, por ejemplo, tiene unidades separadas dentro de algunos ministerios para llevar control de sus proyectos. Durante la entrevista, el representante manifestó que se está pensando terminarlas, pero que esto aún no está decidido.

El gobierno tiene insuficiente control sobre los proyectos de la cooperación internacional. Un representante de VIPFE manifiesta que el gobierno no está en capacidad de cambiar el rumbo de la asistencia externa. Si el gobierno quiere promover nuevas actividades con la asistencia externa, tiene que convencer a la cooperación para que apoye con nuevos recursos. La EBRP no ha contribuido a un mayor sentido de apropiación de la asistencia externa por parte del gobierno. De hecho, la EBRP no ha llevado a cambios en modalidades de asistencia. **No se nota un movimiento de ayuda de proyectos hacia ayuda programática (recursos más flexibles) a raíz de la EBRP. Pero, al discontinuar las reuniones de grupos de trabajo de la EBRP, el gobierno de Sánchez de Lozada tampoco mostró mucho interés en promover estos cambios.**

Varios donantes ya han participado en financiamiento conjunto (“basket funding”). Por ejemplo el PNUD, Holanda, el Reino Unido, Dinamarca y GTZ (Alemania) participaron en un basket fund para el Diálogo Nacional 2000. El BID también participó, pero por razones de su rendición de cuentas (“accountability”), tenía que contribuir a un destino separado.

Varios donantes contribuyen al Defensor del Pueblo (Dinamarca, Holanda, Suecia, PNUD, Bélgica), otros al PLANE (Bélgica, GTZ), otros al PRI (Dinamarca, GTZ), SIBTA (JICA, Dinamarca, Reino Unido), y otros cofinanciaron el PSAC I (Holanda, Dinamarca, Suecia, y Alemania con asistencia técnica). En Salud, el BM tiene un SWAp dentro del cual USAID contribuye para proyectos específicos. Se está elaborando ahora un nuevo plan para Salud y es posible que este plan sea apoyado por más donantes como Bélgica y Japón. Suecia apoya también un financiamiento conjunto en educación alternativa. Holanda y Suecia cofinancian el programa de reformas del Banco Mundial en el Ministerio de Educación, pero Holanda ha decidido recientemente otorgar su apoyo de manera separada.

Si bien muchos donantes estén involucrados en financiamientos conjuntos (“basket funding”) o SWAps, muchos lo entienden como una “canasta de ideas” y no como una “canasta de recursos”⁶⁹. Donde se ha realizado una verdadera canasta de recursos (para el Diálogo, y para el Defensor del Pueblo, por ejemplo) se reducen los costos de transacción para el gobierno y la apropiación puede aumentar. Sin embargo, el manejo de los recursos casi siempre está en manos del donante. El Defensor del Pueblo es una excepción. Si las canastas solo son canastas de ideas, cada donante escoge uno o más proyectos específicos dentro de un plan del sector y lo(s) ejecuta(n), y no se reducen los costos de transacción para el gobierno, ni se incrementa la apropiación.

Parece que existen **tres obstáculos para realizar más apoyo a través de canastas de recursos o en apoyo al presupuesto** para la EBRP en general o para un sector específico. Un primer problema es que varios donantes están obligados a rendir cuentas sobre el uso específico de su dinero a sus respectivos gobiernos o parlamentos⁷⁰. Este es el caso de USAID, Japón⁷¹ y Bélgica – aunque la sede en este último país está en un proceso de cambio y Bélgica contribuyó al Standby con ayuda al presupuesto. La misión de GTZ de Alemania es de proveer asistencia técnica y entonces también tiene problemas en transferir recursos aunque KfW de Alemania ha anunciado su intención de utilizar este tipo de instrumento. Un segundo problema, mencionado por muchos donantes, es que las “condiciones todavía no se dan” para financiar directamente a la EBRP o a un sector específico. La gestión pública de recursos todavía es débil y hay demasiada corrupción para dejar el control de recursos al gobierno, en opinión de la Comisión Europea, DFID, GTZ, Japón, UNICEF y Dinamarca. Un tercer obstáculo, mencionado por algunos donantes, por ejemplo Bélgica, Dinamarca y Sida, es que la EBRP no es suficientemente concreta todavía y tampoco los planes sectoriales. Faltan planes o proyectos sectoriales con metas concretas y con indicadores medibles para poder evaluar la gestión del gobierno⁷². Por último, Suecia menciona como problema práctico

⁶⁹ Entrevista con representante de USAID.

⁷⁰ Obviamente, no es la posición de todos. En Suecia y Holanda, por ejemplo, la sede está muy a favor de apoyo a sectores o a canastas.

⁷¹ Recientemente Japón (JICA) está considerando en sustituir ayuda para escuelas (es decir, proyectos) por ayuda a la DUF (Directorio Único de Fondos), porque la política de compensación implica que se restan los proyectos individuales del financiamiento para un municipio.

⁷² Un representante indica que los pocos SWAps que realmente son canastas de recursos, por ejemplo algunos créditos del Banco Mundial con co-financiamiento bilateral, no siempre funcionan bien. No

pero solucionable la necesidad de armonizar los sistemas de licitación, contratación e información sobre los resultados de los programas o proyectos.

6.3.2 La coordinación entre donantes.

Muchos representantes manifiestan que la coordinación entre la cooperación internacional habría mejorado en los últimos años. Esto se debería a varias circunstancias. Un primer factor sería el “Nuevo Marco de Relacionamiento” presentado por el gobierno de Banzer-Quiroga, al cuál muchos donantes intentan someterse. Un segundo factor sería el hecho que Bolivia ha sido país piloto para el CDF (Comprehensive Development Framework) del Banco Mundial. Y tercero, el proceso de elaboración de la EBRP también habría jugado un papel en mejorar la coordinación. El CDF y la EBRP fueron procesos paralelos en el tiempo.

Los representantes de la cooperación internacional se reúnen mucho entre ellos. Sin embargo, esto no quiere decir que hay mucha coordinación. Varios representantes manifiestan que **las reuniones no siempre producen resultados concretos.** Las reuniones de los grupos de trabajo sobre los borradores de la EBRP han traído altos costos de transacción (CIDA Bolivia Country Program and Policy Branch, 2001). Varios dicen que se deberían desarrollar criterios comunes para las políticas de ayuda en general (UNICEF), en el área de institucionalización y la gobernabilidad (Comisión Europea) o en el apoyo a la EBRP (GTZ). Por otro lado, se percibe que la coordinación con los donantes podría mejorarse si el gobierno asumiera más liderazgo. Después de casi un año de inactividad, el gobierno de Sánchez de Lozada reorganizó los grupos de trabajo a principios de 2003, lo que se considera un desarrollo positivo. En 5 de estos grupos se discute la revisión de la EBRP y el nuevo diálogo, en los demás 7 grupos se discutió políticas sectoriales de la EBRP en preparación del Grupo Consultivo de octubre 2003, aunque hacia mayo 2003 no todos los grupos se habían reunido.

Algunos dicen que la coordinación entre donantes ha llevado a una base para el diálogo con el gobierno o que la cooperación incluso ha tenido influencia, recientemente por ejemplo, en dar mayor atención para reducir la pobreza en el Plan Bolivia, o en garantizar que el gobierno respete la Ley del Diálogo. Sin embargo, otro representante opina que actualmente (por la inestabilidad política) es difícil exigir algo del gobierno.

La mayoría de los demás donantes (es decir, aparte del FMI y el Banco Mundial) opina positivamente sobre el hecho que los representantes del FMI y del BM participan cada vez más en las reuniones de la cooperación. Pero varios manifiestan que al FMI no le interesa la opinión de los demás donantes. El FMI parece opinar que solo ellos mismos son expertos en el área macroeconómica. No mostró interés en la Evaluación Bilateral de la EBRP, por ejemplo. Algunos incluso echan parte de la culpa de los acontecimientos de febrero (“el impuestazo”) al FMI por ser tan inflexible con sus condiciones. La mayoría dice que el Banco Mundial es más abierto que el FMI y escucha más las opiniones de los demás.

todo el dinero es de libre uso. Además, se ponen indicadores pero si el gobierno no cumple con ellos, los donantes siguen desembolsando.

Parece que los contactos intensivos entre los donantes por lo menos ayudan a evitar que se dupliquen esfuerzos en el nivel de proyectos. Cuando un donante quiere comenzar un proyecto nuevo, primero se informa sobre lo que ya se está haciendo y, generalmente, “se divide el territorio”.⁷³ A veces, varios donantes logran desarrollar proyectos conjuntamente. Pero por lo general, cada quien todavía trabaja con sus propios objetivos, indicadores y procedimientos. Algunos admiten que hay incluso competencia entre los donantes. Todos quieren presentar buenos resultados a sus sedes y compiten por la mejor contraparte o la mejor región.

Un representante indica que el monitoreo de la ejecución de la EBRP en Bolivia presenta una oportunidad para la comunidad donante para juntar esfuerzos bajo el liderazgo del gobierno. Sin embargo, el gobierno mismo no está muy activo en ello y, como se ha descrito anteriormente, los donantes están elaborando diferentes sistemas de indicadores. La cooperación internacional tampoco está juntando esfuerzos en el monitoreo del *proceso* de la EBRP, ya que muchas agencias encomiendan su propio monitoreo o evaluación⁷⁴.

6.4 Conclusiones sobre el rol de la cooperación internacional.

El papel de la cooperación internacional en el diseño de la estrategia en Bolivia ha sido muy fuerte, y no solo del Banco Mundial y el Fondo Monetario – como era de esperar – sino también de los otros donantes. Ello implica que **muchas de las características de la EBRP que la cooperación ahora considera como debilidades, puedan reflejar esta misma injerencia donante**. Es el caso de la falta de *priorización* (todos los donantes querían incluir sus propios temas y proyectos), la falta de *atención para el crecimiento económico* en la lucha contra la pobreza (la cooperación hizo énfasis en el sector social), el *enfoque tecnócrata* sin miras a la realidad política del país (los donantes se relacionan mucho más cómodamente con tecnócratas que con políticos) y, como resultado de todo ello, la falta de *apropiación*.

Además de esto, se puede decir que la falta de atención en el gobierno y en la cooperación por la *ejecución* también se debe a la estrategia general de la cooperación de dar prioridad a la elaboración de nuevos planes (como la EBRP) y de **condicionar la ayuda otra vez a un gran plan poco concreto, en vez de condicionar la ayuda al éxito en ejecutar planes anteriores**⁷⁵. En el caso de Bolivia, parece que esta costumbre donante de exigir

⁷³ Según un representante del MCS en Chuquisaca esta práctica no ha funcionado en por lo menos una ocasión. Varios donantes estaban trabajando paralelamente en Chuquisaca para armar los CODEPES, comités cívicos establecidos en la Ley del Diálogo para dar más fuerza a la voz productiva en el gobierno municipal. Los donantes no coordinaron sus proyectos, teniendo como resultado que no todas las comunidades recibieron la misma información y consejos. El MCS logró parar este trabajo por un tiempo, hasta que se establecieron guías comunes.

⁷⁴ El presente trabajo para Sida es un ejemplo de la falta de coordinación donante en este área.

⁷⁵ Síntoma de ello es, por ejemplo, que el staff del Banco Mundial generalmente no se ocupa de escribir Informes de Terminación (Completion Reports) de proyectos anteriores, y prefiere escribir nuevos planes de proyectos.

nuevos planes concuerda perfectamente con una tradición boliviana de preferir pensar y promover “*nuevas brillantes ideas*” que hacer esfuerzos en la implementación de éstas. La EBRP es otro caso más en el cuál Bolivia asumió como suya la idea de la cooperación, e incluso fue más allá de lo exigido (en la transferencia de los recursos HIPC a los municipios y en institucionalizar el diálogo en una Ley). Esta situación ha llevado a una falta de continuidad de las políticas y no beneficia la eficacia y eficiencia en la ejecución de políticas en el país.

Con la EBRP, no han cambiado mucho las políticas de la cooperación internacional en Bolivia y no se nota mayor apropiación del gobierno sobre las actividades de la cooperación internacional. Tampoco se evidencia un movimiento de la ayuda de proyectos hacia ayuda programática (programme aid). Para algunos donantes, lo impide la necesidad de rendir cuentas sobre el uso específico de los recursos a su sede, para muchos otros la falta de confianza en el manejo de recursos por parte del gobierno. Algunos también apuntan al hecho de que la EBRP y sobretodo sus programas y proyectos sectoriales todavía no son lo suficientemente concretos; quieren aplicar gestión por resultados y consideran que faltan los indicadores concretos.

Lo único que realmente ha cambiado en las políticas de los donantes es **la condicionalidad que ahora es más fuerte que nunca**: no sólo se aplica a políticas macroeconómicas y reformas estructurales, sino también a condiciones relacionadas con la ERP. Las dos instituciones de Bretton Woods ahora condicionan sus programas mutuamente (condicionalidad cruzada), como ya está descrita en el documento que especifica los “Temas Operacionales” de las ERPs (IMF and IDA 1999: 18-19). En Bolivia, esto implicó que **no solo el apoyo a la EBRP de parte del Banco Mundial (el PRSC) se condicionó a un acuerdo con el FMI (igual que los anteriores créditos de ajuste), sino también que el programa concesional del Fondo (el PRGF) se condicionó a la aprobación de una EBRP revisada y un Informe de Avance por el Banco Mundial.**⁷⁶ Como consecuencia, el país no recibió por algún tiempo ni el uno ni el otro, con por lo menos tres consecuencias negativas: (1) le hacía más difícil al gobierno cumplir con las metas macroeconómicas, es decir, tiende a promover un círculo vicioso de no-cumplimiento; (2) condujo a un monto más grande de préstamos nuevos no-concesionales (deuda interna, de la CAF, y en la forma del Standby del mismo FMI); y (3) condujo a una situación que “obliga a buscar” un monto grande de donaciones al presupuesto de parte de los mismos donantes bilaterales que opinan que no se dan las condiciones para ello.

⁷⁶ El documento “Temas Operacionales” establece que el Banco Mundial es responsable por la evaluación del análisis de pobreza en las EBRP y de los informes de seguimiento. Esto significa que un PRGF depende de la aprobación de los informes de seguimiento por el Banco Mundial – una extensión de la condicionalidad cruzada.

7. CONCLUSIONES

7.1 Hallazgos principales.

La EBRP original fue un esfuerzo importante y serio por parte de los actores que participaron en su creación, el gobierno, la sociedad civil y la cooperación internacional. **A pesar de ser un requisito impuesto desde afuera, muchos actores nacionales se apropiaron de la idea de tener una estrategia de reducción de pobreza y de diseñarla a través de un proceso participativo.** Los requisitos de la Iniciativa HIPC II representaron en muchos sentidos una continuación de procesos ya en marcha en Bolivia, incluyendo el Diálogo Nacional 1997 y la propuesta contra la pobreza elaborada poco después. Para el gobierno Banzer/Quiroga un nuevo Diálogo (después del realizado en 1997) fue un instrumento para hacer seguimiento a estas iniciativas y resolver los crecientes conflictos sociales. Para la Iglesia Católica y organizaciones de la sociedad civil fue una manera de poner en discusión sus preocupaciones sobre el modelo económico, los obstáculos en la reducción de pobreza y la necesidad de aumentar el control social sobre las acciones del gobierno. Para los municipios, fue una oportunidad de dar nueva vida al proceso de descentralización que se veía estancado en los últimos años. Para la cooperación internacional fue una oportunidad para poner el tema de la reducción de la pobreza y la lucha contra la corrupción en lo más alto de la agenda estatal, así como también para validar sus programas y proyectos en ejecución en Bolivia. Estos intereses diversos explican, en parte, porqué Bolivia fue más allá de lo requerido al plasmar algunos aspectos de la EBRP en la Ley del Diálogo Nacional.

A la hora de escribir la EBRP, sin embargo, el objetivo principal del gobierno nacional fue obtener el alivio de deuda disponible a través de la Iniciativa HIPC II. Para lograr este objetivo, organizó el proceso de elaboración de la EBRP de tal forma que hubo poca relación entre los procesos participativos y la elaboración de la estrategia misma. La falta de continuidad de actores entre el Diálogo y la elaboración de la EBRP, junto con la falta de participación del gobierno nacional en el Diálogo, crearon esta brecha. Los municipios y organizaciones de la sociedad civil, actores importantes en los diálogos, fueron reemplazados por consultores externos, los ministerios nacionales y la cooperación internacional a la hora de escribir la estrategia. El resultado es un plan poco conocido fuera de las instancias responsables de hacer el seguimiento requerido y la decepción de los actores que tenían muchas expectativas en el Diálogo.

Si hubo apropiación de la EBRP original por algunos actores al principio, esta ya ha desaparecido. Aún los pocos que conocen la estrategia, no la defienden. Esta desilusión con la estrategia se debe en parte a la agudización de la crisis económica y al cambio de gobierno. Pero además predomina la sensación que la EBRP original no fue “nada nuevo” y que no ha contribuido significativamente en la búsqueda de una solución a la pobreza. La cooperación internacional, por ejemplo, sigue preocupada por la falta de propuestas sectoriales concretas. Dada la actitud actual frente a la estrategia, sería difícil concluir que, en la valoración de los

actores principales en Bolivia, *la EBRP* constituye un valor agregado con respecto a los planes, proyectos y programas anteriores.

A pesar de ello, el proceso de elaborar e implementar la EBRP ha dejado una huella en Bolivia. **Algunos impactos del proceso parecen abrir oportunidades para pasos positivos en el futuro.**

- La EBRP y la Ley del Diálogo Nacional han dado un nuevo impulso a la descentralización y han protegido en cierta medida los presupuestos de los municipios y el gasto social a nivel nacional, en un momento de aguda crisis económica.
- La lucha contra la pobreza es sin duda un tema importante en la agenda política a nivel nacional.
- Con el seguimiento de la EBRP y las discusiones sobre su revisión, la información disponible sobre pobreza y la transparencia de las acciones del gobierno en torno a la EBRP han aumentado en cierta medida.
- Se han creado instituciones de control social que, si logran identificar sus roles apropiados, abrirían un espacio para la presencia permanente de la sociedad civil en el monitoreo de acciones gubernamentales.
- El Diálogo Nacional 2000 fue un paso importante en el proceso de aprendizaje sobre cómo incluir al público en discusiones sobre políticas públicas nacionales en Bolivia.
- El proceso participativo fortaleció algunos sectores de la sociedad civil, favoreciendo la creación por ejemplo, del Comité de Enlace de Pequeños Productores, que han llegado a ser una voz importante en discusiones políticas.

Por otro lado, **han surgido algunos problemas preocupantes en la implementación, problemas que predicen dificultades futuras en cualquier proceso de lucha contra la pobreza.**

- El gobierno buscó nuevos recursos para implementar la EBRP, pero pareció no dedicar tanto esfuerzo a la reorientación del gasto actual y de los recursos ya comprometidos por la cooperación
- Se confirman los problemas de capacidad de gestión en los municipios, resultando en una baja ejecución del dinero HIPC II que se les fue asignado
- El FPS no ha logrado los \$100 millones que buscaba para inversiones adicionales para tres años, y los municipios se quejan de los complejos trámites para solicitar estos recursos
- La Política Nacional de Compensación no ha tenido éxito en incentivar inversiones municipales más estratégicas y prioritarias (desde el punto de vista nacional)

- La cooperación internacional no ha aumentado el financiamiento conjunto o financiamiento a programas (“basket-funding” o “program aid”) como se esperaba, y muchos bilaterales consideran que las condiciones todavía no están dadas para avanzar en esa dirección.
- La decisión de las instituciones de Bretton Woods de condicionar sus programas mutuamente hizo que Bolivia quedara sin PRSC del Banco Mundial ni PRGF del FMI. Esto resultó en préstamos nuevos no-concesionales (deuda interna, CAF, y en la forma del Standby del mismo FMI) que ponen otra vez en riesgo la sostenibilidad de la deuda de Bolivia (el objetivo básico de las Iniciativas HIPC I y II).
- Con la EBRP, la agenda de reformas del gobierno nacional aumentó, no se priorizó ni se aclaró. La agenda ambiciosa de la EBRP se consideraría una agenda imposible en un ambiente de conflictos sociales, debilidades institucionales y reformadas pasadas no consolidadas.
- HIPC II y el proceso EBRP han generado expectativas demasiado grandes en la población pobre, que el gobierno no está en condiciones de cumplir en el corto plazo. No es una exageración decir que la propaganda oficial sobre el tema de HIPC II durante casi dos años (1999-2001) hizo pensar a algunos que HIPC iba a solucionar todos sus problemas y los del país.

A estas alturas, se puede decir que **la EBRP en Bolivia no ha logrado plenamente los objetivos centrales del proceso** (apropiación, marco de mediano a largo plazo, cambios cualitativos en las relaciones cooperación-gobierno). **Donde la EBRP ha tenido más éxito, es en incluir muchos actores en las discusiones sobre políticas nacionales, pero esta consulta no se puede categorizar como participación efectiva y no contribuyó al esperado sentido de apropiación del plan de reducción de pobreza.** No obstante, Bolivia se encuentra ahora en una coyuntura económica, social y política muy complicada, sin una visión clara sobre el futuro y sería prematuro sacar conclusiones sobre la medida en que el proceso de crear e implementar la EBRP constituye un paso durable hacia la reducción de pobreza.

7.2 Hacia el futuro.

7.2.1. Revisión de la estrategia y el rol de la cooperación internacional.

En el año 2000, el objetivo principal a la hora de escribir la EBRP fue conseguir el alivio de deuda. Hoy día, con la revisión de la estrategia, habría que preguntarse para qué propósito se escribe la “nueva” estrategia. En UDAPE se perciben deseos sinceros de mejorar la estrategia. El gobierno de Sánchez de Lozada quería además acercar la estrategia a su plan

de gobierno. Sin embargo, el hecho de que la estrategia (y los informes de monitoreo y evaluación de la EBRP original) sea un requisito para alcanzar un PRGF con el Fondo Monetario (que luego abre el camino para un PRSC con el Banco Mundial), ha dado nuevamente un peso muy importante a la cooperación en el diseño de la EBRP revisada. Es significativo que UDAPE se haya reunido en tantas ocasiones con la cooperación para discutir sus planes para el Diálogo y los cambios sustantivos a la estrategia. En este proceso, los donantes bilaterales han hecho llegar comentarios sobre los borradores al gobierno para su consideración. El Banco Mundial y el Fondo Monetario han demandado cambios específicos, tanto sustantivos (de enfoque) como en la presentación del informe de seguimiento y de la estrategia. Dado la experiencia con la EBRP original, este proceso no parece estar en buen camino para contribuir a la apropiación de la estrategia por el gobierno, ni menos por los gobiernos locales y la sociedad civil.

La cooperación internacional tendría mucho que contribuir a la discusión sobre como mejorar la efectividad de la estrategia, sin embargo, cualquier intervención suya corre el riesgo de debilitar el proceso interno. Si se busca la priorización de acciones para establecer una agenda factible para el gobierno, todos, incluyendo la cooperación, tendrán que aceptar que algunos programas y proyectos importantes no entrarán a la estrategia. Si se busca apropiación de parte del nuevo gobierno, el reto para la cooperación en los meses que vienen será buscar formas de apoyar el proceso sin caer en la tentación de intentar dirigirlo. Para el Banco Mundial y el Fondo Monetario, esto significa además repensar el manejo de los requisitos para un PRGF.

7.2.2. Revisión de la estrategia y el contenido de la EBRP.

Si bien hay mucho que se podría mejorar en la estrategia, hay un peligro en este esfuerzo constante de crear mejores planes para la reducción de pobreza. En 1996, se presentó la ETPA. En 1999, fue la Propuesta Contra la Pobreza. En 2001, fue la EBRP original y ahora en 2003 tenemos la propuesta para EBRP revisada. Al leer los documentos, no hay evidencia de haber aprendido del esfuerzo anterior y usado estas lecciones para avanzar. Habría que tener cuidado en Bolivia con la tendencia a seguir mejorando planes sin extraer las lecciones de la implementación de anteriores esfuerzos. Más aún, parece que las estrategias comprehensivas que se quería lograr con las Estrategias de Reducción de Pobreza no logran presentar planes sectoriales en suficiente detalle, como para instigar el apoyo a canastas de fondos (o apoyo a programas) de parte de los donantes. El marco comprehensivo es por supuesto importante, pero hay mucho que hacer en la implementación del plan, aún si no es perfecto, como para detenerse en el perfeccionamiento de partes del plan. Este esfuerzo merece atención. Tanto el gobierno como la cooperación internacional deberían preguntarse hasta qué punto podrán aceptar que una estrategia, aún con debilidades, cumple con los objetivos centrales de tener un plan comprehensivo y que permite seguir adelante con la implementación, antes que lograr el perfeccionamiento de partes de ese plan.

Del presente análisis y las entrevistas realizadas para este informe se rescatan muchas ideas sobre las principales debilidades de la EBRP y dónde poner énfasis en la EBRP

revisada. Sin pretender sugerir que habría que resolver todos estos problemas en una EBRP revisada, resumimos aquí algunos puntos generales que el gobierno podría tomar en cuenta.

- *Alcance apropiado de una ERP*: En Bolivia se discute todavía si una ERP debe ser una estrategia de desarrollo para el país, o un subcomponente de esa estrategia. Si fuera un subcomponente, ¿cómo se puede asegurar un vínculo con la estrategia de desarrollo? Parece importante decidir cómo la EBRP se relacionaría con otras estrategias nacionales.
- *Análisis de pobreza*: Bolivia ahora cuenta con más información estadística relacionada con pobreza, la cuál se podría usar para responder a preocupaciones sobre la falta de diferenciación en el análisis de pobreza por grupos de la sociedad, por género, y por área geográfica o administrativa. Este nivel de detalle y una visión más dinámica del proceso de empobrecimiento sería muy útil en la elección de políticas y en determinar si intervenciones focalizadas o universales serían más efectivas.
- *Pobreza urbana*: Hay una sensación en Bolivia que los problemas más graves de pobreza están en áreas rurales (es por eso, por ejemplo, que la ETPA de 1996 fue una estrategia de reducción de pobreza rural). La mayoría de los pobres, sin embargo, viven en áreas urbanas. La EBRP revisada es una oportunidad para aclarar la posición del gobierno con respecto a la pobreza urbana, fortaleciendo la propuesta para luchar contra la pobreza urbana o decidiendo que áreas urbanas no son la prioridad por el momento.
- *Desarrollo económico*: La crítica más común a la EBRP es que no ofrece solución a los problemas económicos del país y al sector agropecuario en particular. Sigue en discusión la distribución de la responsabilidad de las inversiones productivas (pública-privada, municipal-nacional) y la promoción del desarrollo económico. Responder a estas preocupaciones es un desafío importante (y la EBRP revisada propone ya algunas posibles soluciones). Significa no solamente identificar las políticas productivas que apoyarían un crecimiento de base ancha, sino explicar cuál será el rol del gasto social en este proceso. En la EBRP hace falta un enlace conceptual entre el gasto social y la reducción de pobreza de ingreso. Aclarar como el gasto social puede contribuir a la reducción de pobreza de ingreso ayudaría con la priorización de acciones sectoriales.
- *Contexto recesivo*: La EBRP no consideró el impacto del contexto recesivo en un esfuerzo para reducir pobreza. Una pregunta evidente para cualquier plan revisado sería cómo este contexto afectaría al plan en general en los próximos 5 a 10 años, y cómo influenciaría la priorización de acciones a tomar, tanto acciones sectoriales como macroeconómicas.
- *Marco macroeconómico*: Hoy en día se hacen muchas preguntas sobre el rol (tanto positivo como negativo) del marco macroeconómico en la reducción de pobreza, estas se podrían explorar en una revisión de la estrategia. Por ejemplo, ¿Cómo puede apoyar el marco macroeconómico al desarrollo de base ancha? En cuanto al impacto negativo de las políticas macroeconómicas, es inevitable que hayan unos “trade-offs” entre los múltiples objetivos de desarrollo. No habría que enmascarar los impactos negativos, sino más bien tratar de cuantificarlos y considerarlos en la priorización de acciones.
- *Capacidad administrativa y corrupción a nivel nacional y local*: Estos temas siguen siendo problemas en la implementación de la estrategia, retrasando y reduciendo el impacto de acciones tomadas y bloqueando la introducción de más ayuda programática y o “basket funding”. Bolivia está trabajando en muchos esfuerzos para mejorar la situación, pero no es posible hacer todo de una vez. La pregunta clave es, ¿cuáles son las reformas institucionales más críticas para apoyar la reducción de pobreza? Hasta ahora las propuestas concretas son para instituciones nacionales no sectoriales, que no precisamente tienen un rol directo en la implementación de la estrategia.

- *Temas de alta importancia para la sociedad* En los últimos años, se repiten las peticiones de discutir temas como el acceso a la tierra, el uso y las ganancias de recursos como el gas, el modelo económico y los pactos de libre comercio. Todos son temas que tienen relación directa con la pobreza. Muchos actores sienten que hasta el presente, no han tenido la oportunidad de discutir estos temas suficientemente con el gobierno. La EBRP revisada ofrece algunas respuestas a las quejas (progreso con la asignación de derechos de propiedad, la provisión de conexiones domiciliarias de gas natural y estructuras que aumentan el goteo (“trickle down”) de las ventajas del libre comercio a los pobres). Pero estas propuestas están todavía muy lejos de las discusiones que la sociedad demanda. Cada tema merece una investigación y discusión seria, antes de llegar a conclusiones sobre las acciones a tomar. Un diálogo nacional con tantos actores y con el propósito de discutir una estrategia entera de reducción de pobreza no es necesariamente la plataforma apropiada para iniciar estas discusiones.

7.2.3 Alianzas en la lucha contra la pobreza.

Un objetivo de la ERP era crear alianzas entre el gobierno, la sociedad civil, el sector privado y la cooperación en la lucha contra la pobreza. En Bolivia, no se ha progresado mucho en este sentido. No se han creado instituciones ni procesos para facilitar el trabajo en conjunto hacia la implementación de la estrategia, ni siquiera entre diferentes niveles de gobierno. Muchos de los entrevistados de la sociedad civil nos dijeron que nunca se les pidió colaboración al esfuerzo para obtener las metas de la estrategia.

Hay ejemplos en Bolivia de cómo el gobierno podría institucionalizar la colaboración de otros actores en este esfuerzo. Un ejemplo es el mecanismo multi-institucional para el micro crédito organizado por el gobierno nacional y en el cuál participan representantes de la sociedad civil y el sector privado⁷⁷. Este grupo es más que un grupo de discusión. A todos se les asigna tareas que cumplir entre las reuniones. Ya sea de esta forma u otra, un reto para el gobierno en los próximos años será pedir e incentivar la colaboración en sus esfuerzos para reducir la pobreza. Esto requiere un rol mucho más activo del gobierno en difundir, comunicar, y promover la EBRP y/o estrategias sectoriales, dentro del mismo gobierno y con los posibles aliados en la lucha contra la pobreza.

7.2.4 Estructura descentralizada y la lucha contra la pobreza.

Bolivia comenzó el proceso PRSP con un serio avance con respecto a muchos otros países. No tuvo que empezar de cero a construir las instituciones necesarias para la distribución de recursos y manejo de proyectos a nivel local. En principio, tiene mucha más facilidad para implementar una estrategia descentralizada que otros países. La distribución de 20% de las recaudaciones tributarias a los municipios por la Participación Popular, y la adición de los recursos HIPC II, asegura una distribución de recursos en el país (“la manera

⁷⁷ Entrevista FINRURAL

Boliviana de luchar contra la pobreza”, según un entrevistado), aun si quedan preocupaciones sobre la distribución de recursos dentro de los mismos municipios⁷⁸.

Sin embargo, la experiencia en los primeros dos años de implementación de la EBRP sugiere que la descentralización es menos efectiva en la lucha contra la pobreza en la medida en que esta sea solamente descentralización de recursos y obligaciones y no de capacidades para planificar, organizar sus acciones, ejecutar, administrar, gestión financiera y relacionamiento con su entorno para desarrollar sus actividades. Está claro que hay grandes diferencias entre municipios. Es normal que estas diferencias existan cuando sabemos que más de 200 de los 315 municipios no existían antes de la Ley de Participación Popular en 1994 y que están desarrollando con muchas dificultades sus capacidades desde entonces. Es también normal que municipios de más de 50.000 habitantes tengan mayores capacidades institucionales que los municipios con población inferior a los 5.000 habitantes, por ejemplo. Por ello creemos que las políticas hechas para adecuarse a las necesidades de las grandes ciudades, o a las pequeñas, podrían no ser apropiadas para uno u otro municipio. El gobierno debería discutir abiertamente con los municipios la posibilidad de introducir mayor flexibilidad en las normas que establecen responsabilidades y competencias que los municipios han asumido desde la LPP y otras leyes complementarias reconociendo que no todas podrán desarrollar con la misma capacidad estas responsabilidades en una primera instancia y establecer algún mecanismo que permita la gradualidad del proceso, sobre todo para los municipios más pequeños. De todas maneras cualquier proceso que pretenda sacar mayor beneficio de las estructuras descentralizadas en el país debería incorporar una política y plan de acción para fortalecer las capacidades de los municipios, comenzando por los más urgidos.

Otro de los problemas que deben enfrentarse es la tendencia de los municipios a concentrar sus acciones en temas sectoriales, fundamentalmente sociales, dejando de lado los temas de desarrollo económico. Esto es todavía más claro cuando hablamos del desarrollo económico local, donde prácticamente ningún municipio se ha planteado hasta ahora esta visión para su territorio y menos ha desarrollado procesos de concertación para definir la vocación de su espacio territorial y establecer las alianzas estratégicas con los actores locales y los roles de cada uno de ellos para desarrollar esa visión.

Esta claro que los municipios no podrán ocuparse de manera eficiente de todos los aspectos del desarrollo económico y que hay temas en los que se podría ser más eficiente actuando desde el nivel de mancomunidad, regional o nacional. Sin embargo, todavía no se percibe en Bolivia una visión clara de la articulación entre niveles de gobierno (visión de sistema de gobierno) ni de cuáles actividades son mas efectivas en qué nivel de gobierno. Hay algo más de avance en estos temas en los sectores sociales que en las políticas que todos consideran centrales para los próximos años, desarrollo económico y rural. La asignación de

⁷⁸ Nos referimos a preocupaciones sobre la concentración de recursos en los centros de los municipios grandes y la habilidad y voluntad de los municipios de llevar a cabo acciones focalizadas para atacar directamente problemas de pobreza en su territorio.

responsabilidades en general, pero especialmente con relación a estos temas productivos, es un reto que el gobierno enfrentará en los próximos años.

La experiencia en Bolivia con la implementación de la EBRP muestra además que la descentralización de recursos cree unas complicaciones para los propósitos de monitoreo y evaluación de una estrategia de reducción de pobreza. Se asignan los recursos a los municipios con la idea de que gobiernos locales tomarán mejores decisiones sobre acciones prioritarias para combatir pobreza, pero esta independencia municipal lo hace más difícil para el gobierno nacional predecir cómo y cuándo los municipios gastarán el dinero, monitorear el gasto (hasta ahora solo se recopila información sobre gastos en 111 municipios), y evaluar cuál ha sido el impacto de las acciones municipales. Se puede imaginar que en un futuro la implementación de “presupuestación orientado a los resultados” en un sistema descentralizado de gobierno será un reto importante. No obstante, no hay que olvidar que la gran mayoría del presupuesto de la EBRP consiste en acciones nacionales o departamentales y a este nivel también se percibe problemas en el seguimiento de gasto (ver 7.2.7).

7.2.5 Diálogo, expectativas, y los conflictos sociales.

Algunos de los entrevistados para este estudio expresaron la opinión que los diálogos en 1997 y 2000 levantaron como nunca antes las expectativas de la población: no cumplir con las expectativas generadas en los diálogos terminó profundizando el malestar social y las tensiones políticas. No es posible afirmar que los diálogos fueron, en realidad, el factor más importante en el incremento de las tensiones sociales, porque no se sabe lo que hubiera pasado sin los diálogos. Pero sí está claro que el conjunto de reformas sociales y políticas que se han desarrollado en Bolivia en los últimos años (desde la descentralización hasta los diálogos) de alguna forma han cambiado el panorama político del país, resultando en un Congreso que refleja mejor la composición de la población boliviana, pero a la vez amplificando voces de protesta y conflictos sociales.

Echar marcha atrás y eliminar los procesos de diálogo (para no levantar más expectativas) no ofrecería salida a la situación actual. Pero la experiencia de Bolivia sí despierta preocupaciones sobre los riesgos del diálogo y más aún interroga sobre cómo manejar los diálogos con la seriedad que se merecen. Bolivia tiene a nivel local varios espacios abiertos para el diálogo, tanto entre los miembros de la sociedad civil como entre la población y el gobierno local. Sin embargo, fuera del Congreso Nacional estos espacios no existen en el nivel nacional. El Diálogo Nacional 2000 fue un proceso impresionante por su amplitud y sus ambiciones, pero al terminar el mismo se cerraron las vías de discusión. Se habla ahora de un Diálogo Nacional 2003, pero no existe todavía la costumbre de realizar audiencias públicas en el Congreso sobre las propuestas de ley. Nos parece importante buscar abrir más espacios pequeños y permanentes para la discusión sobre políticas públicas, incluyendo oportunidades para el diálogo y la consulta sobre temas específicos, para que no todas las expectativas de la población se concentren en un diálogo nacional cada tres años. Las metodologías de estos procesos podrían variar según el propósito de la participación o consulta.

7.2.6 Sostenibilidad financiera.

La Iniciativa HIPC pretendía devolver a los países con niveles de deuda insostenibles, que se traducen en presiones fiscales excesivas para servir esa deuda externa, a la sostenibilidad fiscal. Con HIPC I, Bolivia solo logró una parte de ese objetivo. Se esperaba que con el alivio de HIPC II, además de la cancelación de deuda bilateral adicional denominada “más allá del HIPC,” que Bolivia se encontrara hoy día en una situación de sostenibilidad fiscal. Sin embargo esto parece no haber ocurrido y surgen de nuevo preocupaciones sobre la sostenibilidad del déficit fiscal boliviano y, por lo tanto, de la EBRP.

Muchos factores contribuyeron a esta situación preocupante en los últimos años y lamentablemente, la situación no tiene visos de cambiar radicalmente en el futuro inmediato. El contexto recesivo y el congelamiento de los precios de los carburantes desde el 2000 han ocasionado una baja notable de las recaudaciones tributarias. A falta de un PRGF, y de donaciones de apoyo presupuestario suficientes se asiste a un peligroso incremento de la ayuda externa no concesional. Hay inseguridad sobre el costo futuro de reformas ya en camino (pensiones, institucionalización) lo que complica cualquier pronóstico de gasto público. La EBRP propuso nuevos gastos corrientes para aprovechar el alivio de deuda, además de otros programas de inversión pública, sin tomar suficientemente en cuenta que esos recursos debían ser generados por la economía y que no iban a llegar al país como donación de la comunidad internacional. Sin embargo como los recursos HIPC II fueron destinados a los municipios, los que reciben estos recursos mensualmente de manera automática en sus cuentas, el gobierno nacional tiene ahora (después de HIPC II) una presión adicional sobre recursos y la imposibilidad de utilizar los recursos que difícilmente genera para cumplir con sus obligaciones regulares y las que demandan la EBRP ara el nivel nacional y los municipios.

Esta claro que para salir de esta difícil situación y generar un ambiente favorable al financiamiento de acciones de reducción de pobreza desde el gobierno, habrá que cumplir con muchas de las acciones propuestas en la EBRP original para asegurar el financiamiento para la EBRP. Este debe encarar una reforma fiscal profunda en el corto plazo, que pasa no sólo por recortar y reorientar los gastos que no sean indispensables para asegurar el funcionamiento del aparato estatal y cumplir con sus compromisos relacionados con la reducción de la pobreza, sino también por incrementar sus fuentes de ingresos a través de reformas de impuestos (eficiencia y tasas) que permitan generar bases sólidas de solución al problema de sostenibilidad fiscal. Asimismo, deberá organizar mejor la gestión de los recursos que negocia con la cooperación internacional, no sólo en la preparación de los programas o proyectos nuevos, sino también en la gestión de los proyectos una vez que se han concretado, de manera a mejorar notablemente la eficiencia del uso de estos recursos y alcanzar las metas que los mismos pretendían al originar estos convenios. Simultáneamente, podría establecer un plan de trabajo para revisar en detalle la cartera de financiamiento externo y asegurarse que la misma responde a las prioridades nacionales y tiene posibilidades claras de contribuir al cumplimiento del objetivo central del gobierno, la reducción de la

pobreza. Aquel financiamiento que no pasara esta prueba debería ser redireccionado inmediatamente a mejores usos en concertación con la cooperación internacional. La EBRP original propuso este trabajo, pero hasta ahora parece que el gobierno ve como demasiado difícil este trabajo de negociar con la cooperación.

De todas maneras, si bien el gobierno nacional tiene una responsabilidad principal en dotar de la sostenibilidad financiera de este esfuerzo de reducción de la pobreza en el país, esta no puede recaer exclusivamente en esta instancia. Los gobiernos municipales y las regiones, a través de las Prefecturas, tienen también un rol muy importante en este esfuerzo. No solo deberían contribuir con sus recursos a este esfuerzo, sino también desarrollando en sus zonas de influencia los mecanismos para mejorar sus perspectivas de desarrollo económico, identificando y motivando a los actores locales y regionales a participar de este proceso. Siendo la pobreza de ingreso la que interpela más al gobierno y a la sociedad boliviana, con su potencial para agudizar los conflictos sociales en el país, el desarrollo económico nacional, regional y local debería estar entre las prioridades de todos los actores públicos.

7.2.7 Control del gasto público y seguimiento de la EBRP.

A pesar que, en comparación con otros países de bajos ingresos, Bolivia tiene (en teoría), una organización del manejo de recursos públicos muy desarrollada, en base a los sistemas que crea la Ley SAFCO y sus reglamentos, esta institucionalidad adolece todavía de muchas deficiencias y, como la experiencia HIPC y EBRP lo han confirmado, un nivel de desarrollo insuficiente para las exigencias actuales. Estos sistemas se han convertido en un requisito difícil de cumplir, más que en instrumentos que ayuden a la gestión eficiente de los recursos públicos. Otra vez, el desarrollo y aplicación de estos sistemas no se ha beneficiado de las lecciones de la experiencia y muchas veces se han descartado opciones sin hacer suficiente análisis sobre las ventajas y desventajas de continuar con lo existente o probar una nueva solución. Esto ha ocurrido con los sistemas de control del gasto en los municipios que han conocido por lo menos tres sistemas de gestión financiera en los últimos siete años.

El presupuesto se prepara todavía con la lógica contable de control del déficit público (heredada de la época de control de la hiperinflación), que hace que su proceso de preparación involucra principalmente discusiones sobre partidas presupuestarias específicas (sueldos y salarios, compra de bienes y servicios, etc.) más que discusiones sobre objetivos de cada las instituciones, su relación con los objetivos de gobierno, los indicadores de cumplimiento de sus objetivos y mecanismos de seguimiento de los mismos. Esto hace que tampoco se identifiquen claramente dentro del presupuesto los gastos que están destinados a la reducción de la pobreza y producto de esto, se tenga una limitada capacidad para decidir de ajustes cuando sobrevienen situaciones de crisis la actual. Las instituciones nacionales o sectoriales responsables del gasto relacionado con HIPC II, en su gran mayoría, no han desarrollado o mantenido sistemas de seguimiento de sus recursos y su relación con las metas esperadas.

El control y seguimiento del gasto público debería extenderse a los municipios puesto que además de manejar una parte de los recursos, estos tienen responsabilidades clave en la

EBRP. Sin embargo, por el momento, el control se limita a un universo apenas superior a 100 municipios y no se lleva control específico del destino del gasto con recursos HIPC II o de cumplimiento con la distribución de gasto establecido en la Ley del Diálogo Nacional para estos recursos. Obviamente, tampoco hay información precisa sobre la calidad y eficiencia del gasto ni menos de la contribución que este gasto está haciendo para alcanzar las metas previstas en la estrategia en el nivel nacional ni local.

En este contexto se percibe mucha preocupación entre la cooperación internacional en Bolivia sobre la necesidad de aumentar la transparencia y la calidad de la información sobre el manejo del gasto público. En la preparación de este informe experimentamos las dificultades causadas por la falta de información más precisa sobre el destino del gasto, la relación del gasto realizado con la estrategia y su impacto sobre los indicadores de pobreza. Se habla en la EBRP revisada de presupuestos plurianuales y de gestión por resultados. Estos esfuerzos serán importantes a futuro, pero creemos que algunas reformas más básicas en los sistemas de información serían un requisito para luego implementar estos nuevos instrumentos.

En cuanto a la transparencia del presupuesto y el gasto, Bolivia ha avanzado en la creación de instituciones conformadas por la sociedad civil para monitorear el trabajo de gobierno y el gasto de los recursos. Apoyar a la sociedad civil es importante, pero es aun más importante que se desarrollen los sistemas formales de rendición de cuentas (“accountability”), es decir, el Congreso y sus diferentes comisiones, los Concejos Municipales, los Comités de Vigilancia y por supuesto, la Contraloría General de la República. Es necesario que el Congreso y los Concejos asuman sus responsabilidades no solo en aprobar presupuestos, sino también en exigir y luego controlar las cuentas de la ejecución del presupuesto.

7.3 Implicaciones para Sida y otros donantes.

Hasta ahora la EBRP no ha logrado cumplir con los objetivos establecidos por la cooperación internacional en el marco de las Estrategias de Reducción de Pobreza. Con el reciente retraso en la sostenibilidad de la deuda boliviana, parece que el objetivo fundamental de la Iniciativa HIPC II tampoco se ha logrado. Para Sida y otros donantes, es importante reconocer que la cooperación internacional tuvo, y sigue teniendo, un papel directo e importante en la creación, monitoreo, e implementación de la EBRP. La cooperación comparte entonces una responsabilidad por los resultados de este proceso.

El hecho de que la EBRP no haya logrado los objetivos para una Estrategia de Reducción de Pobreza no significa que la EBRP no ha tenido, y que no tendrá en el futuro, ningún impacto positivo en Bolivia. Discutimos anteriormente la huella dejada por el Diálogo Nacional y la EBRP y es posible que otros impactos positivos pudieran aparecer en un futuro. La reducción de pobreza en Bolivia es algo que no se logrará de un día al otro. Sin embargo, el hecho de que el marco de la EBRP no haya logrado la apropiación nacional de la estrategia, ni establecer un marco de mediano plazo para guiar las relaciones gobierno-cooperación, ni la creación de alianzas con la sociedad civil en la lucha contra la pobreza sugiere que es buen

momento para reflexionar sobre las debilidades de este enfoque (“approach”) para tratar de acelerar la reducción de pobreza en Bolivia y inclusive en otros países. Hay un rol importante para Sida en facilitar y promover esta discusión.

Uno de los objetivos del marco establecido para la Estrategias de Reducción de Pobreza fue el de incentivar mayor coordinación entre los donantes. Los problemas enfrentados para llegar a un acuerdo PRGF, la influencia del Fondo Monetario en la revisión y seguimiento de la EBRP así como su ingerencia creciente sobre las acciones del Banco Mundial y otros donantes, sugieren sin embargo que los *riesgos* de la coordinación de donantes merecen especial atención y discusión, tanto a nivel nacional como internacional. La coordinación ofrece posibles beneficios, sobre todo si es el gobierno quien la asegura en función de sus intereses, pero los riesgos de esta coordinación no se pueden ignorar. En las discusiones sobre las ventajas y los riesgos de la coordinación sería bueno diferenciar entre coordinación entorno a programas y proyectos, y coordinación en la condicionalidad (como por ejemplo la condicionalidad cruzada entre el Banco Mundial y el Fondo Monetario).

Hay muchas razones por querer ver más coordinación entre donantes, pero hay que preguntar si ayuda programática bilateral debería ser detenida por falta de un acuerdo PRGF con el FMI, una EBRP revisada o de la revisión de un informe de seguimiento a la EBRP. Parecería más importante que el gobierno muestre en los hechos que está ejecutando la EBRP (o un subcomponente sectorial de la estrategia) y alcanzando gradualmente las metas planteadas. Aparte de esta voluntad y capacidad de ejecución, es también importante que el gobierno muestre que tiene la capacidad para el manejo de los recursos, incluyendo un buen sistema de información de gestión y de rendición de cuentas (*accountability*). Podría ser positivo que los donantes bilaterales como Sida, que no están restringidos por políticas de sus sedes para dar apoyo presupuestario, juzgen la situación actual en el país de manera independiente. Entre los donantes que estiman que las condiciones se dan para apoyo programático, podrían coordinar y condicionar esta ayuda a avances concretos y medibles en la ejecución de políticas, a la gestión eficiente y rendición de cuentas de los recursos. Es un punto importante de discusión para cooperación bilateral.

Las ERP son ejemplos de condicionalidad *ex ante*, - el alivio de deuda se da en base a planes o programas del gobierno y en una historia demostrada de cumplimiento con condiciones impuestas. La experiencia en Bolivia sugiere que los donantes tendrían que moverse hacia condicionar su ayuda más bien a resultados *ex post*, si se quiere avanzar en la lucha contra la pobreza y hacia el cumplimiento de metas de forma más general. Esto se aplica particularmente para la ayuda programática, es decir, apoyo presupuestario para la ejecución de la EBRP. En principio, esta es la forma deseada para la ayuda, porque lleva a menos costos de transacción y a una mayor apropiación para el gobierno recipiente, por lo tanto, a mayor eficiencia y eficacia.

En general, sería bueno que la cooperación internacional mostrara más interés en evaluaciones ex-post de sus propios proyectos y programas, así como también en apoyar e insistir en evaluaciones de las políticas del gobierno. La atención a la ejecución de políticas y a sus resultados generaría la capacidad para mejorar, elegir, y priorizar políticas y mejorar su

implementación, contribuyendo así a generar mayores certezas en el esfuerzo de reducción de la pobreza. La EBRP original hablaba de hacer evaluaciones de impacto de una lista corta de programa prioritarios; la EBRP revisada extiende esta lista, pero sigue reconociendo la importancia de estas evaluaciones de impacto. El apoyo a estos esfuerzos de evaluar las experiencias con las políticas principales de las estrategias de reducción de pobreza sería una manera muy concreta de contribuir al proceso de aprendizaje en Bolivia. Lo ideal sería que las evaluaciones se hagan por el mismo gobierno, junto con personal de los sectores evaluados (y el apoyo de consultores externos si fuera necesario), para que el aprendizaje no se quede en un informe, sino más bien circule por las instancias (gubernamentales y no gubernamentales) responsables de hacer política sectorial y de implementarla.

Con la discusión actual sobre la importancia de la gestión por resultados, el gobierno y la cooperación se estarían moviendo en la dirección de hacer seguimiento a los resultados y los impactos de ayuda. Pero actualmente la atención a la EBRP se centra de nuevo en un plan -- en la revisión de la estrategia y las reacciones oficiales sobre ésta de la cooperación internacional, después del Grupo Consultivo de donantes y de los sucesos de violencia que originaron el cambio de gobierno en octubre de 2003.

Otra consideración importante para la cooperación internacional es el papel de los donantes en apoyar a la administración pública. La recomendación de condicionar la ayuda a resultados en vez de planes, es también una buena receta para apoyar la administración pública. Dado que la capacidad de ejecución al nivel local parece muy baja, sería bueno promover un debate sobre el rol adecuado de los municipios en la lucha contra la pobreza. Al mismo tiempo, la cooperación internacional debería exigir que el gobierno tome el liderazgo en desarrollar sistemas de fortalecimiento de capacidades institucionales de gestión local y que el gobierno nacional coordine mejor los diferentes esfuerzos de la cooperación internacional y de las ONGs en este área. Cada uno de los programas o proyectos que planifique o ejecute con la cooperación internacional debería pensar en un programa asociado para reforzar estas capacidades de gestión y en el desarrollo y/o fortalecimiento de sistemas de información para hacer un adecuado seguimiento a los recursos, los resultados, y su impacto en la reducción de la pobreza.

De forma más general, creemos que se necesita, aún fuera de Bolivia, más investigación, pensamiento creativo y discusión sobre la problemática de crecimiento pro-pobre, desarrollo rural, el rol de las políticas macroeconómicas en la reducción de pobreza y formas de fortalecer los vínculos entre inversiones sociales y la reducción de la pobreza monetaria. La cooperación internacional tiene una responsabilidad en promover y participar estos debates e investigaciones, puesto que son clave para las políticas que se aplican en países como Bolivia.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguirre, Alvaro B. y Juan Luis Espada (2001) *Problemas de la Estrategia para la Reducción de Pobreza* Proyecto Control Ciudadano No. 3 CEDLA: La Paz.
- Antelo E. (2000) *Políticas de Estabilización y de Reformas Estructurales en Bolivia a partir de 1985*. La Paz
- Antezana, Oscar (2002) *Instituciones: Problema y Solución para el Desarrollo y Ejecución de la EBRP* Julio 2002 DFID: La Paz.
- Arce Vargas, Carlos (2000) *Políticas Sociales, Pobreza, y Trabajo en el Neoliberalismo* Proyecto Control Ciudadano No. 2 CEDLA: La Paz.
- Baldivia, José, Diego Montenegro, Adhemar Guzmán, Carlos Balderrama, y Diego Muñoz (2003) *Bolivia Agropecuaria y Rural Primera parte: Estado de situación* Ministerio de Asuntos Campesinos, Indígenas, y Agricultura y Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, La Paz.
- Banco Central de Bolivia (2001) *Evolución de la Economía Boliviana en Memoria Anual 2001*. La Paz
- Banco Mundial (1999) *Bolivia: Revisión del Gasto Público*. La Paz
- _____ (2000). *Bolivia. Del padrino al Estado profesional. Análisis de la situación institucional y de gobernabilidad en Bolivia*. Tomo I: Informe principal. Reducción de la Pobreza y Gestión Económica. Oficina Regional de América Latina y el Caribe. 25 de agosto de 2000
- Behrman, J. Cheng, Y. Todd, P. (2000) "The Impact of the Bolivian Integrated PIDI Preschool Program". Washington, DC: World Bank
- Bilateral Cooperation (2001). *The Bolivian PRSP; Final evaluation report to the informal bilateral cooperation network on poverty*. La Paz
- Botchwey, Kwesi, Collier, Paul, Gunning, Jan Willem, & Hamada, Koichi. (1998). *External Evaluation of the ESAF, Report by a group of independent experts*. Washington: IMF.
- CEDLA (2003) *PRGF (Poverty Reducción and Growth Facility): A blind alley* Proyecto de Control Ciudadano La Paz, marzo.
- Christian Aid (2002) *Participating in Dialogue?: The Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza*.
- CIDA Bolivia Country Program and Policy Branch. (2001). *The Canadian's International Development Agency's Experience with the PRSP Process in Bolivia (Report)*. La Paz: CIDA.
- CISE (2002) *Primer reporte de seguimiento a la Estrategia Boliviana de Reducción de Pobreza* La Paz.
- Comité Nacional de Enlace (2000) *Documentos de Trabajo* Consulta Nacional de la Sociedad Civil
- Cooperación bilateral. (2002). *Informe de evaluación sobre los avances y perspectivas de la EBRP*. La Paz, diciembre.
- Coventry, C. (2000) *Civil Society Participation in the PRSP Process in Bolivia*. Second Visit Report. La Paz
- Cuesta, José (2003) *Proyecto de la Sida para la Evaluación y Monitoreo de las Estrategias de Reducción de la Pobreza en América Latina: Informe país Honduras*. La Haya: ISS.
- DFID. (2001). *DFID views on PRSP process*. London: DFID.
- Escobar de Pabón, Silvia (2002) *Condicionalidad externa y desarrollo: evaluando la Estrategia de Reducción de Pobreza* Proyecto Control Ciudadano No. 5 CEDLA: La Paz.
- Gobierno de Bolivia (1997) *Diálogo Nacional "Bolivia hacia el siglo XXI" Informe y Conclusiones*. La Paz
- _____ (1998) *Propuesta Contra la Pobreza. Grupo de Trabajo del Diálogo Nacional*. La Paz

- _____ (2000) *Bolivia: Interim Poverty Reduction Strategy Paper. Prepared by the Bolivian Authorities*. La Paz
- _____ (2001) *Diálogo Nacional 2000*. Anexo en Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza. La Paz
- Grupo Consultivo, Seguimiento a la EBRP, Grupo 4 – Integración y participación social (2002) *Las mujeres y la exclusión social* Noviembre 2002 Naciones Unidas y DFID: La Paz.
- Helmsing, Bert (2003) *Descentralización, Gobernabilidad Local e Implementación de las Estrategias de Reducción de Pobreza en Bolivia, Honduras y Nicaragua* Informe Temático 2003: Evaluación y Monitoreo de las Estrategias de Reducción de Pobreza (ERP) en América Latina. The Hague, The Netherlands: Institute of Social Studies.
- IDA and IMF. (2002). Review of the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) Approach: Main Findings. Washington: IDA and IMF.
- IDB. (2001). IDB contribution to review of the PRSP approach. Washington: IDB.
- IMF and IDA. (1999a). *Poverty Reduction Strategy Papers: Operational Issues* (Draft for Discussion). Washington.
- _____ (1999b). *Poverty Reduction Strategy Papers: Operational Issues*. Washington: IMF and IDA.
- _____ (2001a). *Bolivia PRSP, Joint Staff Assessment (JSA)*. Washington: IMF and IDA
- _____ (2001b) *Completion Point Document for the Enhanced Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative: Bolivia* May 21, 2001 Washington, D.C.
- Instituto Nacional de Estadísticas (2001) *Mapa de Pobreza*. La Paz
- Instituto Prisma (2000) *Las Políticas sobre la Pobreza en Bolivia. Dimensión, Políticas y Resultados (1985-1999)*. La Paz
- Krakowski, Michael (2003) *Poverty Reduction Strategy Papers in Latin America: The Case of Bolivia* HWWA-Report 230 Hamburg Institute of International Economics: Hamburg.
- Laserna, R. (2000) *Conflictos Sociales y Movimientos Políticos en Bolivia*. La Paz
- Latina SRL (2000). “Evaluación de Medio Término del Programa de Atención A Niñas/Niños Menores de 6 Años (PAN)”. La Paz Bolivia
- Loayza, M (1999) *Gasto Público Social en la Década de los Noventa en Análisis Económico Mo. 17*, Unidad de Análisis de Políticas Económicas. La Paz
- Loayza, M. y Vera, M. (2001) *Proceso de Elaboración de la Estrategia Boliviana para la Reducción de la Pobreza (EBRP)*. Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas. La Paz
- McGee, Rosemary, Levene, Josh, & Hughes, Alexandra. (2002). *Assessing participation in poverty reduction strategy papers: A desk-based synthesis of experience in sub-Saharan Africa* (Research Report 52). Brighton: Institute of Development Studies.
- Ministerio de Desarrollo Económico (2000) “*Agenda para el Desarrollo – Conclusiones*”. La Paz.
- Ministerio de Trabajo y Microempresa (2001) *Propuesta Preliminar de Políticas y Programas de Empleo y Protección Social en Bolivia* Marzo 2001. La Paz.
- Molenaers, N. y Renard, R. (2002) *Strengthening Civil Society from the Outside? Donor-driven Consultation and Participation. Processes in Poverty Reduction Strategies (PRSP): The Bolivian Case*. Institute of Development Policy and Management. University of Antwerp
- Morales, J.A. (1994) *Ajuste Macroeconómico y Reformas Estructurales en Bolivia, 1985-1994* Documento de trabajo No 07/94, Instituto de Investigaciones Socio Económicas, Universidad Católica Boliviana, La Paz
- Moser, C. and Antezana, O. (2000) *Social Protection Policy and Practice in Bolivia: Its Implications for Bolivia’s Poverty Reduction Strategy (PRSP)* DFID: La Paz
- Pinc, C. *Evaluación del Diálogo Nacional 2000: Lecciones aprendidas y recomendaciones para el futuro* PNUD: La Paz
- Pinc, C. (2002) *Procesos Participativos y Políticas de Pobreza: El Caso del Diálogo Nacional 2000*. La Paz

- PNUD (2000a) *Diálogo Nacional de Lucha Contra la Pobreza. Fondo Especial para Apoyar la Participación de Organizaciones de la Sociedad Civil. Informe Preliminar*. La Paz
- _____ (2000b) *Informe de Desarrollo Humano en Bolivia 2000* Marzo 2000 La Paz.
- _____ (2002a) *Evaluación Diálogo Nacional 2000. Lecciones Aprendidas y Recomendaciones para el Futuro*. La Paz
- _____ (2002b) *Informe de Desarrollo Humano en Bolivia 2002* La Paz, marzo
- _____ (2003) *Informe de Desarrollo Humano de Género en Bolivia 2003* La Paz.
- Redes de Instituciones Privadas de Desarrollo (2000) *All Debt Relief for Sustainable Local Development* June 2000 La Paz.
- Riesenhuber, Eva. (2001). *The International Monetary Fund under Constraint*. The Hague: Kluwer.
- Rossell, P. (2000) *Diálogo Nacional 2000: ¿Diálogo sobre pobreza o pobreza de un diálogo?* Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario. La Paz
- Schoemaker, Andrea. (2002). *De sectorale benadering in Bolivia*. Unpublished Ma Thesis, Erasmus University Rotterdam, Rotterdam.
- Secretaría Técnica del Diálogo (2000) *Lucha contra la Pobreza: Entre la Deliberación y el Tinku. Memoria del Diálogo 2000*. La Paz
- Sida. (2002). *A Swedish approach to national Poverty Reduction Strategies (PRS)* (Annex to Appendix 1 to TORPRS). Stockholm: Sida, Policy.
- Stewart, Frances and Michael Wang (2003) *Do PRSPs Empower Poor Countries and Disempower The World Bank, or Is It The Other Way Around* Working Paper No. 108 May 2003 Queen Elizabeth House, University of Oxford.
- Toranzo Roca, Carlos (2003) *Condiciones de Gobernabilidad para Poder Implementar la EBRP: Informe de Consultoría*. La Paz
- UDAPE. (2002) *Dossier de Estadística Sociales y Económicas de Bolivia*. Vol. 12. Julio. La Paz
- _____ (1999) *Bolivia: Evaluación Económica*. La Paz
- _____ (2000) *Bolivia: Evaluación Económica*. La Paz
- _____ (2002). “Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza: Informe de Avance y Perspectivas”. La Paz, Bolivia
- _____ (2003) “Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza: Informe de Avance y Perspectivas”. La Paz, Bolivia
- Urquiola, M., Jiménez, W., Talavera, M, Hernani, W. (2000) “Maestros en Bolivia: Impacto, Incentivos y Desempeño”, La Paz, Bolivia.
- Whaites, Alan (2000) *PRSPs: Good News for the Poor?: Social Conditionality, Participation, and Poverty Reduction* World Vision International.
- Whitehead, Ann (2003) *Failing women, sustaining poverty: Gender in Poverty Reduction Strategy Papers* Report for the UK Gender and Development Network. Christian Aid.
- World Bank. (1998). *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why*. Oxford/New York/Toronto: Oxford University Press for the World Bank.

APENDICE 1. STAKEHOLDERS ENTREVISTADOS

Miembros del equipo que organizó el diálogo o escribió la EBRP original

Juan Carlos Requena, líder del equipo encargado del diseño y elaboración de la EBRP
Javier Medina, consultor de la Secretaría Técnica de Diálogo y ex -asesor del gobierno para la creación de la Ley del Diálogo Nacional
Armando Ortuño, consultor de la Secretaria Técnica del Diálogo

Gobierno nacional

Ministerio de Hacienda

- Rodrigo Castro, Director General de Inversión Pública
- Víctor Hugo Bacarreza, Director General de Financiamiento Externo
- Julio Loayza, Viceministro del Tesoro y Crédito Público
- Rubén Ferrufino, Viceministro de Presupuesto
- Waldo Gutiérrez, Director General de Crédito Público.

UDAPE

- George Gray Molina, Director , encargado del seguimiento y evaluación de la EBRP
- Miguel Vera, Sub-director Política Social
- Wilson Justiniano
- Mónica Loayza

Viceministerio de Energía e Hidrocarburos

- Marcos Zapata, Coordinador de Proyectos
- Enrique Birbuet, Consultor IDTR

Viceministerio de la Mujer

- Lizbeth Vega, Jefe Unidad de Coordinación

Viceministerio de Desarrollo Rural y Riego

- Oscar Luna, Director Desarrollo Rural

Viceministerio de Servicios Básicos:

- José Volkmar Barragán

Ministerio de Educación – Unidad de proyectos de seguimiento a la reforma educativa

- Carmen Salazar
- Marcos Saldaña
- Oscar Montaña Salazar

Viceministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda

- Carmen Jada
- María Pía Inbert, Programa de Financiamiento de Vivienda

FPS

- Marco Camacho, Director
- Alberto Requena
- Eda Alcocer

FNDR

- Juan Brun, Sub Gerente de Operaciones

Congreso Nacional

- Franz Barrios, Fundador de IPTK y Senador de la Republica
- Comisión de Hacienda: Ramiro Quiroga (economista)
- Comisión de Política Social: Antonio Peredo Leigue (Diputado MAS)
- Comisión de Participación Popular: Erica Brockman (Senadora)

Banco Central de Bolivia

- Raúl Mendoza, Subgerente de Gerencia Asesoría de Política Económica.
- Oscar Lora, economista

Instituto Nacional de Estadísticas

- Walter Castillo, Asesor de Dirección Ejecutiva

Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA)

- René Salomón Vargas, Director

Unidad de Productividad y Competitividad

- Nicolás Peña, Jefe de la Unidad

Gobiernos locales

Municipio de La Paz

- Mauricio Lea Plaza, Secretario General

Municipio de Chaquí

- Hernán Tohára Peres, Alcalde
- Carlos Balanza, Administrador
- Miembros del Consejo Municipal de Chaquí
- Marcial Castrillo, MINKA
- Juan Carlos Gonzales, MINKA

Municipio de Yapacani

- Ana María Choque, Vicepresidente del Consejo Municipal
- Ignacio Campero, Alcalde Municipal
- Esteban Terrazas, Oficial Mayor de Finanzas
- Tilden Abastablor, Director de CEPAC
- Representantes de CEDETI
- Filomena Vasquez de Suasnabar, Juntas Vecinales

Municipio de Sucre

- Hayde Nava, Alcaldesa de Sucre
- Mario Oña, Presidente del Consejo Municipal
- Ever Romero, Unidad de Gestión y Organización, HAM Sucre
- Luis Miranda, Presidente del Consejo de Vigilancia
- Eduardo Rollano, Comité de Vigilancia
- Blanca Velez, Comité de Vigilancia

Prefectura de Chuquisaca

- Oscar Montero, Asesor Prefecto -

Organizaciones de la sociedad civil

Mecanismo Nacional y Departamental de Control Social

- Martha Lazo
- Guillermo Valencia
- Juan José de Molina
- José Reyes Salazar (Chuquisaca)
- Daniel Cáceres (Oruro)

Federación de Asociaciones Municipales

- Michael John Bennett, Presidente

Asociación de Concejalas y Alcaldesas de Bolivia

- Maritza Jiménez

Coordinadora de la Mujer

- Diana Urioste, Secretaria Ejecutiva

Coordinadora de Integración de Organizaciones Campesinas (CIOEC)

- Zacarías Calatayud

Confederación de Ayllus y Markas del Kollasuyo (CONAMAQ)

- Vicente Flores
 - Epifanio Pacheco
 - Directorio
- Asociación de Instituciones Financieras para el Desarrollo Rural (FINRURAL)
- Nestor A. Castro Quintela, Oficial de Programación y Difusión
- Instituto Politécnico Tomas Katari (Sucre)
- Patricia Durán, Gerente de Planificación e Investigación
- FINRURAL
- Nestor A. Castro Quintela
- CEDLA
- Javier Gomez
 - Tom Kruse
- Conferencia Episcopal
- Ekatherine Murillo Palenque, Programa de Promoción de la Participación y del Control Social
 - Juan Carlos Nuñez, Secretario Adjunto
- Pastoral Social (Sucre)
- Omar Encinas
- MINKA
- Oscar Alvarez Canaviri (Potosí)
 - Marcial Castillo (Chaquí)
 - Juan Carlos González Flores (Chaquí)
- Asociación de Municipios de Chuquisaca
- Juan José Bonifaz, Gerente
- Rolando Morales, analista económico
- Roberto Villar, analista independiente
- José Valdivia, Consultor revisión de la estrategia para desarrollo rural

Donantes e instituciones internacionales financieras

- Dinamarca
- Morgens Pedersen
 - Fernando Medina
- Comisión de Unión Europea
- Phillip Harding
- BID
- Carlos Melo
 - Hugo Flores Timoran
- CAF
- Luis Carlos Jemio, Unidad Estudios Económicos
- FMI
- Gerardo Peraza
- USAID
- Sonia Aranibar
- DFID
- Sam Bickersteth
 - Oscar Antezana M.
- Holanda:
- Peter de Haan
- JICA
- Mitsuo Yoshida
- BM
- Carlos Mollinedo-Trujillo

PNUD

- Christian Jette
- Vivian Arteaga Montero

Suecia

- Torsten Wetterblad
- Ulrika Hjertstrand
- Rebeca Borda de Anastoasov
- Isabel Ascarrunz B.
- Ruddy Xavier Ampuero

Bélgica:

- Guy Beringhs
- Lucas de Coninck

GTZ:

- Günther Meinert (PADEP, Programa de Apoyo a la Gestión Pública, Descentralización y Lucha contra la Pobreza)

UNICEF

- Francisco Luis Rojas

KFW

- Günther Schultz, Consultor EBRP

APENDICE 2. CRONOLOGÍA DE LAS REFORMAS.

Bolivia: Resumen de 17 años de reformas

Año	Política	Objetivo
1985	DS 21060: Estabilización y reforma estructural de la economía	Estabilidad macro-económica y crecimiento económico
1986	Aranceles estándares de importaciones Acuerdos de Club de Paris I Reforma de Impuestos	Abriendo la economía, incrementar competitividad Re-estructuración de deuda externa bilateral Incrementar los ingresos, simplificación de los impuestos
1987	Reforma financiera: regulación, supervisión y apoyo al sector bancario Liberalización del mercado laboral	Mejorar funcionamiento de sistema financiero Mejorar funcionamiento del mercado laboral
1990	Ley SAFCO: reforma de presupuestación, administración fiscal y control Ley de Inversiones Ley de Hidrocarburos	Uso eficiente de recursos públicos Estimular la inversión. Mejor uso de los recursos. Expansión de la base energética del país
1991	Actualización del Código Minero Ley de Código Tributario Régimen de Zonas Francas	Promover inversiones en el sector Incrementar eficiencia de la recaudación y incrementar ingresos Desarrollo de industria manufacturera
1992	Reforma de la Constitución Política del Estado (CPE) Ley de Privatización	Establecer la necesidad de la Reforma de la CPE en función de los acuerdos de los partidos políticos (febrero 1992). La CPE reformada se aprueba mediante Ley 1615 de 6 de febrero de 1995 Mejorar y redistribuir recursos fiscales
1993	Ley de Exportaciones Ley General de Bancos	Liberalizar el comercio, incrementar las exportaciones Fortalecer el sistema financiero
1994	Ley de Capitalización, venta de acciones en empresas públicas Ley de Participación Popular Ley de Reforma Educativa	Mejor distribución de recursos fiscales, generar ahorro domestico más alto Descentralización, mayor participación social en la definición de políticas públicas Mayor cobertura y calidad de la educación pública
1995	Ley de Descentralización Administrativa Ley del Banco Central	Mejor administración del sector público Manejo fiscal mejorado
1996	Ley de Pensiones: ahorro y capitalización individual de contribuciones Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria (Ley INRA)	Fortalecer el sistema de seguro social Garantizar los derechos de propiedad en las áreas rurales
1997	Reformas en el sector salud Reforma Judicial: Defensoría del Pueblo, Consejo Judicial, Corte Constitucional, y Corte Supremo	Mejorar atención materno-infantil Mejorar acceso al sistema judicial
1998	Implementación del Seguro Básico de Salud y los Escudos Epidemiológicas Ley de la Bolsa de Valores Ley de Propiedad y Crédito Popular	Nuevos servicios para la población general. Mejoramientos continuos en el servicio materno-infantil. Control de enfermedades endémicas (Plaga de Chagas, malaria, tuberculosis). Fortalecer sistema financiero Mejorar condiciones para pequeñas empresas, incrementar acceso al crédito

Año	Política	Objetivo
1999	Código del Niño, Niña y Adolescente	Garantizar los derechos de la Niñez y Adolescentes.
	Ley de Municipalidades	Actualizar y regular el régimen municipal establecido en los artículos 200 – 206 de la CPE.
2000	Ley General de Aduanas	Mejorar las recaudaciones y la estructura institucional
	Ley del Estatuto del Funcionario Público	Mejorar funcionamiento del sector público.
2001	Ley de Servicio Nacional de Caminos	Mejorar gestión de los caminos y reducir la corrupción
	Ley de Institucionalización del Servicio Nacional de Impuestos Internos.	Mejorar transparencia, eficiencia y manejo del sistema tributario
	Ley de Diálogo Nacional	Institucionalizar la EBRP y profundizar la descentralización

APENDICE 3. PLAN BOLIVIA.

El gobierno del Presidente Sánchez de Lozada fue conformado gracias a pactos políticos que dieron lugar a la formación de una coalición parlamentaria integrada por el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) de Sánchez de Lozada, el Movimiento de la Izquierda Revolucionaria (MIR) de Jaime Paz Zamora y la Unión Cívica Solidaridad (UCS) de Jhonny Fernández. Esta coalición acordó hacer una fusión de sus propuestas de planes de gobierno y ejecutar lo que denominaron Plan Bolivia. Los puntos principales del acuerdo programático reflejan los siguientes aspectos:

- Enfrentar el desempleo, principal y más sentido problema de la sociedad boliviana, particularmente de los jóvenes, tanto en el área urbana como rural mediante:
- Desarrollar una vigorosa política de inversión pública en la construcción de obras de infraestructura caminera y servicios básicos, gas domiciliario, sistemas de riego y electrificación rural.
- Promover de manera efectiva la actividad e inversiones privadas a través de mecanismos públicos y privados de financiamiento para la reconversión productiva y tecnológica, la apertura de mercados y créditos productivos de fácil acceso, favoreciendo a los pequeños productores y artesanos.
- Otorgar atención especial al desarrollo de las actividades vinculadas al turismo el ecoturismo y el medio ambiente.
- Definir una Política de Estado respecto al aprovechamiento del gas natural.
- Desarrollar una política de transformación productiva del agro para mejorar la vida de los campesinos y fortalecer las empresas agrarias brindándoles oportunidades de producción, crédito, comercialización y desarrollo.
- Llevar adelante una Política de Estado para mejorar la educación a través de la Beca Futuro, créditos educativos y condiciones que permitan el acceso universal y de calidad a la formación por parte de las niñas y jóvenes de Bolivia, con énfasis en la incorporación de servicios de tecnología e informática al proceso educativo.
- Desarrollar políticas orientadas a que la población obtenga una atención integral en salud y se elimine toda forma de exclusión a través de un efectivo Seguro Universal de Salud
- Ejecutar un programa masivo de construcción de vivienda social con crédito subvencionado y financiamiento a largo plazo.
- Luchar frontalmente contra la corrupción, mediante acciones que fortalezcan el Poder Judicial, garanticen el cumplimiento de la Ley y terminen con la impunidad.
- Desarrollar acciones para la inclusión social, económica y cultural de quechuas, aimaras e indígenas de la Amazonía, la Chiquitania y el Chaco, partiendo de la matriz indígena originaria, buscando la unidad en la diversidad, reforzando la relación campo – ciudad.
- Garantizar el ejercicio efectivo de los derechos de la mujer, la igualdad de oportunidades para los jóvenes y el trato justo para los ancianos.
- Asumir la fuerza cultural boliviana como base del desarrollo humano y palanca para el desarrollo político, económico y social, con énfasis en la promoción de las culturas locales.
- Acelerar el tratamiento de la Ley de Necesidad de Reforma de la Constitución Política del Estado, atendiendo las legítimas demandas y aspiraciones de los estamentos de la sociedad boliviana, con la incorporación del Referendum Constitucional y otras medidas que garanticen una verdadera participación y decisión de los ciudadanos.

APENDICE 4. MATRIZ COMPARATIVA DEL CONTEXTO MACROECONÓMICO.

Detalle	Marco Macroeconómico original	Comportamiento Macroeconómico Observado	Marco Macroeconómico Replanteado
SUPUESTO BÁSICO	Las acciones y políticas económicas contenidas en el Programa Económico Boliviano son establecidas de tal forma que no serán afectadas sustancialmente por el desempeño económico mundial	Desde 1999, la economía boliviana enfrenta una situación difícil como resultado del contexto externo adverso y de las dificultades internas, que han determinado una contracción de crecimiento	Introducir punto de inflexión en el patrón de crecimiento económico, incorporando criterios de equidad y justicia social a través de implementación de medidas de política económica y social mas acordes con coyuntura externa e interna
	Esta situación permitirá la profundización de las reformas estructurales, particularmente sistema jurídico y del mercado de trabajo	- Reformas estructurales estancadas o a media maquina. Reformas en el sistema judicial estancadas	
OBJETIVO DE POLÍTICA	Asegurar la estabilidad económica y un ambiente macroeconómico adecuado para el desarrollo de actividades productivas que genere un mínimo de confianza en los agentes		
POLÍTICA FISCAL	Sostenibilidad del déficit con fuentes de financiamiento no inflacionarias	Sostenibilidad del déficit con fuentes de financiamiento no inflacionarias	Incentivar inversiones productivas y competitividad del sector privado
Medidas de Política	1. Incremento de ingresos tributarios y recaudaciones	1. Menor recaudación e ingresos debido al menor crecimiento económico observado	1. Incremento de ingresos tributarios y recaudaciones de renta interna
	- Regalías provenientes de la exportación de gas al Brasil, de hidrocarburos y el IEHD	- Menores regalías por disminución de exportaciones del Brasil y volatilidad en precios de hidrocarburos en los mercados internacionales.	- Fortalecimiento del SIN, particularmente de la unidad para control y fiscalización del sector hidrocarburos.
	- Reforma de Aduanas (1999) permitirá incrementar recaudaciones (IVA e ICE s/importaciones)		- Ampliar recaudaciones a través de institucionalización del ANB
	- Promulgación del crédito tributario incrementará base tributaria y conciencia del contribuyente	- Promulgación retrasada ocasionando menores recaudaciones debido a las expectativas creadas	- Ampliar base tributaria a través de institucionalización del SIN, promulgación del nuevo Código tributario y creación de Super. Tributaria
	2. Mayor gasto social corriente y de capital de acuerdo a ingresos que se obtenga y conforme a las prioridades definidas en la EBRP	2. Incremento de gastos del SPNF no acorde con ingresos obtenidos pero en respuesta a presiones sociales	2. Privilegiar el gasto social y las inversiones en infraestructura física, particularmente en caminos y corredores de exportación

APENDICE 4. MATRIZ COMPARATIVA DEL CONTEXTO MACROECONÓMICO.

Detalle	Marco Macroeconómico original	Comportamiento Macroeconómico Observado	Marco Macroeconómico Replanteado
	- Costo de reforma de pensiones continuara representando una magnitud importante del déficit, lo que podría disminuir gastos sociales. Pero se asume que situación fiscal de economía boliviana se muestra muy sólida a lo largo del periodo EBRP	- Costo de reforma de pensiones incrementado (incorporación de nuevos rentistas, acuerdos que consolidan el importe adicional y compensación monetaria, incremento de rentas por indexación al tipo de cambio), reduciendo recursos destinados a gasto social	- Reducir el costo de la Reforma de Pensiones, depurando las rentas de pensiones (revisión de listas de jubilados) para evitar cobros indebidos y por doble percepción.
		- Incremento del servicio de deuda por mayor emisión de títulos valores para cubrir costo de pensiones y con fines de liquidez	- Evitar el incremento de la deuda interna, que en condiciones de mercado podría presionar sobre finanzas publicas y desplazar inversión privada
		- Incremento salarial otorgado a varios sectores de la economía	- Evitar que partidas de gasto estén indexadas a cualquier indicador de corrección monetaria. Tomar en cuenta generación de ing. y comport. eco.
		- Subsidios del Estado al Gas Licuado del Petróleo	- Aprobar presupuesto plurianuales
	3. Composición del financiamiento del déficit fiscal 2000-2006: fuentes internas y externas, siendo este último de menor participación en la composición total del financiamiento.	3. Se incrementa financiamiento a través de crédito interno del BCB y sector privado, ocasionando incremento de deuda interna y efectos de desplazamiento de la inversión privada	
	. Los recursos provenientes de las iniciativas HIPC (I y II) permiten mejorar la posición fiscal debido al alivio obtenido durante la implementación de la EBRP	. Los recursos no pueden ser utilizados para cubrir el déficit fiscal.	
POLÍTICA MONETARIA	Mantener estabilidad de precios	Se ha evidenciado menores tasas de inflación por caída del ingreso disponible de empresas y hogares, lo que ha determinado un menor ritmo de crecimiento en el consumo privado	Mantener el poder adquisitivo de la población, mediante una expansión consistente de los agregados monetarios
POLÍTICA CAMBIARIA	Mantener tipo de cambio real competitivo mediante una devaluación nominal que asegure la competitividad del sector transable de la economía	El contexto externo adverso y las devaluaciones de las monedas en Brasil, Chile y Argentina obligaron al BCB a acelerar el ritmo de devaluación del tipo de cambio nominal para preservar competitividad cambiaria de las exportaciones	Garantizar la competitividad de las exportaciones nacionales, mediante la administración del tipo de cambio nominal

APENDICE 4. MATRIZ COMPARATIVA DEL CONTEXTO MACROECONÓMICO.

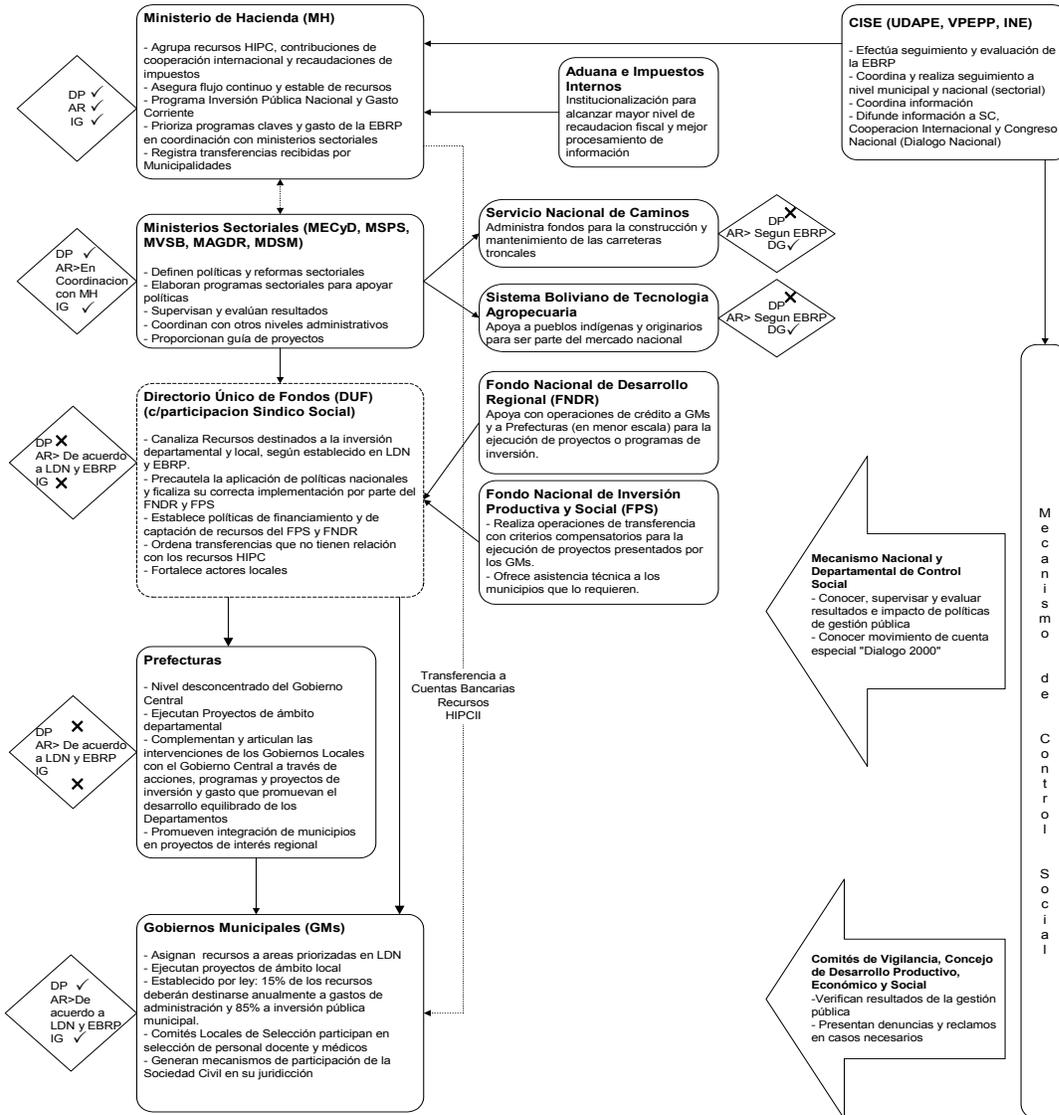
Detalle	Marco Macroeconómico original	Comportamiento Macroeconómico Observado	Marco Macroeconómico Replanteado
POLÍTICA COMERCIAL Y EXTERNA	Reducción del déficit en cuenta corriente y sostenibilidad de la balanza de pagos	Los niveles observados de déficit en cuenta corriente de balanza de pagos no varían sustancialmente con los proyectados en la EBRP, salvo el año 2001, pero la composición es diferente al previsto	Reducción del déficit corriente de la balanza de pagos y sostenibilidad de la Balanza de Pagos
Medidas de Política	- Crecimiento sostenido de exportaciones a través de tipo de cambio competitivo y neutralidad impositiva que fomente las exportaciones	- Nivel de déficit en cuenta corriente (últimos 4 años) influenciado por escaso dinamismo (menor que EBRP) de las exportaciones de bs. y serv's	- Expandir base exportable basado en: . Mejoras en el nivel de productividad y competitividad de bienes transables, (volumen, grado de transformación y contenido de valor) . Reducción de gastos de realización de exportaciones . Generación de externalidades en favor de la producción exportable (i.e. construcción de infraestructura productiva)
	- Ingresos por regalías de hidrocarburos financiarán parte importante de las importaciones	- Conclusión de venta de gas al Argentina y retraso en la venta de gas al Brasil	- Mejora de condiciones de acceso a los mercados externos para las exportaciones a través de: . Medidas planteadas anteriormente . Ejecución de políticas agresivas y pro-activas de promoción de exportaciones e integración económica (CAN, MERCOSUR y Chile) . Políticas de promoción y fomento a las exportaciones de manufacturas y productos transformados, intensivos en mano de obra (para adecuada inserción en el ALCA y aprovechamiento del ATPDEA)
	- Aumento de inversión extranjera directa sobre todo en sector minero y de hidrocarburos	- Caída de la inversión extranjera directa.	
	- Apertura efectiva de mercados (hidrocarburos, minerales, bienes agropecuarios o que incorporen mayor valor agregado)	- Aumento de precios internacionales de hidrocarburos y restricciones para-arancelarias de Argentina, Chile, Colombia y Ecuador	

APENDICE 4. MATRIZ COMPARATIVA DEL CONTEXTO MACROECONÓMICO.

Detalle	Marco Macroeconómico original	Comportamiento Macroeconómico Observado	Marco Macroeconómico Replanteado
	- Endeudamiento del sector público a tasas y plazos acordes con la posibilidad de generar recursos para enfrentar el servicio de la deuda		
POLÍTICA FINANCIERA	En la EBRP original la política financiera no es considerada como necesaria para mantener la estabilidad económica	Rehabilitación de las empresas (reducción de índice de mora, mejorar situación de solvencia) para la revitalización del sector productivo y recuperación de créditos otorgados por sistema financiero	Fortalecimiento del circuito de crédito, profundización de la intermediación financiera y revitalización del sector productivo.
Medidas de Política		- El Poder Legislativo aprobó el Proyecto de Ley de Reestructuración Voluntaria	- Promulgación de la Ley de Garantías Reales y Muebles
		- Se presentaron los proyectos de Ley de Concursos Comerciales o Concordato y de Buen Gobierno de las Sociedad Anónimas	- Avanzar en la aprobación e implementación del marco normativo ya planteado para sentar las bases para el desarrollo del mercado de capitales
		- Creación de la Superintendencia de Empresas y Procedimiento Comerciales	
		- Se esta diseñando el Fondo de Fortalecimiento Productivo	

APENDICE 5.

Mapa Institucional de Implementación y Monitoreo Propuesto en la EBRP

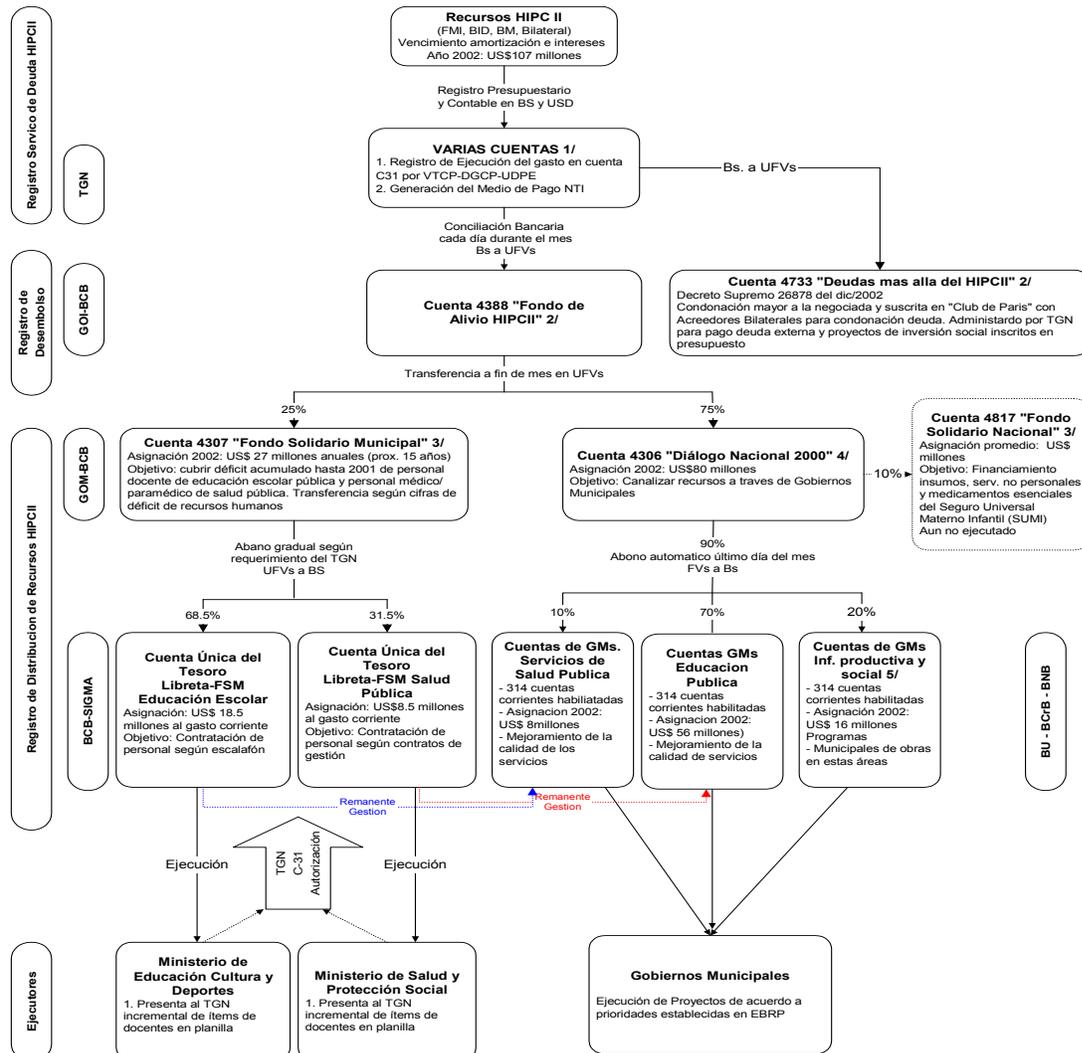


Nota: AR-Asignación de Recursos
 CISE-Consejo Interinstitucional de Seguimiento y Evaluación EBRP
 IG-Independencia de Gestión
 DP-Decisiones de Política
 EBRP-Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza
 INE- Instituto Nacional de Estadística
 LDN-Ley Dialogo Nacional
 SC-Sociedad Civil

MECyD- Ministerio de Educación Cultural y Deportes
 MSPS- Ministerio de Salud y Previsión Social
 MVSB- Ministerio de Vivienda y Servicios Básicos
 MAGDR- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural
 MDSM- Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente
 UDAPE- Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales
 VPEPP- Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular

APENDICE 6.

Flujo de Cuentas HIPC y EBRP



Fuente: Banco Central de Bolivia, Tesoro General de la Nación
 Las Líneas punteadas implica que las transferencias aún no han sido realizadas.
 Nota: 1/ No implica compra de dólares por parte del TGN

2/ Existe un efecto por diferencial de indexación a la UFV según fecha de abono

3/ Existe un efecto por diferencial de indexación mientras los fondos permanecen en cuenta

4/ No existe diferencial por indexación debido al abono en día de recepción de recursos

5/ Transferencia a cuentas es 70% por indicadores de pobreza y 30% a 9 departamentos por partes iguales y luego a cuentas municipales según indicadores de pobreza

BU-BCrB-BNB: Banco Unión, Banco de Crédito de Bolivia, Banco Nacional de Bolivia, respect

GOI-BCB: Gerencia de Operaciones Internacionales del Banco Central de Bolivia

GOM-BCB: Gerencia Operativa Monetaria

VTCP- Viceministerio del Tesoro y Crédito Publico

DGPF- Dirección General de Programación Financiera

GMS- Gobiernos Municipales

DGCP- Dirección General de Crédito Publico

TGN: Tesoro General de la Nación

UFV: Unidad de Fomento a la Vivienda (indexador)

APENDICE 7. INGRESOS Y GASTOS GOBIERNO CENTRAL

	1998	1999	2000	2001	2002(p)
I.- INGRESOS TOTALES	7,342,428.53	7,571,137.85	7,814,063.78	7,376,604.39	7,225.4
<i>INGRESOS CORRIENTES</i>	<i>7,043,428.86</i>	<i>6,819,337.42</i>	<i>7,237,926.44</i>	<i>6,838,584.98</i>	<i>7,090.7</i>
Ingresos Tributarios	4,316,265.65	3,951,311.65	4,961,027.77	5,203,185.30	5,615.6
Renta Interna	3,810,191.51	3,518,939.53	4,469,138.25	4,773,352.58	5,158.4
Renta Aduanera	506,074.14	432,372.12	491,889.52	429,832.72	457.3
Transferencia Hidrocarburos	2,035,853.26	1,947,953.83	1,485,114.11	933,514.74	821.0
Otros	691,309.95	920,071.94	791,784.57	701,884.94	654.1
<i>INGRESOS DE CAPITAL</i>	<i>298,999.67</i>	<i>175,063.68</i>	<i>576,137.34</i>	<i>538,019.40</i>	<i>134.7</i>
Venta de Activos			227,170.13	53,508.66	0.0
Donaciones	298,999.67	175,063.68	348,967.21	484,510.74	134.7
II.- GASTOS TOTALES	8,315,727.07	8,735,526.32	9,303,508.61	10,051,784.31	10,647.3
<i>GASTO CORRIENTE</i>	<i>8,145,545.53</i>	<i>8,341,808.18</i>	<i>8,846,103.72</i>	<i>9,566,094.23</i>	<i>10,249.6</i>
Servicios Personales	3,198,424.33	3,673,901.52	3,692,196.16	4,075,911.59	4,436.8
Sueldos	2,906,943.91	3,124,224.15	3,332,386.02	3,702,946.17	
Aporte Laboral	280,016.83	345,811.63	355,945.52	372,246.75	
Indemnizaciones	11,463.60	203,865.74	3,864.62	718.67	
Bienes y Servicios	759,062.88	697,110.08	859,154.44	908,401.61	924.6
Servicio Deuda Externa	493,219.64	340,539.27	444,274.55	492,777.57	510.6
Servicio Deuda Interna	329,088.98	322,980.17	424,897.58	596,058.48	804.4
Transferencias	3,061,364.59	3,239,613.74	3,394,325.69	3,471,599.64	3,573.2
Otros	304,385.11	67,663.41	31,255.30	21,345.34	
<i>GASTO DE CAPITAL</i>	<i>170,181.54</i>	<i>393,718.14</i>	<i>457,404.88</i>	<i>485,690.08</i>	<i>397.7</i>