

Bolivia

Resumen Ejecutivo



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

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, María 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.

Este documento ha sido financiado por la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Asdi. Asdi no comparte necesariamente los conceptos emitidos en este material. El contenido del mismo queda enteramente bajo la responsabilidad del autor.

Publicado por Asdi en 2004

Departamento de América Latina

Imprenta: Edita Sverige AB, 2004

Artículo número SIDA3623es

ISBN 91-586-8625-8

Este documento se puede encontrar en www.sida.se/publications

Indice

1. Introducción	5
2. Los contextos político, social y económico de Bolivia en su camino hacia la EBRP	7
3. El proceso – creando la EBRP	9
La EBRP interina	9
Los diálogos	9
La elaboración de la EBRP y el taller “Gobierno Escucha”	10
Ley del Diálogo Nacional	12
¿Cumplimiento con los objetivos de la participación?	13
4. La EBRP Estrategia original y respuesta inicial a las críticas	14
Perfil de pobreza y análisis de sus causas	14
Metas sin respaldo	15
El Marco macroeconómico	15
Plan de acción	16
Recursos	16
Cambios institucionales	17
Monitoreo y evaluación	17
5. Implementación de la EBRP	18
Alivio de deuda	18
Sostenibilidad fiscal en duda	18
Traducción de la EBRP en presupuesto	19
La Política Nacional de Compensación	20
Fortalecimiento institucional	20
El rol de la sociedad civil en el seguimiento de la EBRP	20
Diálogo nacional y la revisión de la estrategia	21
Impacto en la pobreza.	21
6. El rol de los donantes en la implementación de la ERP	22
Rol y opiniones sobre el contenido y la ejecución de la EBRP	22
Apoyo a la estrategia y cambios en las políticas de ayuda	22
7. Conclusiones	24
Hallazgos principales	24
Hacia el futuro	25
Implicaciones para Sida y otros donantes	27

1. Introducción

Con la aprobación de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (la EBRP) por los directorios del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional en el 2000, Bolivia llegó a ser uno de los primeros países en cumplir con los requisitos de HIPC II y beneficiarse del alivio de deuda comprometido. La estrategia fue anunciada en los círculos internacionales como un buen ejemplo de una Estrategia de Reducción de Pobreza en cuanto a contenido y a 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 titularización 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 ha puesto en evidencia debilidades del proceso de Estrategias de Reducción de Pobreza establecido en el marco de las Estrategias de Reducción de Pobreza para lograr sus objetivos en la práctica, incluso en el mediano plazo¹.

La EBRP comparte varias de las deficiencias observadas en estrategias de otros países (por ejemplo, no logra priorizar acciones, hay preocupaciones sobre la sostenibilidad del financiamiento de la estrategia, y no se consiguió crear apropiación amplia de la EBRP por parte de los actores nacionales). Sin embargo, la EBRP se diferencia de otras estrategias por la envergadura del Diálogo Nacional 2000 y por el rol importan-

¹ Se esperaba que lo siguiente se cumpliera con una ERP: (1) 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, (2) que sea enfocada a resultados que beneficien a los pobres, (3) que sea comprehensiva en el diagnóstico de pobreza, reconociendo el carácter multidimensional de pobreza y de las medidas para combatirla, (4) que sea asociativa en su orientación, con una base para una participación activa y coordinada entre las agencias para el desarrollo involucradas en apoyar las estrategias en el país (es decir, mejorar la coordinación entre donantes multilaterales, bilaterales, y organizaciones no gubernamentales), y (5) que se base en una perspectiva de mediana a largo plazo.

te dado a gobiernos municipales en la estrategia. El caso boliviano también se destaca por la decisión de institucionalizar en la Ley del Diálogo Nacional la distribución de los recursos HIPC II a los municipios, la repetición de un diálogo nacional, y la creación del Mecanismo de Control Social conformado por representantes de la sociedad civil para participar al seguimiento de la EBRP.

Cual sea el futuro de la EBRP en Bolivia, el proceso de su creación y su inicial implementación han dejado huella. Se profundizó el proceso de descentralización y se creó un marco para la continuidad de consultas 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. Los informes oficiales de seguimiento a la EBRP representan un proceso de auto-reflexión del gobierno sobre los esfuerzos para reducir la pobreza. Parece que la EBRP estimuló el apoyo de la cooperación en el incremento de oferta de información sobre indicadores sociales y de pobreza.

En una nota más preocupante, sin embargo, preocupaciones entre la cooperación internacional sobre temas de corrupción, administración deficiente de los recursos públicos y ausencia de planes y metas sectoriales específicos detienen las iniciativas hacia un financiamiento programático más flexible. Problemas de capacidad institucional han afectado la implementación de la estrategia. Pese a los alivios de deuda externa obtenidos, la sostenibilidad de la deuda externa del país se ha visto comprometida y se estima que Bolivia se encuentra nuevamente muy cerca de sobrepasar el ratio de sostenibilidad. 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 en una coyuntura crítica en Bolivia. Este informe analiza cómo llegamos a este punto y ofrece reflexiones sobre lo que la experiencia hasta ahora ha significado para Bolivia y lo que implica para el proceso ERP en general. El informe es el primero de cinco informes anuales sobre las estrategias de reducción de pobreza en Bolivia. Este año damos más énfasis al proceso de creación de la EBRP y a su contenido, que a la implementación de la estrategia. En los años subsiguientes, el estudio estará más enfocado a la implementación.

La metodología para este estudio se basa inicialmente en una revisión de 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 complementa con entrevistas realizadas por un equipo de cuatro investigadores (dos Bolivianos y dos extranjeras) durante tres semanas en abril 2003 a una amplia gama 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. Posteriormente, el ILDIS (Fundación Freidrich Ebert) 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.

La experiencia boliviana con la EBRP ha puesto en evidencia las debilidades del proceso establecido con en el marco de las Estrategias de Reducción de Pobreza para lograr, en la práctica, sus objetivos, aún en el mediano plazo. No obstante, el proceso ha dejado una huella en el país, con unos resultados positivos y otros preocupantes.

2. Los contextos político, social y económico de Bolivia en su camino hacia la EBRP

El contexto político, económico, y social de Bolivia dio un carácter particular al desarrollo de la EBRP en el país. En 1999, el país contaba con:

- Una estructura institucional descentralizada con un rol importante para municipios desde la promulgación de la Ley de Participación Popular en 1994
- Experiencia a nivel municipal en planificación participativa y una experiencia previa de consulta en el diseño de políticas nacionales (el diálogo nacional de 1997, realizado por el Presidente Banzer para establecer su plataforma de gobierno)
- Organización social fuerte
- Buenas relaciones con la cooperación internacional (por su dedicación en los años 80 y 90 a reformas económicas y otras)
- Creatividad demostrada en el diseño de políticas públicas (Ej. participación popular y la capitalización)
- Propuestas estratégicas sectoriales en marcha que podrían ofrecer 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 la pobreza (Ej. La Estrategia de Transformación Productiva del Agro de 1996 y la Propuesta Contra la Pobreza de 1997)

Bolivia sufría en el momento de la preparación de la EBRP una importante inestabilidad social y política. La economía se encontraba entrando en un periodo de grave recesión y, a pesar del incremento en el gasto social durante la década de los 90, las tasas de pobreza monetaria no disminuían.

A la vez, sin embargo, enfrentaba unas restricciones y obstáculos importantes. Las estrategias previas para combatir la pobreza no sobrevivieron a los cambios de gobierno. La agenda ya estaba llena con reformas en marcha y ya se había comprometido recursos. Además algunas de estas reformas eran difíciles de implementar por los persistentes problemas de capacidad de gestión. Un incremento significativo del gasto social en los 90 había bajado las tasas de pobreza no-monetaria, pero las tasas de pobreza monetaria (y el número total de pobres) siguieron aumentando. Más aún, en 1999, el país estaba entrando a un período económico recesivo, a pesar del “éxito” en estabilización y crecimiento durante la mayor parte de la década de los 90.

El inicio del proceso de la EBRP y del Diálogo Nacional 2000 se dio en un clima de creciente insatisfacción de la población con el gobierno

nacional. En cuanto a las relaciones entre el gobierno y donantes, hubo optimismo por un lado (sobre todo en círculos del Banco Mundial), e insatisfacción y quejas de parte de muchos donantes sobre la ejecución de todos los planes y leyes de reformas anteriores, por otro lado.

3. El proceso – creando la EBRP

Se pueden 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. Los actores principales fueron diferentes en cada etapa de este proceso, y se aprecia una falta de continuidad y de coherencia entre los resultados de cada etapa.

La EBRP interina

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. La tarea de escribir la estrategia estuvo a cargo de la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE) del Ministerio de Hacienda. 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. Durante el mes de octubre de 1999, el equipo de UDAPE estuvo asesorado por el director del Grupo de Pobreza del Banco Mundial.

Según se plantea en la EBRP interina, se esperaba que estas líneas de acción generales para luchar contra la pobreza presentadas en la misma 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. 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 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.

Los diálogos

La segunda y tercera etapas del proceso eran diálogos participativos: una serie de diálogos organizados por la sociedad civil (“los diálogos paralelos”) y el diálogo oficial – el Diálogo Nacional 2000. Los diálogos parale-

los fueron financiados en su mayoría con recursos de la cooperación, con el propósito de fortalecer la contribución de la sociedad civil al proceso de creación de la EBRP. Los procesos más importantes fueron el Foro Jubileo organizado por la Iglesia Católica con el apoyo de varias organizaciones funcionales (sindicatos, asociaciones, juntas de vecinos y otras organizaciones corporativas) y el diálogo del Comité de Enlace, un grupo recién organizado compuesto por organizaciones representando a los pequeños productores en el país. Estos dos procesos lograron integrarse al diálogo nacional oficial mediante representantes en las mesas departamentales de diálogo.

El gobierno nacional decidió entregar la responsabilidad de organizar el Diálogo Nacional 2000 a la Secretaría Técnica del Diálogo (STD) para dotarle de más legitimidad al proceso (dado la poca confianza que tenía el público en el gobierno nacional en ese momento). Como resultado de esta decisión, no hubo participación formal de las autoridades del gobierno nacional con poder de decisión en las mesas de diálogo.

La STD se formó de un equipo de profesionales independientes, muchos de los cuales trabajaban en la cooperación internacional y fueron asignados como cedidos a este esfuerzo. La STD planteó un diseño para el Diálogo Nacional 2000 que enfocaría la discusión en temas sobre los cuales 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? 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 más una mujer). Los representantes municipales luego pasarían a mesas de diálogo departamental y luego nacional.

Esta metodología se modifica después de la Guerra del Agua (confrontación sobre la privatización del sistema de agua en Cochabamba que terminó con la declaratoria de estado de sitio). El Diálogo se convirtió en una prioridad política para el gobierno. 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. Se determinó además que no solamente habría una Agenda Social (coordinada por la STD) que trataría el tema de pobreza y asignación de recursos HIPC II sino también estarían presentes las Agendas Económica y Política (organizados por los Ministerios de Desarrollo Económico y de la Presidencia respectivamente). Si bien la razón de agregar la agenda económica y política a último momento era ampliar los 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. Cada agenda fue organizada como evento aparte, con organizadores diferentes, y la esperada cumbre nacional que juntaría los procesos no se hizo porque la Agenda Política no logró llegar a acuerdos.

La elaboración de la EBRP y el taller “Gobierno Escucha”

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

Los acuerdos del Diálogo Nacional 2000 constituyeron un insumo en la elaboración de la EBRP, pero no fueron el insumo más importante. El objetivo mayor durante el proceso de escribir la estrategia fue lograr el alivio de deuda.

equipo de UDAPE, liderado por un profesional independiente externo a la institución. La STD 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. Según UDAPE, la información producida en el diálogo no permitía una priorización de las acciones. 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 deuda.

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 se sirvió para algo o si se hizo en vano. La Iglesia se queja 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 concluye que si la EBRP refleja los resultados del Diálogo es “pura coincidencia”. A estas críticas, responde un miembro del equipo encargado de escribir la estrategia 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 pueda ser aprobada por la cooperación internacional. Los términos de referencia del Fondo Monetario y el Banco Mundial eran bastante claros y el objetivo mayor durante el proceso de elaboración de la estrategia fue de lograr el alivio de deuda.

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 EBRP 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.

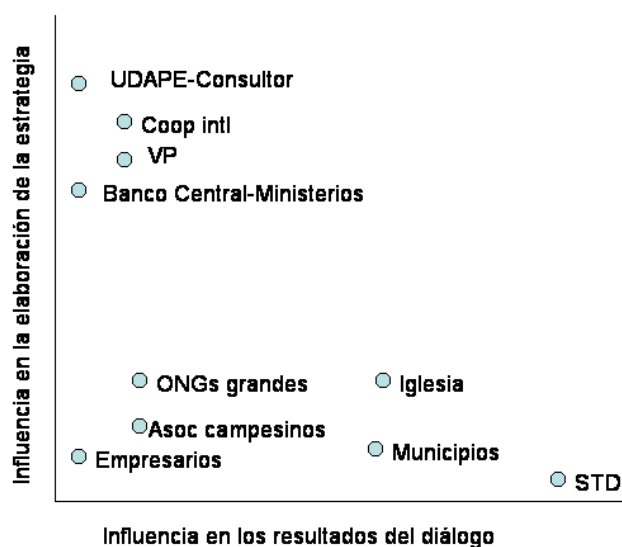
La influencia de la cooperación internacional se manifiesta tanto en los insumos para la estrategia (el formato y las políticas macroeconómicas en las cuales el Fondo Monetario tuvo fuerte injerencia,) como en el proceso de elaboración (lobby de los bilaterales para temas como género y corrupción, asistencia del Banco Mundial para diagnóstico de pobreza, reuniones “continuas” con el gobierno para discutir borradores). 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. 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 (con los pronósticos macroeconómicos) y la Vicepresidencia (con el marco institucional).

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 elaboración de la versión definitiva de la estrategia. 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 con proyecciones macro-económicas poco realistas.

Gráfico:

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



Ley del Diálogo Nacional

Una vez presentada y aprobada la EBRP, se inicia la sexta y última etapa, creación de la “Ley del Diálogo Nacional”. 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, e 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, y asigna recursos adicionales a los municipios con una nueva Política Nacional de Compensación.²

² 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

En 2003, casi nadie se había apropiado de la EBRP – o no la conocían o no la defendían.

El Diálogo Nacional 2000 presentó muchas oportunidades para la representación y participación de los pobres, pero la brecha entre el diálogo y la elaboración de la estrategia disminuyó la influencia de muchos de los posibles representantes de la población pobre.

¿Cumplimiento con los objetivos de la participación?

Apropiación Una hipótesis detrás de las Estrategias de Reducción de Pobreza fue que un proceso participativo llevaría a una mayor apropiación nacional de las estrategias de reducción de pobreza. ¿Qué podemos concluir de la experiencia en Bolivia? En 2003, casi nadie se había “apropiado” de la EBRP original – o no la conocían o no la defendían. La situación en 2001 es más difícil de reconstruir pero parece que, si hubo apropiación de la estrategia cuando se aprobó, esta se limitó a pocos actores.

La falta de apropiación de la EBRP entre los protagonistas del Diálogo Nacional 2000 muestra 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. La falta de apropiación de la EBRP en los actores con más influencia 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 económicos y sociales, los autores de la estrategia llegaron a estar cada vez más desilusionados con las soluciones propuestas en la estrategia. Otro argumento es que el gobierno no pudo apropiarse de una estrategia diseñada más que nada para cumplir con los requisitos de HIPC II.

Institucionalización del diálogo Una crítica común es que un proceso participativo impuesto desde afuera no será tomado en serio por un gobierno que no acepta ni cree en las ventajas de la participación. En Bolivia, sí se tomó en serio el proceso participativo porque los diversos actores involucrados veían ventajas propias de pasar por ese proceso. Con la Ley del Diálogo Nacional, se institucionalizan los diálogos participativos sobre política nacional, indicando que Bolivia quiere seguir en este camino.

Participación de los pobres Un objetivo 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 qué punto estas diferentes instancias representan a los pobres (y varios estudios sobre el proceso participativo en Bolivia ya 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. La responsabilidad de velar por los intereses de los más pobres recayó en los actores centrales en la elaboración de la estrategia.

4. La EBRP: Estrategia original y respuesta inicial a las críticas

En este capítulo analizamos en detalle el contenido de la EBRP original – de análisis de pobreza, plan de acciones, y marco macroeconómico e institucional. Un objetivo central del capítulo es entender las críticas de los actores y cómo el gobierno de Sánchez de Lozada pretendía responder a estas críticas con la EBRP revisada presentada al Grupo Consultivo en octubre 2003³.

Perfil de pobreza y análisis de sus causas

El análisis de la pobreza en la EBRP mide *pobreza* de dos maneras: por necesidades básicas insatisfechas y con líneas de pobreza de ingresos. Unos critican que estas medidas ignoran la importancia de aspectos cualitativos de la vida — culturales, étnicos, y de género. Otra crítica del perfil de pobreza en la EBRP es que no analiza diferencias entre grupos en la sociedad, ni investiga cuáles características de hogares están correlacionadas con la pobreza.

Ni la EBRP original ni la revisada incluyen un análisis de las causas de pobreza no monetaria, de la persistente insatisfacción de necesidades básicas. Por lo tanto, la EBRP carece de análisis suficiente para sustentar su plan de acción para los sectores sociales.

El análisis de las causas de la pobreza de ingreso coincide con las grandes líneas de estudios sobre la pobreza 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”, (2) la distribución y condición de los recursos naturales, y (3) las estructuras de poder y de exclusión. Otras debilidades del análisis de pobreza son la falta de análisis de los riesgos y vulnerabilidades que tienden a empobrecer a los hogares y la ausencia de las políticas de Estado en aliviar y/o generar pobreza o en frustrar la eliminación de la misma. Una visión más dinámica del proceso de empobrecimiento y una evaluación del éxito o fracaso de estrategias, políticas y programas pasados facilitaría la elección de políticas para la estrategia de reducción de pobreza.

³ Este documento es la propuesta que el gobierno quería discutir en un Diálogo Nacional 2003, pero el Presidente Sánchez de Lozada no llegó a convocar este diálogo porque estimaba que las condiciones no se daban para este encuentro nacional. La EBRP revisada no es entonces documento oficial sino una propuesta con futuro inseguro.

Metas sin respaldo

El objetivo central de la EBRP original se traduce en cinco indicadores de impacto con metas definidas para 2015. A estos se asocian una serie de indicadores de resultado e indicadores intermedios. 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 propone reemplazar los indicadores de la EBRP original con metas alineadas con las Metas del Milenio.

Hay una desconexión conceptual y empírico entre el plan de acciones en la EBRP y las metas establecidas.

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, las proyecciones de reducción de pobreza de ingreso 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. Pero la EBRP original no establece un vínculo conceptual ni empírico entre estas variables y el plan de acciones en la estrategia. Esta desconexión entre las acciones y las metas en la EBRP llevaron a comparar a dos entrevistados en este estudio a 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.

El Marco macroeconómico

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 un hecho la continuidad del programa económico. Dependen sobre todo de las acciones estratégicas (inversiones públicas, apoyo a microempresas, estrategias de desarrollo rural) para aumentar la elasticidad crecimiento reducción de pobreza.

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 basan en un desempeño sin precedentes en los últimos 30 años. Tampoco se explicó como se iba a pasar de la fase recesiva o de menor crecimiento a la que había ingresado la economía a partir de 1999. 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.

Plan de acción

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.

El plan de acciones en la EBRP original está organizada en cuatro partes: oportunidades (ampliar oportunidades de empleo y ingresos), capacidades (desarrollar capacidades productivas), seguridad y protección y participación social. Con respecto al presupuesto asignado, las acciones para promover oportunidades de empleo e ingreso y de desarrollar capacidades son de lejos las más importantes.

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. Además hay muchos que opinan que la EBRP original tiene demasiado énfasis en desarrollo humano y que estas inversiones no serán sostenibles. Otra crítica es que la EBRP deja la impresión que género aparece más para satisfacer un requisito que para realmente lograr la transversalidad de género en políticas y programas sectoriales.

La EBRP revisada preserva la mayoría de las acciones propuestas en la EBRP original; y su marco de inversión en 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 productivas y de desarrollo económico local. Ambas ideas, junto con la construcción de infraestructura productiva y saneamiento y titularización 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, por ejemplo la educación alternativa.

Una gran variedad de actores dice que el problema principal de la EBRP original es que no ofrece solución a los problemas económicos del país.

Recursos

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 (HIPC II y el alivio “más allá del HIPC” representan algo más que US\$100 millones por año para Bolivia, 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. Para poder ejecutar los gastos adicionales sin afectar los equilibrios macroeconómicos planteados en la estrategia la EBRP original 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.”

Cambios institucionales

La gran mayoría de las acciones detalladas en la estrategia están a cargo de instancias nacionales (junto con su nivel desconcentrado – las prefecturas). Para fortalecer este nivel de gobierno, la EBRP propone la institucionalización de varias instancias de gobierno nacional. 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.

HIPC II y el alivio de deuda “más allá del HIPC” representan unos \$110 millones por año para Bolivia. Estos fondos son en su mayoría asignados a los municipios. El presupuesto total de la EBRP es de más de \$1 billón por año.

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.

La evaluación es responsabilidad de UDAPE, pero para hacer el monitoreo oficial de la estrategia se crea un equipo, encabezado por UDAPE e incluye al Instituto Nacional de Estadísticas (datos sobre la población y acceso a servicios), el Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (gestión 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 asegura la representación de la sociedad civil, pero no se excluyen contribuciones de otras organizaciones. Fuera del monitoreo y la evaluación contemplados en la EBRP original, la Ley del Diálogo Nacional establece la necesidad de hacer una revisión de la estrategia cada tres años, mediante un Diálogo Nacional participativo, abriendo la puerta a una participación más amplia en la evaluación y monitoreo de la estrategia.

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 el próximo capítulo). La EBRP revisada trata de responder a estas debilidades, pero su lista de actividades relacionados con monitoreo y evaluación es tan ambiciosa que genera dudas sobre la capacidad del gobierno para cumplir con estos propósitos.

5. Implementación de la EBRP

Alivio de deuda

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 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. Sin embargo, se observó una baja ejecución de estos recursos por los municipios. Para el año 2002 sólo se ejecutaron el 52,43% del total de recursos de alivio de deuda destinados a los 314 municipios.

Por otro lado, estas transferencias 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 Bolivia

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.

Entre los factores que contribuyeron a esta situación están:

- el contexto económico recesivo (y la bajada de recaudaciones tributarias)
- los costos crecientes de reformas (como la reforma de pensiones)
- la reducción de ingresos por la baja continua de recaudaciones en el sector hidrocarburos
- aumentos en gastos (algunos, como el número de maestros y el personal de salud y las transferencias a los municipios, relacionados con la EBRP)
- incremento en los intereses de deuda interna.

Bolivia ha estado sin PRGF desde 2000 en parte por falta de cumplimiento con condiciones relacionadas con la EBRP.

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. En ese entonces, Bolivia todavía estaba cumpliendo (“on track”) con las metas cuantitativas, pero no había ejecutado una reforma del código tributario. Durante la segunda mitad del 2002, el gobierno no cumplió incluso con las metas cuantitativas. Después de los acontecimientos violentos de febrero 2003, el Presidente visitó Washington para hacer conocer la importancia de llegar rápidamente a un acuerdo con el FMI, pero aparte de los problemas del déficit fiscal esta vez habían otros obstáculos para un PRGF – los relacionados con la EBRP. El compromiso fue llegar a un acuerdo Stand-by, lo cual tiene una visión de corto término en vez de la visión de mediano o largo término que se esperaba lograr 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 de 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. Sin PRGF, el gobierno se quedó sin PRSC y con la obligación de buscar préstamos no concesionales.

Además de estos problemas, vemos que todavía no se han tomado todas las acciones contempladas en la EBRP para fortalecer el gasto. 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 adicionales, 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 van a cambiar?

Traducción de la EBRP en presupuesto

Bolivia tiene (en teoría), una organización del manejo de recursos públicos muy desarrollada, pero en la realidad es muy difícil preparar un presupuesto que se acuerde a la EBRP e 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). El control y seguimiento del gasto público debería extenderse a los municipios pero 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).

A pesar de estas dificultades se puede establecer que el gasto social no ha bajado mucho durante esta crisis económica y que, con la excepción del sector de agua y saneamiento que ha visto una reducción significativa desde 1999, los patrones de gasto sectoriales no se han modificado con la EBRP. 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 embar-

go, 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.

La Política Nacional de Compensación

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 (PNC), que buscaba hacer llegar a los municipios recursos adicionales de inversión obtenidos con créditos o donaciones de la cooperación internacional. En 2002, el Fondo de Inversión Productivo y Social (FPS), fondo responsable para la implementación de la PNC, tuvo un record de ejecución

Sin embargo, con la reforma también surgieron problemas. Por un lado, se ha percibido que la PNC no ha tenido el apoyo político suficiente, ni la confianza suficiente de la cooperación, para que el FPS obtenga \$100 millones que había ofrecido y comprometido con los gobiernos municipales. Con esta reforma, 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).

Fortalecimiento institucional

La ineficiencia observada por los municipios en la ejecución de los recursos HIPC II y la preparación de proyectos para acceder a los fondos del FPS 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.

Paralelamente, los informes de seguimiento de la EBRP reportan un cumplimiento del 100% de las acciones previstas en la EBRP en el marco de reformas institucionales a nivel nacional. La institucionalización realizada hasta el momento se limitó a los recursos humanos. No se iniciaron otros elementos importantes de las reformas como la reestructuración organizacional y el marco normativo. 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.

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. Las instituciones nacionales y departamentales han sufrido por no tener idea clara de sus funciones y por no tener fondos para su operación (ni para pagar los directorios). Hoy día se aprecian grandes diferencias entre el MNSC (que tiene un carácter más político) y los departamentales (donde se percibe una mayor preocupación por el seguimiento a obras y proyectos) A pesar de la presencia de

los mecanismos, personal de UDAPE caracteriza el rol de la sociedad civil en el seguimiento de la estrategia como “esporádico”.

El Mecanismo Nacional de Control Social tiene un carácter político. En los mecanismos departamentales se percibe mayor preocupación por el seguimiento a obras y proyectos.

Diálogo nacional y la revisión de la estrategia

Entre el gobierno de Sánchez de Lozada y la cooperación, las discusiones sobre la EBRP revisada recibían más atención que la implementación de la EBRP original. La intención era convocar un diálogo nacional en 2003, como lo estipula la Ley del Diálogo Nacional, para discutir la propuesta de EBRP revisada, pero no se ha convocado todavía. 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. 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.

Impacto en la pobreza

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. Se observó a la vez un aumento en la desigualdad de ingreso. 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.

6. El rol de los donantes en la implementación de la EBRP

Rol y opiniones sobre el contenido y la ejecución de la EBRP

La cooperación internacional (y no solo el Banco Mundial y el Fondo Monetario – como era de esperar) ha sido un actor central en la creación de la EBRP original así como en la preparación de la EBRP revisada. Ello implica que muchas de las características de la EBRP que la cooperación ahora considera como debilidades, de hecho reflejan esta misma injerencia por parte de los donantes. Es el caso de la falta de priorización (porque todos los donantes querían incluir sus propios temas y proyectos), la falta de atención para el crecimiento económico (porque la cooperación dió 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 por la ejecución en la estrategia también se relaciona 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.

Apoyo a la estrategia y cambios en las políticas de ayuda

Los objetivos de las Estrategias de Reducción de Pobreza incluían 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. En cuanto a la coordinación, representantes de la cooperación internacional se reúnen mucho entre ellos (según algunos, más que antes). Los contactos intensivos entre los donantes parecen ayudar a evitar que se dupliquen esfuerzos en el nivel de proyectos, pero por lo general, cada quien todavía trabaja con sus propios objetivos, indicadores y procedimientos. Se percibe que la coordinación con los donantes podría mejorarse si el gobierno asumiera más liderazgo.

En las modalidades de ayuda no se ha visto gran cambio. La gran mayoría de los donantes “no IFIs” opinan 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

El hecho que las dos instituciones de Bretton Woods condicionan sus programas mutuamente ha tenido consecuencias negativas para Bolivia.

dentro del marco de la EBRP. Solo la Comisión Europea quiere cambiar algunos aspectos en su nueva estrategia (de 5 años) para enmarcarla mejor dentro de la EBRP.

En cuanto al Banco Mundial y el Fondo Monetario, estos en principio apoyan a la EBRP a través de un PRGF y un “Poverty Reduction Strategy Credit” (PRSC). Pero en este momento Bolivia no tiene PRGF ni PRSC, por los problemas discutidos en capítulo 5. El hecho que las dos instituciones de Bretton Woods ahora condicionan sus programas mutuamente (condicionalidad cruzada) ha tenido por lo menos tres consecuencias negativas para Bolivia: (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; y (3) condujo a una situación que “obligó a buscar” un monto grande de donaciones al presupuesto de parte de donantes bilaterales que opinan que no se dan las condiciones para ello.

Se esperaba que la EBRP diera un rol de liderazgo al gobierno en sus relaciones con la cooperación, pero parece que el gobierno tiene insuficiente control sobre los proyectos de la cooperación internacional. Un representante del Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo 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.

Tampoco se ha visto el esperado incremento en ayuda programática. 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 parlamentos. Un segundo problema es que la gestión pública de recursos todavía es débil y hay demasiada corrupción para dejar el control de recursos al gobierno, según unos donantes. Un tercer obstáculo es que la EBRP no es suficientemente concreta todavía y tampoco los planes sectoriales.

7. Conclusiones

Hallazgos principales

La EBRP original fue un esfuerzo importante y serio. 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 impuestos para una Estrategia de Reducción de Pobreza representaron en muchos sentidos una continuación de procesos ya en marcha en Bolivia, incluyendo el Diálogo Nacional 1997. Sin embargo, el objetivo principal del gobierno nacional fue obtener el alivio de deuda disponible y por lo tanto 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. 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.

A pesar de ello, el proceso de elaborar e implementar la EBRP parece abrir oportunidades para pasos positivos en el futuro. Se percibe:

- Un nuevo impulso a la descentralización
- La protección de los presupuestos de los municipios y el gasto social a nivel nacional, en un momento de aguda crisis económica.
- Un lugar importante para la lucha contra la pobreza en la agenda política a nivel nacional
- Un aumento en información sobre pobreza en Bolivia
- Nuevas instituciones de control social por la sociedad civil
- El fortalecimiento de algunos sectores de la sociedad civil

Por otro lado, han surgido algunos problemas preocupantes en la implementación, problemas que predicen dificultades futuras en cualquier proceso de lucha contra la pobreza. 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. Bolivia se encuentra ahora en una

El proceso de elaborar e implementar la EBRP parece abrir unas oportunidades para pasos positivos en el futuro.

coyuntura económica, social y política muy complicada y sería prematuro sacar conclusiones sobre la medida en que el proceso de crear e implementar la EBRP constituye un paso significativo y durable hacia la reducción de pobreza.

Hacia el futuro

Revisión de la estrategia y el rol de la cooperación internacional

El hecho de que la estrategia revisada (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. 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.

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.

Revisión de la estrategia y el contenido de la EBRP

Habría que tener cuidado en Bolivia con la tendencia a seguir mejorando planes sin extraer las lecciones de la implementación de anteriores esfuerzos. 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 comprensivo 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, el informe resume algunos puntos generales que el gobierno podría tomar en cuenta, relacionados con el alcance apropiado de una ERP; el análisis de pobreza, el trato de la pobreza urbana, y el tema de desarrollo económico en la EBRP; las implicaciones del contexto recesivo; el rol positivo y negativo del marco macroeconómico; y la falta capacidad administrativa.

Alianzas en la lucha contra la pobreza

En Bolivia, no se ha progresado mucho en crear alianzas entre el gobierno, la sociedad civil, el sector privado y la cooperación en la lucha contra la pobreza. 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.

Estructura descentralizada y la lucha contra la pobreza

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. 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 para adecuar las responsabilidades a las capacidades de diferentes municipios.

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. 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 mancomunal, regional o nacional.

La descentralización de recursos crea 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, y evaluar cuál ha sido el impacto de las acciones municipales. Se puede imaginar que en un futuro la implementación de “results-oriented budgeting” en un sistema descentralizado de gobierno será un reto importante.

Diálogo, expectativas, y los conflictos sociales

Algunos de los entrevistados para este estudio expresaron 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. Dar 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. 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.

Sostenibilidad financiera

La Iniciativa HIPC pretendía devolver a los países con niveles de deuda insostenibles la sostenibilidad fiscal, pero hoy surgen de nuevo preocupaciones sobre la viabilidad del déficit fiscal boliviano y, por lo tanto, de la EBRP. Esta claro que para salir de esta difícil situación y generar un ambiente favorable al financiamiento de acciones de reducción de

Nos parece importante buscar abrir más espacios pequeños y permanentes para la discusión sobre políticas públicas, para que no todas las expectativas de la población se concentren en un diálogo nacional cada tres años.

pobreza desde el gobierno, habrá que cumplir con muchas de las acciones propuestas en la EBRP original para asegurar el financiamiento para la EBRP: recortar y reorientar los gastos que no sean indispensables, incrementar sus fuentes de ingresos a través de reformas de impuestos, organizar mejor la gestión de los recursos que negocia con la cooperación internacional, revisar en detalle la cartera de financiamiento externo y asegurarse que la misma responde a las prioridades nacionales. 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, los gobiernos municipales y las regiones, a través de las Prefecturas, tienen también un rol muy importante.

Implicaciones para Sida y otros donantes

El hecho de que la EBRP no vaya a alcanzar las metas seguramente ni en el mediano plazo, sugiere que es buen momento para reflexionar sobre las debilidades de este enfoque (“approach”) para tratar de acelerar la reducción de pobreza.

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 la responsabilidad por los resultados de este proceso.

El hecho de que el marco de la EBRP no haya alcanzado las metas para una Estrategia de Reducción de Pobreza ni en el mediano plazo 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.

La experiencia en Bolivia sugiere 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 bajo HIPC II).

La EBRP no ha logrado inspirar más ayuda programática porque muchos donantes creen que las condiciones no se dan todavía para este tipo de ayuda. Hay muchas razones por querer ver más coordinación entre donantes, pero hay que preguntar si la decisión de proveer o no ayuda programática bilateral deba condicionarse a un acuerdo PRGF con el FMI. 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*.

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.⁴ Apoyar los esfuerzos del gobierno de evaluar las experiencias con las políticas principales de las EBRP sería una manera concreta de contribuir al proceso de aprendizaje en Bolivia sobre la reducción de pobreza.

Otra consideración importante para la cooperación internacional es el papel de los donantes en apoyar a 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.

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 en estos debates e investigaciones, puesto que son clave para las políticas que se aplican en países como Bolivia.

⁴ 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 revisada se centra de nuevo en un plan

El mayor desafío de nuestra época es reducir la pobreza del mundo a la mitad. Para lograrlo se requieren cooperación y sostenibilidad. Los países contraparte son responsables de su propio desarrollo. Asdi distribuye recursos y desarrolla conocimientos y competencias, ésto enriquece al mundo.



AGENCIA SUECA DE COOPERACIÓN
INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

SE-105 25 Estocolmo, Suecia
Teléfono: +46 (0)8 698 50 00
Telefax: +46 (0)8 698 56 15
info@sida.se, www.asdi.org