

Bolivia: ¿Más de lo mismo?



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, Asdi, 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 refirió a un análisis detallado del proceso de descentralización de la gestión presupuestaria y su impacto en la ERP y en 2004 al Desarrollo Económico Local en el contexto de las 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 2004, aunque el documento ha sido actualizado hasta diciembre de 2004.

La temática central de los informes para 2004 es la del 'crecimiento pro-pobre'. Dicho tema se escogió debido a que uno de las quejas de muchos actores en los tres países fue que en el proceso consultivo y el diseño de la ERP no se profundizó en la relación entre la ERP y las reformas económicas tal para asegurar que la conducción de la políti-

ca económica sea consistente con los objetivos de la reducción de pobreza. Nos hicimos la pregunta entonces como las ERP de los tres países definen la relación entre el crecimiento y la reducción de la pobreza y si las políticas propuestas efectivamente podrían promulgar un crecimiento más pro pobre.

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, 2004

Evaluación de las Estrategias de Reducción de Pobreza en América Latina – 2004

Informe País: Bolivia, 2004

"Bolivia: ¿Más de lo mismo?"

Publicado por Asdi en 2005

El Departamento regional para América Latina

Autor: Kristin Komives (Institute of Social Studies - ISS), Juan Carlos Aguilar (Strategy Advisors for Government Reform - SAX®), Geske Dijkstra (Erasmus University Rotterdam) y Cristóbal Kay (ISS), con insumos de Marcela Calderón (SAX®), Cecilia Larrea (SAX®) y Cecilia Ramos (SAX®)

Imprenta: Edita Sverige AB, 2005

Artículo número SIDA4611es

ISBN 91-586-8303-8

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

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.



Agradecemos la cooperación de personeros del Gobierno de Bolivia, de organizaciones de la sociedad civil y de la comunidad internacional que participaron en este estudio a través de entrevistas y/o haciéndonos conocer documentos y datos. Apreciamos también la colaboración de Carlos Toranzo Roca y el personal del ILDIS (Fundación Friedrich Ebert) en la organización del Taller que se realizó en La Paz, el 4 de noviembre de 2004, permitiéndonos compartir un primer borrador del estudio con un grupo selecto de actores sociales e instituciones y recibir sus impresiones. Finalmente, extendemos nuestro agradecimiento a nuestros colegas en el Instituto de Estudios Sociales (Rob Vos, José Cuesta, Maritza Cabezas, Joao Guimaraes y otros) por sus valiosos comentarios y guía, así como a Torsten Wetterblad, Karin Metell Cueva, Johanna Teague y Arturo Beltrán de Asdi por sus comentarios y colaboración a lo largo del presente estudio.

Índice

Listado de Figuras.....	7
Listado de Cuadros	7
Listado de Recuadros	7
Glosario	7
1. Introducción	11
1.1. El Proceso "PRSP" en teoría.....	11
1.2. El "Proceso PRSP" en la práctica.....	13
1.3. La búsqueda de soluciones para reducir pobreza continúa: Crecimiento Pro-Pobre	14
2. El contexto político, social y económico en Bolivia en 2004....	15
2.1. Nuevo Presidente, nueva agenda.....	15
2.2. Inestabilidad política y social	16
2.3. El costo económico de la inestabilidad	17
2.6. Gasto social y pobreza monetaria.....	18
2.7. Implicaciones del contexto para la EBRP	19
3. Estado de la EBRP y su revisión en 2004	20
3.1. Del 2001 al 2004: la EBRP original nace, agoniza, muere ... y renace temporalmente	21
3.2. La revisión de la EBRP: un camino incierto	23
3.3. El Directorio del Diálogo: ¿participación de la sociedad civil en el diseño del Diálogo?, o ¿hacia la cogestión?	24
3.4. Diálogo Nacional "Bolivia Productiva": hacia las Estrategias Productivas Integrales... y qué fue de la EBRP revisada?	27
3.5. El Pre-Diálogo.....	30
3.6. "La" sociedad civil y los Diálogos 2000 y 2004.....	33
3.7. El estado de la EBRP: la falta de un marco de mediano plazo.....	35
4. Seguimiento a la implementación de la EBRP en 2004	37
4.1. Dificultades en hacer seguimiento a los gastos asociados con la EBRP	37

4.2. Continuidad en desembolsos y alguna mejora en la ejecución de recursos HIPC II	38
4.3. Problemas de ejecución a nivel nacional	39
4.4. Nuevos planes y cambios organizacionales: escasa atención a la implementación	41
4.5. Sistema de seguimiento y monitoreo: poca acción e instituciones débiles	42
5. La Cooperación Internacional y el "Proceso PRSP"	44
5.1. Las condiciones para el apoyo presupuestario	45
5.2. Las condiciones para el AP: la práctica y evolución de los acontecimientos	46
5.3. La coordinación de donantes	50
5.4. Aspectos a resaltar	51
6. Crecimiento Pro-Pobre en Bolivia	54
6.1. ¿Qué es crecimiento pro-pobre?: no hay consenso	54
6.2. ¿Ha habido crecimiento pro-pobre en Bolivia?	55
6.3. Crecimiento pro-pobre en la práctica: una evolución en la EBRP?	56
6.4. Perspectivas para el futuro: análisis conceptual del modelo propuesto en la EBRP	66
6.5. Perspectivas para el futuro: resultados de estudios recientes	70
6.6. Conclusiones: la oportunidad del gas para el crecimiento pro-pobre	73
7. Conclusiones y Recomendaciones	76
Bibliografía	80
Lista de entrevistados	83
Anexo 1: Ejemplos de algunos conflictos sociales en junio-julio 2004	86
Anexo 2: Cuadros Económicos	87
Anexo 3: Gasto Social	88
Anexo 4: Directorio del Diálogo	89
Anexo 5: La Sociedad Civil en Bolivia	90
Anexo 6: Utilización de los Recursos HIPC II	100
Anexo 7: Ejecución de la Inversión Pública en 2004	101
Anexo 8: Coeficiente Gini en Bolivia	102
Anexo 9: Incentivos Financieros y Fiscales	103

Listado de Figuras

Figura 3.1	Metodología del Diálogo Nacional 2004
Figura 6.1	Relación Crecimiento-Reducción de Pobreza en la EBRP
Figura 6.2	Acciones Gubernamentales para Promover Crecimiento en varios Sectores

Listado de Cuadros

Cuadro 2.1	Inversión Total Pública y Privada (Nacional y Extranjera)
Cuadro 2.2	Indicadores de Deuda
Cuadro 2.3	Ratios de Deuda
Cuadro 2.4	Porcentaje de la Población que vive en Condiciones de Pobreza Monetaria en Bolivia en 2002
Cuadro 4.1	Desembolsos HIPC II (En USD)
Cuadro 4.2	Distribución y uso de los Recursos HIPC II (En millones de Bs y %)
Cuadro 4.3	Distribución Sectorial de la Inversión Pública en 2004 (En millones de Bs y %)
Cuadro 6.1	Resultados de Estudios sobre el Crecimiento Pro-Pobre en Bolivia
Cuadro 6.2	Impacto en Pobreza e Inequidad en Bolivia de Diferentes Políticas y Estudios del Banco Mundial
Cuadro 6.3	Impacto Estimado de Políticas en el Crecimiento y la Pobreza: Estudio Klasen et al.

Listado de Recuadros

Recuadro 3.1	Opiniones de la Cooperación Internacional sobre la revisión de la EBRP
Recuadro 3.2	Financiamiento del Diálogo Nacional 2004
Recuadro 3.3	Género y el Diálogo 2004
Recuadro 4.1	Políticas de Género en el Gobierno Nacional: Muchos Planes y Cambios Institucionales aunque Poca Implementación
Recuadro 6.1	La Tierra y la EBRP

Glosario

AIPE	Asociación de Instituciones de Promoción y Educación
ANPB	Asociación de Nacional de Periodistas de Bolivia
CAF	Corporación Andina de Fomento
CDF	Comprehensive Development Framework
CEDURE	Centro de Estudios para el Desarrollo Urbano
CFAA	Country Financial Accountability Assessment
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
CNJRB	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 Transformación Productiva del Agro
ERBOL	Educación Radiofónica de Bolivia
ESAF	Enhanced Structural Adjustment Facility (Facilidad Ampliada para el Ajuste Estructural)
FAM	Federación de Asociaciones Municipales
FEBOP	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 of Social Studies
LDN	Ley de Dialogo Nacional
LIDEMA	Liga de Defensa del Medio Ambiente
LPP	Ley de Participación Popular
MAS	Movimiento Hacia el Socialismo
MBL	Movimiento Bolivia Libre
MDG	Millennium Development Goals(Objetivos de Desarrollo del Milenio)
MyPE	Mediana y Pequeña Empresa
MNCS	Mecanismo Nacional de Control Social
MTEF	Medium Term Expenditure Framework
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
ONG	Organización No Gubernamental
PAN	Programa de Atención a Niños/Niñas menores de 6 años

PASA	Programa de Apoyo a la Seguridad Alimentaria
PER	Public Expenditure Review
PGDES	Plan General de Desarrollo Económico y Social
PLANE	Plan Nacional de Empleo de Emergencia
PMAP	Programa Multidonante de Apoyo Presupuestario
PNC	Política Nacional de Compensación
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRF	Programa de Readecuación Financiera
PRGF	Poverty Reduction and Growth Facility (Facilidad para el Crecimiento y la Reducción de la Pobreza)
PRONAR	Programa Nacional de Riego
PRONER	Programa Nacional de Electrificación Rural
PRSC	Poverty Reduction Support Credit(Crédito Programático para la Reducción de la Pobreza)
PSIA	Poverty and Social Impact Assessment
SIBTA	Sistema Boliviano de Tecnología Agropecuaria
Sida/Asdi	Swedish International Development Agency
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
TM	Toneladas Métricas
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 del Ministerio de Hacienda
VIPFE	Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo
VP	Vicepresidencia de la República

1. Introducción

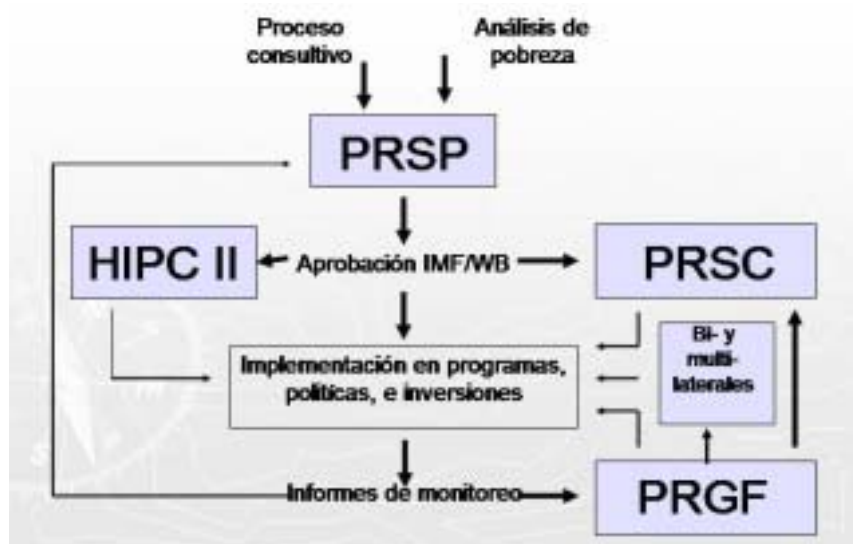
Este informe es el segundo de cinco informes anuales sobre las estrategias de reducción de pobreza en Bolivia. En el informe de 2003, escrito tres años después de la aprobación de la Estrategia Boliviana de Reducción de Pobreza (EBRP) concluimos que "la experiencia boliviana con la EBRP concertada ha 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)". Un año más tarde concluimos con más evidencias que este marco — que denominamos el "Proceso PRPS" — no está funcionando en Bolivia como fue originalmente concebido por las instituciones de Bretton Woods.

Los diálogos y las discusiones que surgen a raíz de este proceso son una parte importante de la búsqueda continua de estrategias viables y concertadas para reducir pobreza (y más aún "generar riqueza") en Bolivia. Pero la EBRP y el proceso que la engloba no han logrado establecer un marco concertado de mediano plazo para la lucha contra la pobreza, ni producir los cambios esperados en la forma de trabajar de la cooperación internacional y en la relación gobierno-cooperación.

1.1. El Proceso "PRSP" en teoría...

Para recordar, el gráfico muestra cómo el "Proceso PRSP" debería funcionar en teoría. El proceso se iniciaba con la creación de una Estrategia de Reducción de Pobreza (PRSP por sus siglas en inglés) mediante una combinación de análisis y de procesos participativos. Los procesos participativos pretenden dar voz a los pobres en el diseño de políticas anti-pobreza, así como aumentar el sentido de apropiación ("ownership") en la estrategia nacional. Una vez escrito, el documento se aprobaba en los directorios del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Con la aprobación del documento, la estrategia entraba en vigencia y tenía varias consecuencias tanto para el gobierno como para la cooperación internacional.

Siguiendo las flechas en el gráfico hacia abajo, el gobierno se dedicaba a implementar las políticas, programas e inversiones en la estrategia. A lo largo de este proceso de implementación, el gobierno producía informes de monitoreo que deberían servir para la



realimentación y reajuste periódico de la estrategia en base a las lecciones aprendidas. El objetivo era que la estrategia sea un marco de mediano o largo plazo que permita obtener más estabilidad y eficacia en las políticas de lucha contra la pobreza en el país.

En un país HIPC, la aprobación de la estrategia cumplía además un requisito importante para obtener el alivio de deuda denominado HIPC II. Una vez obtenido, este alivio de deuda es irreversible. Ya que el alivio de deuda externa reduce el gasto en servicio de deuda, se esperaba que el país HIPC usara este dinero ahorrado para apoyar la implementación de la estrategia de reducción de pobreza.

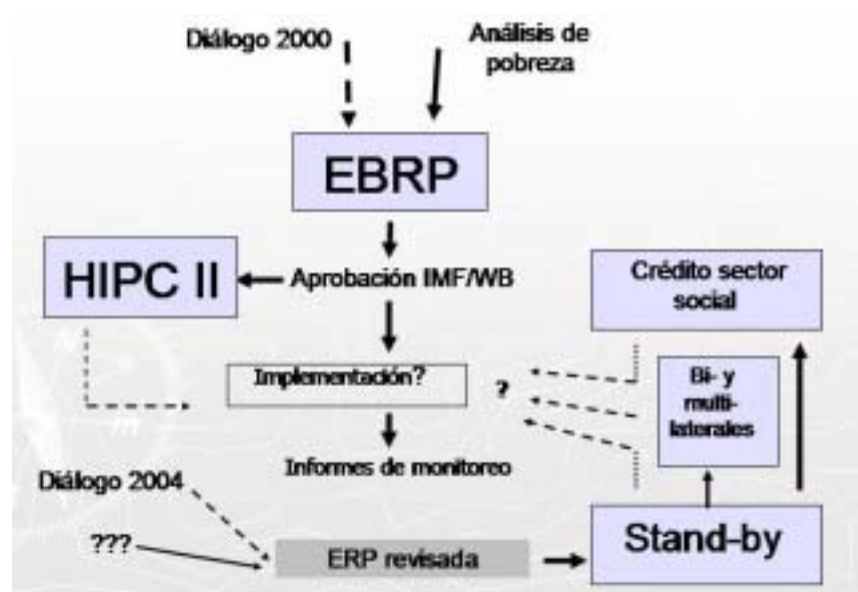
Por otro lado (a la derecha del gráfico), la cooperación se comprometía a apoyar la estrategia con donaciones, créditos e instrumentos de apoyo. El Fondo Monetario Internacional (FMI) convirtió su instrumento tradicional de relacionamiento con los países HIPC, la Facilidad Ampliada para el Ajuste Estructural (ESAF por sus siglas en inglés), en una Facilidad para el Crecimiento y la Reducción de la Pobreza (PRGF). La idea subyacente era que el FMI se ocuparía, a partir de entonces, 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 estén orientadas a beneficiar a los más pobres. Para lograr este objetivo, se acordó que tener una ERP en implementación y hacerle seguimiento (o sea producir informes de monitoreo) sería condición necesaria para acceder a un PRGF con el FMI.

El Banco Mundial decide acompañar el Proceso PRSP en los países HIPC con recursos concesionales más flexibles en la forma de Créditos Programáticos para la Reducción de la Pobreza (PRSC), que serían otorgados de manera recurrente durante los años que el país requiera apoyar sus esfuerzos de reducción de la pobreza. Estos créditos tomarían la forma de ayuda presupuestaria y permitirían así proteger o reforzar una parte de los presupuestos destinados a acciones de reducción de pobreza en contextos de restricción fiscal. Otros organismos multilaterales y agencias bilaterales se comprometieron a alinear sus esfuerzos, donaciones y créditos con la estrategia de reducción de pobreza del país. Para desembolsar recursos de apoyo presupuestario, esperan que el país tenga además un acuerdo PRGF.

El proceso PRSP requería entonces una creciente coordinación al interior de la cooperación internacional y entre la cooperación y el gobierno, así como una atención constante de todos los actores de este proceso al objetivo de reducir la pobreza en el país.

1.2. El "Proceso PRSP" en la práctica....

Cuatro años después de iniciado este proceso en Bolivia, está claro que la ERP boliviana – la Estrategia Boliviana de Reducción de Pobreza (EBRP) – no pudo sobrevivir la crítica inicial de la sociedad civil ni los dos cambios de gobierno ocurridos en este periodo. En el discurso político, aún se busca una visión compartida de cómo se podría reducir la pobreza en Bolivia: claramente, la EBRP no tuvo esa visión. Por lo tanto, la EBRP no ha servido de marco de mediano plazo, como se pretendía.



Los esfuerzos para implementar la estrategia han topado con los problemas de ejecución que afectan de manera recurrente al sector público en general. No se han desarrollado ni puesto en marcha marcos institucionales específicos para resolver los problemas de eficiencia y eficacia en la gestión de programas y proyectos públicos, ni tampoco se conocen esfuerzos específicos para desarrollar y fortalecer la capacidad de instituciones ejecutoras clave en la estrategia como son los municipios. Por lo tanto, la EBRP ha permitido una descentralización de recursos pero no ha inducido a un salto de calidad en el uso de estos recursos para la reducción de la pobreza en Bolivia. A ello contribuye también que el monitoreo sistemático por parte de las instituciones de gobierno a la estrategia, se detuvo a mediados de 2003 y que este proceso de seguimiento nunca a logrado concertar su trabajo y modalidades de seguimiento con las instancias de la sociedad civil, organizadas originalmente alrededor del Mecanismo Nacional de Control Social.

Por otro parte, está comprobado que el dinero de HIPC II ha producido más recursos para los municipios, a ser destinados a salud, educación, e inversiones productivas, pero que de ninguna manera ha contribuido a solucionar los problemas fiscales del Tesoro General de la Nación (TGN). Esto hace que el TGN siga buscando fuentes de

financiamiento para cubrir sus necesidades y recurra a deuda externa cada vez menos concesional y la contratación de deuda interna para cubrir sus compromisos más urgentes. La consecuencia es que Bolivia está nuevamente en peligro de sobrepasar los límites de sostenibilidad de deuda externa, definidos por la iniciativa HIPC, pero más importante aún, está destinando una parte cada vez más importante de sus recursos al servicio de la deuda total. En resumen, la EBRP no ha resuelto ni evadido la realidad de la política ni los problemas de la gestión pública en Bolivia.

En agosto de 2004, se ha iniciado un nuevo proceso de consulta con el propósito de validar ó generar insumos para una nueva estrategia para la reducción de pobreza que este más acorde con las necesidades del país. La experiencia de los primeros años de la EBRP en Bolivia, nos plantean dudas de que una nueva estrategia sea la solución a los problemas actuales en el funcionamiento del "Proceso PRSP" en Bolivia.

Por otro lado, la comunidad internacional de donantes y las instituciones financieras adoptaron el marco del "Proceso PRSP" muy rápidamente y adaptaron sus prácticas y estrategias de asistencia a países HIPC (y hasta no HIPC) a esa nueva circunstancia. Hoy en día hay pocas agencias de cooperación que no tienen incorporadas de manera explícita entre sus condiciones de relacionamiento con el país, la necesidad de contar con una estrategia de reducción de pobreza que provenga de un proceso de consulta con la sociedad civil. A pesar de este contexto, se observa de manera paralela en Bolivia una fuerte continuidad en las políticas y procedimientos de la cooperación internacional (en relación a las políticas y procedimientos que utilizaban antes de la aparición del marco PRSP). A pesar de los problemas evidentes en el funcionamiento del Proceso PRSP, la cooperación internacional parece pensar y actuar como si los problemas se solucionaran una vez que se finalice la nueva ronda de revisiones de la estrategia.

En los capítulos 2, 3, 4 y 5 de este informe describimos como las condiciones en Bolivia y el Proceso PRSP en el país han evolucionado en el último año. Exploramos en más detalle el estado actual de la EBRP y el proceso que la rodea, así como los factores que han contribuido a este resultado. Buscamos a la vez evidencia del impacto que el Proceso PRSP, a pesar de sus debilidades, tuvo en la sociedad, las relaciones gobierno-cooperación, y la reducción de pobreza.

1.3. La búsqueda de soluciones para reducir pobreza continúa: Crecimiento Pro-Pobre

En el capítulo 6, analizamos el tema del crecimiento pro-pobre, un tema discutido con frecuencia en los debates internacionales sobre la reducción de pobreza y reconocido en Bolivia como elemento clave en cualquier estrategia de reducción de pobreza. Dos críticas fundamentales de la EBRP original en Bolivia fueron que la estrategia no proponía solución a los problemas económicos que sufría el país y que la estrategia no cuestionaba el modelo económico en vigor desde mediados de los años 80, modelo que, muchos sugieren, aumenta en vez de reducir la pobreza. El concepto de crecimiento pro-pobre pareciera ofrecer una posible respuesta a estas dos críticas, pero ¿es un concepto que se puede traducir de idea a realidad en Bolivia? Acá examinamos cómo el concepto de crecimiento se entiende en Bolivia y hasta qué punto las propuestas de la EBRP y nuevas propuestas de política en la mesa hoy día, podrían traducir esta idea en realidad.

2.El contexto político, social y económico en Bolivia en 2004

2.1. Nuevo Presidente, nueva agenda

El Vicepresidente Carlos Mesa asumió la presidencia constitucional de Bolivia en octubre 2003, a raíz de los sucesos de violencia que derivaron en la renuncia y salida del gobierno del Presidente Sánchez de Lozada. Con el cambio de responsables de las principales políticas gubernamentales, se modifican también las áreas de preocupación y acción del gobierno nacional. El gobierno del Presidente Mesa prometió en los primeros días de su mandato que su gestión se concentraría principalmente en aquello que se ha denominado "la agenda de octubre" que incluye; i) la realización de un referéndum nacional vinculante para decidir sobre la continuidad o no de los planes para la exportación del gas natural a Estados Unidos y otros mercados externos; ii) la anulación de la ley de hidrocarburos vigente y elaboración de una ley alternativa que permita incrementar la parte del estado boliviano en el negocio del gas¹; y iii) la convocatoria y realización de una Asamblea Constituyente para modificar la Constitución Política del Estado. La revisión de la EBRP, un punto central en la agenda del Presidente Sánchez Lozada antes de su salida, no aparece dentro de las prioridades del nuevo Presidente durante los primeros meses de su gobierno.

A pesar de tenues intentos de algunos grupos radicales por impedir la consulta, el gobierno ha llevado a cabo el referéndum, que le ha dado una importante victoria política.² Desde que se conocieron los resultados del referéndum, a fines de julio, el gobierno ha concentrado sus acciones en la elaboración de un nuevo proyecto de ley de hidrocarburos, el que fue presentado al Congreso a inicios del mes de agosto. El Congreso rechazó el primer proyecto de ley del Presidente Mesa después de duras discusiones y exigió la presentación de un nuevo proyecto que, no solamente trate el tema impositivo, sino también de un giro estatista a la política energética del país, otorgán-

¹ Pese a que la actual ley ha logrado atraer importantes empresas petroleras extranjeras, con tecnología e inversiones realizadas hasta ahora por alrededor de USD 3,500 millones en los últimos 8 años, que han permitido multiplicar por 10 veces las reservas de gas del país en ese mismo periodo, esta ley es percibida por la población y el gobierno como demasiado favorable a las empresas extranjeras.

² Los resultados de la consulta le facultan para (1) abrogar la ley actual de hidrocarburos y presentar una nueva, (2) "recuperar la propiedad de los hidrocarburos" para el Estado, (3) transferir las acciones de los bolivianos administradas por las AFPs en las empresas petrolera capitalizadas, a una nueva empresa pública petrolera, (4) utilizar el gas natural como instrumento de negociación con Chile para obtener una salida soberana al océano pacífico, y (5) destinar los potenciales recursos de la explotación de gas natural en el país, a financiar acciones en las áreas de desarrollo humano y para el desarrollo de infraestructura productiva básica.

dole un rol predominante al Estado en las operaciones del sector, acercándose a la nacionalización de los recursos del gas que algunos sectores pidieron antes y después del referéndum.

2.2. Inestabilidad política y social

El gobierno del Presidente Mesa es un gobierno conformado principalmente por personas independientes sin afiliación a partidos políticos y algunos representantes de partidos políticos.³ La independencia del Presidente y de su gobierno le otorgó inicialmente una alta popularidad en la sociedad boliviana (sociedad con poca confianza en los partidos políticos), pero le complicó el trabajo de gobernar, ya que carece de una base política en el Congreso que pueda viabilizar sus iniciativas legales. Inicialmente, algunos partidos políticos declararon su intención de apoyar en el Congreso las iniciativas del gobierno, pero este apoyo aún no se ha materializado. Por ahora, el único partido que está representado en diversas reparticiones de gobierno es el MBL, partido que ha "prestado" a varios de sus militantes para asistir al Presidente en su tarea de gobernar el país y ejecutar su agenda de reformas. El MAS (segundo partido más importante en las elecciones del 2001) también ha "prestado" en su momento a algunos de sus cuadros técnicos al Ejecutivo (asuntos indígenas, industria y comercio, minería), pero ha cambiado de posición varias veces y su relación con el Presidente ha sido bastante conflictiva.⁴

El escenario de inestabilidad social es otro factor que dificulta el trabajo de los responsables actuales del gobierno. Las marchas, bloqueos, amenazas y reivindicaciones sociales más diversas son cada vez más frecuentes. Los grupos sociales que se consideran "autores" de la derrota del gobierno Sánchez de Lozada avanzan en sus agendas con el nuevo gobierno. Organizaciones grandes y pequeñas usan medidas pacíficas y violentas de presión para hacer cumplir sus demandas variadas. Las quejas en su mayoría tienen que ver con leyes nacionales, decretos supremos, o la distribución de recursos nacionales (Ver Anexo 1: conflictos de junio y julio 2004). Todas estas protestas y reclamos, demandan la presencia de miembros del ejecutivo nacional para buscar la resolución de los conflictos, lo que ocupa mucha de la atención y el tiempo del primer mandatario y su equipo.

La actitud inicial del gobierno del Presidente Mesa de no usar las fuerzas del orden para controlar las protestas, que se han multiplicado en el último año en Bolivia, fue inicialmente bien recibida por la población y dio algunos frutos (sobre todo en el desalojo pacífico de tierras). Sin embargo, esta estrategia ha contribuido también a la sensación general que el gobierno es débil y que se pueden obtener beneficios de él si se utilizan adecuadamente las protestas y otros mecanismos de presión.⁵ En los últimos meses estas medidas de presión se han multiplicado y el gobierno ha continuado negociando

³ Carlos Mesa entró al gobierno de Sánchez Lozada en 2001 como un Vicepresidente independiente, sin afiliación política. Su rol principal en el gobierno fue la lucha contra la corrupción, un rol que por su naturaleza convenía a alguien con pocos nexos con gobiernos anteriores. Al asumir la presidencia, Mesa decide seguir gobernando como independiente.

⁴ La victoria en el referéndum no ha eliminado las dificultades políticas del gobierno. Como un ejemplo, en los últimos meses las relaciones del MAS con el Ejecutivo se han ido deteriorando por la percepción de este movimiento político que el Proyecto de Ley de Hidrocarburos inicialmente presentada por el Presidente al Congreso (ley corta) era demasiado favorable a las petroleras y que no interpretaba adecuadamente el mandato del referéndum. A pesar que el gobierno de Mesa ha modificado el contenido del proyecto de ley de hidrocarburos enviando a consideración del Congreso una nueva ley más larga y completa que además tiene una orientación más estatista, las relaciones con el MAS se han continuado deteriorando.

⁵ Ver por ejemplo opiniones expresadas en el informe de la semana en La Razón, 27 de junio 2004, "El Gobierno nació sin autoridad y ahora está destinado a ceder todo"

y, casi siempre, cediendo a los reclamos de los diversos sectores, aumentando así las presiones sobre el gasto público una vez que los convenios firmados comiencen a cumplirse. El ejemplo más claro y costoso es la congelación del precio de los derivados de hidrocarburos hasta finales de 2004, que representó un costo adicional estimado en 0.5% del PIB en 2004, poniendo en riesgo el logro de la meta de déficit fiscal para ese año.

2.3. El costo económico de la inestabilidad

Los conflictos del último año y la incertidumbre política tienen por supuesto un costo social alto (retroceso o abandono de programas sociales en ejecución, disminución del poder adquisitivo de los trabajadores y aumento de la conflictividad social), pero también han tenido un impacto económico importante. Los bloqueos de camino afectan tanto la economía interna como las exportaciones, con efectos secundarios en la entrada de divisas, sea por la inversión extranjera, sea por el turismo. La Cámara Nacional de Comercio estimó las pérdidas diarias de los exportadores, el sector de transporte, y el sector turístico por bloqueos en junio de 2004 en 4 millones de dólares diarios (La Prensa 20 de junio). La reparación de las carreteras dañadas en los bloqueos también tiene un costo alto. En el caso de los bloqueos de Río Seco-Desaguadero, Río Seco-Copacabana, y Calajahuira-Caranavi, el Servicio Nacional de Caminos estima que el costo de las reparaciones llegará a \$80 millones. (La Prensa 22 de junio)

El impacto a largo plazo de los conflictos podría ser aún más importante. La Cámara Nacional de Comercio advirtió que Bolivia proyecta cada vez más una imagen de país poco confiable para las inversiones debido a los constantes conflictos sociales. Para los empresarios, con este panorama las inversiones se ahuyentarán al extremo que este año se corre el riesgo de que las inversiones apenas alcancen poco más de los cien millones de dólares, precisamente debido al ambiente de inseguridad. De acuerdo con información del BCB ajustada por UDAPE para eliminar el gasto corriente incorporado en la inversión pública, el coeficiente de inversión bruta respecto al PIB continuó cayendo en 2003, esta vez a 11.1% (de 14,7% en 2002). La Inversión privada nacional no llega al 1% en promedio anual en los últimos 5 años.

Cuadro 2.1. Inversión Total Pública y Privada (Nacional y Extranjera)

En Porcentaje del PIB	1998	1999	2000	2001(p)	2002(p)	2003(e)
Inversión Total	23.6	18.8	18.3	14.3	14.7	11.1
Pública	7.0	6.8	6.9	6.7	6.8	6.1
Privada	16.6	12.0	11.4	7.6	7.9	5.0
Nacional	4.5	0.7	2.0	0.7	0.9	0.6
Extranjera	12.1	11.2	9.4	6.9	7.1	4.4

Fuente: UDAPE

La demanda interna (consumo e inversión) registró una contracción de 1,3% en 2003 de acuerdo con el BCB. El consumo total (que representa 85,2% del PIB) creció en sólo 1,2%, tasa superior a la registrada

el año anterior, pero insuficiente para compensar la incidencia de la caída de la inversión en la demanda interna. El consumo privado y el del gobierno crecieron en 0,9% y 3,2%, respectivamente. El Sistema Bancario continuó su contracción en el año 2003 y en el primer semestre de 2004. A junio de 2004, los depósitos totales se contrajeron en más de 13% en relación al mismo periodo en 2003 y la cartera de los bancos se redujo en cerca al 6% para el mismo periodo.⁶

2.6. Gasto social y pobreza monetaria

El gasto social en 2003 bajó en 1% del PIB con respecto a 2002, pero, apoyado por los recursos HIPC, aún sigue a niveles mayores que antes de la EBRP (Ver Anexo 3: Gasto social). Según un análisis reciente de Requena y Canavire (2004), la reducción de 2003 se debe principalmente a la falta de recursos de contraparte para implementar proyectos de inversión pública y de las políticas de ajuste aplicadas para reducir el déficit fiscal. Aún con esta baja reciente en el gasto social, el estudio citado confirma que Bolivia destina la mayoría de los recursos del gobierno a los sectores sociales. En promedio, en los últimos cuatro años el 59 por ciento del gasto fue dedicado a educación, salud, desarrollo rural, saneamiento básico, urbanismo, vivienda, y pensiones. Como porcentaje del PIB, el gasto social en Bolivia sobrepasa el promedio en Latinoamérica, lo que confirma que el problema más relevante no es de asignación de recursos, sino más bien de calidad del gasto social. Asimismo, según el mismo análisis, si se excluye el gasto en pensiones, el 60,4% del gasto social beneficia a los más pobres.

Sin embargo, el incremento en gasto social en los últimos cuatro años no pudo prevenir incrementos en las tasas de pobreza monetaria durante la crisis económica. La pobreza monetaria aumentó en 2,57 puntos porcentuales de 1999 a 2002, igual que la pobreza extrema que creció casi en un punto porcentual (Landa Casazola 2003). Esta situación se debe a la deterioración de los ingresos, siendo los más afectados los ocupados en construcción (-25%) y comercio (-18%) y las cooperativas de producción (-40%).⁷ Entre 1999 y 2002, el índice de Gini (índice de desigualdad) aumento de 0,53 a 0,57, indicando que los ingresos de los pobres han sufrido más que los ingresos de los ricos durante este periodo. No existen datos todavía para calcular el impacto en pobreza o en desigualdad de la recuperación económica de 2004.

⁶ El inicio de la aplicación del Impuesto a las Transacciones Financieras (ITF) a partir del mes de julio de 2004, ha contribuido a la caída de depósitos en el sistema bancario a fines de junio. Sin embargo, dado que el impuesto se aplica a las transacciones financieras en dólares (y no a aquellas en bolivianos) esta medida parece estar contribuyendo lentamente a un incremento de los depósitos en bolivianos. La relación de depósitos en moneda nacional a depósitos en moneda extranjera fue de 35% en julio 2004, su valor más alto de los últimos años.

⁷ El tamaño de la muestra de ocupados en cooperativas de producción fue muy baja, así que esta cifra puede no ser confiable.

Cuadro 2.4. Porcentaje de la población que vive en condiciones de pobreza monetaria en Bolivia en 2002

	Pobreza	Pobreza Extrema
Total	64.6	36.8
Área Urbana	53.9	25.7
Altiplano	58.7	32.8
Valles	55.6	23.5
Llano	48.1	19.8
Área Rural	82	54.8
Altiplano	86.1	59.4
Valles	84.2	63.3
Llano	70.3	32.1

Fuente: Estadísticas Sociales y Económicas, Volumen No. 13, UDAPE 2003

2.7. Implicaciones del contexto para la EBRP

El escenario de inestabilidad política y social que se vivía en 2003 antes de la caída del anterior gobierno no ha variado grandemente y el último año ha sido muy agitado en lo social y político para el país. Los conflictos de octubre 2003 y el cambio de gobierno impulsado por esos eventos, han modificado el escenario político y despertado visiones de cambios políticos. Las buenas noticias económicas de 2004 no han alternado hasta ahora la visión pesimista del futuro y es demasiado temprano para saber si el comportamiento de la economía ha tenido un impacto positivo en la reducción de pobreza monetaria o en la desigualdad. La debilidad política del gobierno y la permanencia de la percepción de crisis económica en la población, acentuada por los mensajes públicos de que estamos en una profunda crisis fiscal y que la dependencia de la cooperación internacional se ha acentuado, han creado un contexto particularmente difícil para los responsables actuales del gobierno. Como veremos en el capítulo 3, esta situación le resta atención a la EBRP y complica el proceso de revisarla o escribir una nueva.

A la vez, la situación de la deuda pública en 2004 descrita en este capítulo es un primer indicador de los problemas que sufre el Proceso PRSP en Bolivia. La iniciativa HIPC tuvo como objetivo reducir la deuda en Bolivia a un nivel sostenible y sin embargo la deuda (externa e interna) está subiendo de nuevo a niveles similares a los de antes de esta iniciativa. El servicio a la deuda representa un tercio de los ingresos corrientes y contribuye a la dificultad que el gobierno tiene de bajar el déficit a los niveles requeridos por el FMI. En este escenario, proteger (más aún aumentar) el gasto pro-pobre e invertir en proyectos productivos es extremadamente difícil. Como veremos en el capítulo 5, los problemas fiscales del gobierno ponen mucha presión sobre la cooperación internacional para dar apoyo presupuestario, a pesar de que muchas de las condiciones que las agencias consideran necesarias para esta forma de ayuda no se dan por ahora en Bolivia. Es decir, los niveles de deuda pública actuales distorsionan en varias maneras el funcionamiento del Proceso PRSP en Bolivia.

3. Estado de la EBRP y su revisión en 2004

En el primer informe de monitoreo y evaluación de la EBRP, concluimos que "en sus dos años de vida, la EBRP ha transitado un camino difícil. Oficialmente, la EBRP sigue vigente, pero la gran mayoría de los bolivianos no la conocen o la consideran como un documento muerto". Si bien Bolivia cuenta oficialmente con una EBRP desde 2001, esta estrategia ha sido objeto de numerosas críticas de sucesivos gobiernos y sectores de la sociedad civil organizada y, en gran medida, ha perdido vigencia y legitimidad. En la práctica, no es posible utilizarla en su estado actual como marco de referencia para las discusiones internas sobre priorización de acciones y recursos, ni tampoco para las negociaciones con la cooperación internacional.⁸

A mediados de 2004, el gobierno del Presidente Mesa ha confirmado su intención de revisar la EBRP en el marco de una estrategia de mediano plazo, antes de finales de año. La motivación principal del gobierno para revisar la EBRP, parece ser la búsqueda de apoyo financiero de la cooperación internacional. El gobierno percibe que necesita la EBRP revisada (o al menos un conjunto coherente de políticas de reducción de pobreza) para apoyar sus otras propuestas a la cooperación en la reunión del Grupo Consultivo de Donantes (prevista para marzo de 2005), así como para viabilizar un PRGF con el FMI. Es decir, el impulso para "resucitar" la EBRP y darle nueva vida con un proceso de revisión proviene, nuevamente, de la cooperación internacional.

A pesar de ello, muchos actores locales (en el gobierno, la cooperación internacional y algunos sectores de la sociedad civil) se han involucrando con entusiasmo y esperanza en los procesos y las discusiones relacionados con la revisión de la EBRP. Aunque hay que notar también que otros actores que habían jugado un rol importante en las discusiones que originaron la EBRP en el año 2000, como la Iglesia y las ONGs, están esta vez, al margen de este proceso de revisión. El interés de actores sociales y gubernamentales en participar en estos procesos no se limita a tratar de influir en el nuevo documento que se producirá para el Grupo Consultivo. Más bien, las discusiones y diálogos sobre políticas para combatir la pobreza están inmersos en discusiones más profundas sobre la distribución de los recursos públicos existentes, el aprovechamiento y distribución de los posibles

⁸ La falta de utilidad práctica de la EBRP original se reconoce desde principios del año pasado cuando, después de un rechazo de la estrategia original por el gobierno del Presidente Sánchez Lozada, el FMI, apoyado por otros actores en la cooperación internacional, determinó que la revisión de la EBRP sería un requisito para acordar un PRGF.

beneficios de los recursos naturales, la redistribución del poder político y sobre la dirección de la política productiva pública. En este ambiente, el ejercicio de revisar la EBRP es un proceso altamente politizado y por ello bastante complejo.

Entendemos que, por ello, la posición del gobierno será finalmente la de producir una Estrategia Nacional de Desarrollo (END) de mediano plazo, orientada hacia la producción y competitividad, y que las políticas de reducción de pobreza serán solo una parte de esta. La END incorporaría las Estrategias Productivas Integrales (EPIs) que provendrán del Diálogo Nacional "Bolivia Productiva" (sucesor del Diálogo Nacional 2000, insumo de la EBRP original). La cooperación internacional parece aceptar la idea que la revisión de la EBRP no necesariamente resulte en un documento tan extenso como la EBRP original y que el Diálogo 2004 sea un insumo para la revisión de la EBRP y no un foro para validarla. Sin embargo, se nota que la cooperación internacional no tiene una posición unificada, ni tampoco un solo discurso al respecto. Fundamentalmente, tanto el gobierno como la cooperación están buscando un "norte" que guíe sus acciones y concuerdan que cualquier Plan de Desarrollo para Bolivia tiene que incluir una visión sobre cómo luchar contra la pobreza en Bolivia. Los demás detalles sobre cómo lograr esa visión siguen en discusión.

En este capítulo, revisamos brevemente⁹ y actualizamos la historia corta y turbulenta de la EBRP, su creación y los intentos de revisarla. En los capítulos siguientes, discutimos las consecuencias de la incertidumbre alrededor de la EBRP para su implementación y para la coordinación entre donantes y el trabajo gobierno-cooperación.

3.1. Del 2001 al 2004: la EBRP original nace, agoniza, muere ... y renace temporalmente

La EBRP original fue escrita por un equipo formado por el gobierno nacional, bajo el liderazgo de un reconocido consultor independiente, con el mandato principal de escribir una estrategia que permita a Bolivia calificar para el alivio de deuda HIPC II. Antes de la redacción de la estrategia, se realizó el Diálogo Nacional 2000 (DN 2000) – un proceso participativo masivo con mesas municipales, departamentales y nacionales de discusión, con participación tanto de representantes de gobiernos locales y prefecturas, como de representantes de la sociedad civil organizada. La sistematización de este proceso resultó ser un insumo para la elaboración de la EBRP, pero no fue el único ni el más importante, ya que a la hora de escribir la EBRP surgió un "segundo Diálogo" entre los diferentes sectores del gobierno y las varias instancias de la cooperación internacional sobre lo que debía ser el contenido de la estrategia.¹⁰

Desde el punto de vista de la EBRP, la decisión con mayor impacto tomada en el Diálogo 2000 fue la de asignar la mayor parte de los fondos de alivio de deuda HIPC II a los municipios, dando así un rol central a los gobiernos locales en la estrategia de reducción de pobreza. Esta decisión se convirtió en ley de la República con la aprobación de la Ley del Diálogo Nacional (LDN). Además, dicha ley comprometió al gobierno a repetir el diálogo nacional cada tres años para ajustar la estrategia.

⁹ El presente informe ha sido presentado en su versión preliminar en octubre y posteriormente revisado en diciembre de 2004. Por ello, algunos nuevos hechos como la conclusión de los Diálogos departamentales y del Diálogo Nacional en diciembre de 2004 podrían modificar algunos aspectos acá planteados sobre el proceso. El informe anual de 2005 actualizará nuevamente el proceso para incorporar estos y otros hechos.

¹⁰ Comentarios de Juan Carlos Requena en el taller CEPROLAI (junio 2004).

La EBRP fue respaldada ("endorsed") oficialmente por los directores del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional en 2001. Ambos concluyeron que 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." Sin embargo, las críticas internas de la estrategia (entre los pocos que la conocían en detalle) fueron muchas, incluyendo que: la EBRP no lograba identificar las causas estructurales de la pobreza, no incorporaba un sentido de priorización de las acciones propuestas, era prácticamente una continuación de políticas e inversiones existentes, y finalmente, que no ofrecía solución a los problemas económicos más candentes del país.

El gobierno del Presidente Sánchez de Lozada (iniciado en agosto de 2002) no tardó mucho en anunciar su intención de modificar la EBRP y para finales de ese año indicó en un informe de monitoreo de la EBRP, cuál sería la dirección general de una EBRP revisada. Esta rescataba mucho de la EBRP original, incluyendo la continuación del desarrollo de un piso mínimo de servicios sociales. La novedad de la Estrategia revisada fue tratar de responder a algunas de las críticas a la EBRP original con una propuesta productiva más desarrollada (ver Informe 2003). La EBRP revisada de 2003 proponía además, alinear los esfuerzos de política social y económica hacia el logro acelerado de las Metas del Milenio, respondiendo de esta forma al interés creciente de la cooperación internacional para dirigir los esfuerzos de reducción de pobreza hacia el cumplimiento de las metas internacionales (Aguilar 2004). Por último, la revisión de la EBRP debería estar enmarcada también en el nuevo Plan General de Desarrollo Económico y Social (PGDES) donde estarían explícitos los lineamientos del programa de Gobierno de Sánchez de Lozada.¹¹ Si bien se presentaron versiones preliminares del PGDES 2003-2007, este plan no llegó a formalizarse por los problemas de octubre de 2003.

La intención inicial de aquel gobierno fue validar la estrategia revisada en un Diálogo Nacional en el 2003, pero debido a la creciente inestabilidad social y política en el país en ese año, el gobierno postergó varias veces el inicio del proceso de diálogo. Optó entonces por discutir sus propuestas con la cooperación internacional y fijó su atención en la preparación de la propuesta de EBRP revisada para presentarla en las reuniones del Grupo Consultivo en octubre de 2003.

En el Grupo Consultivo de donantes desarrollado en París, la cooperación internacional dio su apoyo general al contenido y visión estratégica planteada en la EBRP presentada. Sin embargo, hubo mucha preocupación, principalmente en donantes bilaterales, porque la Estrategia presentada no había sido discutida previamente con la sociedad civil. Se sugirió además que a ésta le faltaba un plan concreto de implementación. Por lo tanto, ese foro internacional no sirvió para aprobar la nueva Estrategia como era la expectativa del gobierno.¹² Algunos actores sociales compartieron estas críticas. Por ejemplo, el

¹¹ La Constitución Política del Estado establece que como marco general de la planificación en el país, deberá formularse periódicamente el Plan General de Desarrollo Económico y Social (PGDES), cuya ejecución será obligatoria y su planteamiento comprenderá los sectores estatal, mixto y privado de la economía nacional. Estos planes tienden a sistematizar y compilar un abanico muy grande de metas y objetivos y, en algunos casos, muchos de ellos incorporan proyectos nacionales necesarios para el desarrollo del país. En estos planes nacionales las dimensiones prioritarias del Desarrollo Sostenible son la económica y la social. Por efecto de integrar las dimensiones del Desarrollo Sostenible, en los últimos años se ha incorporado otra dimensión, la ambiental. Asimismo, el planteamiento de estos planes se ha tornado cada vez más participativo.

¹² Ver la Declaración Conjunta de la XV Reunión de la Cooperación Internacional. Esta aseveración se apoya también en entrevistas con representantes de Sida y la Cooperación Holandesa.

Programa de Promoción de la Participación y del Control Social de Caritas escribió una carta a la cooperación internacional (leída en dicha reunión del Grupo Consultivo), en la cual expresaba sus preocupaciones sobre la sostenibilidad de la EBRP revisada, tanto por falta de recursos, como por la falta de concertación con la sociedad civil para su elaboración.¹³

Ni la cooperación internacional ni el gobierno tuvieron tiempo de reflexionar sobre los resultados del Grupo Consultivo y decidir el camino a seguir para continuar la discusión y revisión de la estrategia de reducción de pobreza. Al volver de París, encontraron un país "en llamas" y días más tarde, después de mucha incertidumbre y violencia callejera, Bolivia tenía un nuevo gobierno y nuevo Presidente.

Con el cambio de gobierno, la EBRP y su proceso de revisión pasan, al menos por algún tiempo, al olvido. El Referéndum sobre la Política Energética y la Asamblea Constituyente ocuparon un lugar central en los debates públicos y la prensa en los primeros 6 meses de ejercicio del nuevo gobierno. Las crisis frecuentes en diversos temas ocuparon mucho del tiempo y energía del actual mandatario y sus colaboradores. En palabras de un entrevistado para el presente estudio, la mayor preocupación del gobierno del Presidente Mesa en sus primeros meses, fue "preservar la democracia en Bolivia." En esta circunstancia se entiende por qué la EBRP no parece una prioridad para el gobierno actual.

Desde octubre 2003, cesó también (al menos públicamente) la generación de informes de monitoreo de la EBRP original y la elaboración de propuestas de revisión de la EBRP. Solo en los últimos meses, las preguntas sobre el estado de implementación de la EBRP y sobre los planes para producir una EBRP revisada surgen con más fuerza de algunos actores en la cooperación internacional. La respuesta formal del gobierno del Presidente Mesa fue que la EBRP original está vigente.¹⁴ No obstante, el gobierno reconoce que algunas revisiones a la estrategia original serán necesarias, ciertamente para darle más énfasis a la visión productiva para la reducción de la pobreza y para integrarla a un marco más general de desarrollo económico y social para el país.¹⁵

3.2. La revisión de la EBRP: un camino incierto

Entre los meses de junio a agosto 2004, se abre de manera más evidente, un dialogo entre el gobierno y la cooperación internacional sobre cómo organizar la elaboración de la nueva EBRP. Esta discusión se complica por las diferentes opiniones existentes dentro de la cooperación (y aún al interior de algunas agencias) respecto a lo que se debe esperar de una EBRP revisada y sobre el proceso más adecuado para desarrollarla (Recuadro 3.1). Cuando se realizaron las entrevistas para este estudio (entre junio y julio de 2004), tampoco había consenso dentro del gobierno nacional sobre si seguir adelante o no con la revisión de la Estrategia, sobre cómo llevar adelante ese proceso, sobre la orientación sustantiva que debería tomar su reformulación (por ejemplo, si se basaría en la EBRP original, en la EBRP revisada en 2003, o en ninguna de ellas) y como se integrarían los resultados del Dialogo Nacional "Bolivia Productiva" que se había iniciado con el Pre-Diálogo el mes de mayo de 2004).

¹³ Comentarios de Ekatherine Murillo (Pastoral Social) en el taller auspiciado por CEPROLAI.

¹⁴ Entrevista a VIPFE y La Prensa 25 de junio.

¹⁵ Tampoco se dispone de un Plan de Gobierno (PGDES), evidenciando la falta de norte claro en las políticas públicas.

El objetivo original del actual gobierno fue revisar la EBRP a tiempo para poder acceder a negociaciones sobre un PRGF con el FMI antes del final de 2004 y como marco de una reunión del Grupo Consultivo inicialmente prevista para octubre de 2004. La fecha de octubre resultó ser controversial, porque significaba que la EBRP revisada tendría que estar lista antes que concluya el Diálogo Nacional "Bolivia Productiva" (Diálogo 2004), un proceso cuya planificación se inició en agosto 2003 pero que por varias circunstancias y modificaciones al cronograma original, no terminó hasta diciembre de 2004. Esta aparente desconexión entre la revisión de la EBRP y el proceso de diálogo despertó reminiscencias del proceso del Diálogo Nacional 2000, cuando la sociedad civil sintió que los resultados del diálogo no fueron tomados en cuenta en la estrategia final (Komives et al 2003). Finalmente, se acordó posponer la reunión del Grupo Consultivo hasta marzo de 2005, para darle plazo al Diálogo para su conclusión y facilitar así la incorporación de sus resultados en la Estrategia a presentar.

Mientras estaba en camino el proceso del Diálogo 2004, el gobierno y la cooperación se han organizado en mesas de trabajo (punto 5.3) donde, junto con otros temas, se discute el contenido y el norte de la nueva EBRP (como se hizo con la versión original). Esta participación continúa y activa de los donantes en el planteamiento políticas nacionales, que bien puede haber sido impulsada por la falta de un plan general de gobierno que los guíe, pone en tela de juicio si esta estrategia será elaborada o revisada con la finalidad de responder a necesidades nacionales ó a las condicionantes de los donantes. No obstante, parece también que el gobierno ha perdido la capacidad de plantear un plan propio, que constituya una guía para los donantes y en base al cual se solicite apoyo de cooperación.

Aún así, como veremos más adelante, persisten incertidumbres sobre el proceso de revisión de la Estrategia y la relación entre la Estrategia y el Diálogo 2004. Si nos remitimos a los documentos de trabajo del gobierno para la preparación del Diálogo 2004, éstos señalan que en éste se pondrá a consideración de la ciudadanía una posible reformulación de la EBRP¹⁶. Hoy día el Diálogo 2004 se percibe más como una fuente de propuestas (entre otros insumos) para la Estrategia Nacional de Desarrollo en preparación, de la que la EBRP revisada será un componente, y no como una plataforma para validar o modificar una propuesta concreta del gobierno.

3.3. El Directorio del Diálogo: ¿participación de la sociedad civil en el diseño del Diálogo?, o ¿hacia la cogestión?

La preparación para este Diálogo Nacional empezó durante el gobierno del Presidente Sánchez de Lozada. Allí se tomó la decisión de dar un rol a la sociedad civil en la organización del proceso de diálogo y de incorporar a oficiales sectoriales del gobierno nacional en su proceso de planificación. Con ese fin se conformó entre agosto y octubre de 2003 el Directorio del Diálogo Nacional, con representantes del gobierno nacional, del movimiento asociativo municipal, del Mecanismo Nacional de Control Social y de algunos representantes de la sociedad civil (indígenas y pequeños productores).

¹⁶ Marco Metodológico para el Diálogo, Secretaría Técnica del Diálogo

Recuadro 3.1. Opiniones de la Cooperación Internacional sobre la revisión de la EBRP

Parte de la cooperación internacional reclama al gobierno la necesidad de retomar los esfuerzos para contar con una EBRP revisada, o por lo menos de dar "un norte" a la cooperación con un conjunto de políticas nacionales de reducción de pobreza. Este requisito es sobre todo importante para los que han "atado" su ayuda a la EBRP. Por ejemplo, muchos bilaterales tienen compromisos con sus sedes que requieren una EBRP para respaldar sus programas. Formalmente, una estrategia de reducción de pobreza sigue siendo una condición para el PRGF del FMI o y para el PRSC del Banco Mundial.

Sin embargo, otros ven menos utilidad en la EBRP. El representante de un organismo multilateral opina, por ejemplo, que una EBRP revisada no es necesaria para sus préstamos; se puede trabajar con la EBRP original y con los planes sectoriales que el gobierno está preparando. Opina que estos planes sectoriales probablemente sean más útiles y prácticos que una estrategia más general. En su opinión, es mucho más importante que el gobierno comience a ejecutar la EBRP existente que continuar con la elaboración de más planes.

Aún los que consideran que Bolivia necesita una EBRP revisada, expresan dudas sobre cuáles deben ser los requisitos para la misma. Ningún entrevistado insistió en que la EBRP revisada cumpla con todos los requisitos de la original (es decir, una estrategia basada en un análisis de pobreza, con un plan de acciones y presupuesto enmarcados en un marco macroeconómico, y con un plan de monitoreo y evaluación). Muchos tienen la expectativa de un documento más corto que la EBRP original. El representante del FMI fue el único entrevistado con una posición clara al respecto. Manifestó que se necesita "algún documento" como la EBRP que indique que el país haya identificado acciones prioritarias para seguir adelante con su lucha contra la pobreza y que estas acciones estén enmarcadas en un marco macroeconómico de por lo menos 3 años. Le parece importante además que el nuevo plan presente una actualización de la situación de pobreza en el país y de las acciones que han tenido éxito en promover la reducción de pobreza.

Hay opiniones más fuertes sobre el rol que debería jugar la sociedad civil en la preparación de la estrategia revisada. La EBRP revisada del gobierno de Sánchez de Lozada fue rechazada por la cooperación por la falta de consulta sobre su contenido. Según autoridades del Ministerio de Hacienda, los donantes bilaterales (más que los multilaterales) insisten en la necesidad de preparar la nueva EBRP revisada mediante un proceso participativo. Se da el caso de la Ministra Van Ardenne de la Cooperación Holandesa, quien durante su visita a Bolivia, en junio de este año, hizo bastante énfasis en la importancia de crear la Estrategia revisada en base a un diálogo con la sociedad civil. Otros donantes opinan que en las circunstancias actuales de inestabilidad social y política no se le debe exigir una consulta amplia al gobierno, más aún, se preguntan si la EBRP debe ser la prioridad del gobierno en el momento. En general, parece que los que trabajan en la cooperación internacional en Bolivia están más conscientes de la posición delicada del gobierno, que sus colegas en las sedes y por lo tanto, tienen dudas cuando se trata de imponer este tipo de condiciones al actual gobierno.

La conformación del Directorio de Diálogo (ver Anexo 4) responde directamente a críticas al proceso participativo anteriormente desarrollado (Diálogo Nacional 2000). Una crítica de los procesos participativos relacionados con las ERP en general (no solamente en Bolivia), ha sido que se invita a la sociedad civil a participar en las discusiones sobre la estrategia, pero que no tienen rol en la definición ni de los temas a discutir, ni tampoco en las reglas del juego. La presencia de varias organizaciones de la sociedad civil en el Directorio

del Dialogo, les da esta vez la oportunidad de participar en el diseño del proceso. Sin embargo, existe también preocupación por la idealización que a veces hacen algunos actores sobre la sociedad civil. En el caso de Bolivia (ver Anexo 5: La Sociedad Civil en Bolivia) se conoce que en ésta coinciden diversas formas de representación y que, existen casos de organizaciones que no son representativas más que del grupo que las dirige, que confunden sus intereses personales o de pequeños grupos con los de la sociedad en general.

Otra crítica al Diálogo Nacional 2000 fue que la ausencia del gobierno nacional en ese proceso redujo el impacto de las discusiones (ver Informe 2003). Con el Directorio del Diálogo se hace un intento de asegurar que los ministerios estarán informados sobre los resultados del Diálogo y que tendrán la oportunidad de participar el diseño.

Hay que resaltar esta vez la ausencia de la Iglesia Católica, que había jugado un rol importante en el Dialogo Nacional 2000. Su ausencia señala un cambio importante en el poder político relativo de los actores de la sociedad civil: la Iglesia y las ONGs pierden su cercanía al gobierno y son reemplazados en el proceso por grupos productivos (algunos dirían corporativos) y étnicos. Está claro que los indígenas y los pequeños productores campesinos se empoderaron con el resultado electoral del MAS en 2002, con el éxito de las manifestaciones y protestas en 2002 y 2003 y con la intensificación de relaciones entre grupos productivos locales (alrededor del Comité de Enlace) a partir del Diálogo Nacional 2000. Por ello, estos no desean una intermediación de su representación a través de la Iglesia Católica o las ONGs.

Los actores sociales presentes en el Directorio del Dialogo se sintieron empoderados por haber "contribuido a derrocar" al anterior gobierno y se dieron cuenta que con este instrumento tenían una "línea directa" al Presidente y los Ministros (sobrepasando al Congreso y la intermediación de los partidos políticos). Por lo tanto, en sus primeros meses de vida, este Directorio discutió principalmente temas relacionados con las preocupaciones más actuales de la sociedad civil, postergando inicialmente y hasta desestimando de su agenda inicial, el diseño y la metodología de discusión en el Diálogo 2003 y el futuro de la EBRP. En ese periodo, representantes de los grupos de la sociedad civil en el Directorio, orientaron las discusiones hacia la generación de una política para que el Estado utilice más sus recursos para realizar compras estatales, para así contribuir a movilizar las capacidades productivas locales. Fruto de estas discusiones, generaron una política denominada "Compro Boliviano", traducida hoy en un Decreto Supremo que permite favorecer a las empresas nacionales, haciendo que accedan a una parte mucho más importante de las adquisiciones realizadas con recursos públicos. También se trataron en el Directorio del Diálogo en esa época demandas para la creación de un Fondo Indígena, creado finalmente con recursos públicos asignados al FPS, aunque este Fondo aún no está operando efectivamente. Estos acuerdos alcanzados han viabilizado, en parte, la reorientación de las discusiones en el Directorio del Diálogo, hacia la posibilidad de realización de un Dialogo Nacional Productivo, lo que finalmente ha sido acordado¹⁷.

¹⁷ Entrevistas con representantes de organizaciones sociales representadas en el Directorio del Dialogo Nacional

Por ello, sugerimos que habría que ver al Directorio del Diálogo como algo más que un instrumento para planificar el proceso y contenido del Diálogo 2004; verlo más bien, como un espacio continuo de diálogo con una parte de la sociedad civil. Un representante de la Secretaría Técnica del Diálogo (STD) describió las sesiones en el Directorio del Diálogo como una especie de "Parlamento" en el cual el Ejecutivo puede discutir propuestas de política directamente con actores centrales de la sociedad civil. Otros entrevistados describieron al Directorio como un ejemplo de cogestión. Estos hechos ponen en cuestión si los resultados del Diálogo 2004 (mesas municipales, departamentales y nacional) serán el reflejo transparente de las propuestas de organizaciones de la sociedad civil, ó serán más bien, productos de las discusiones y los debates realizados en el Directorio del Diálogo.

3.4. Diálogo Nacional "Bolivia Productiva": hacia las Estrategias Productivas Integrales... y qué fue de la EBRP revisada?

La STD establece en sus documentos de trabajo como objetivo del Diálogo 2004: "concertar y promover la institucionalización de estrategias productivas económicas y sociales con enfoque integral, que orienten la política económica y la reducción de la pobreza en el ámbito municipal, departamental y nacional, en el marco de la interculturalidad, equidad y la inclusión"¹⁸. Siempre de acuerdo con el marco conceptual para el Diálogo preparado por la STD, algunos de los resultados del proceso deberían incluir:

- El enriquecimiento y ajuste de la EBRP, a partir de las Estrategias Productivas Integrales (EPIs)
- Actualizar y adecuar la Ley del Diálogo Nacional
- Revisar, en lo que fuera necesario, los Sistemas Nacionales de Planificación y de Administración y Control, cuando estos hayan sido identificados como frenos a la implementación de las EPIs
- Alinear los programas pertinentes de la Cooperación Internacional con los resultados del Diálogo
- Fortalecer los mecanismos de control social para un seguimiento eficiente de los resultados del Diálogo

El Diálogo 2004 se concibe en la STD como parte de los procesos para la construcción de una democracia deliberativa, combinando y enriqueciendo la democracia representativa.¹⁹ En esta misma lógica, la Asamblea Constituyente establecería las bases de un nuevo Estado en las esferas política, institucional y de poder, y el Diálogo 2004 sería la base de una pirámide de cambios en el ámbito económico.

Es decir, el proceso de Diálogo (al igual que el Directorio del Diálogo) se concibe como un proceso importante para el desarrollo del país, más allá de la EBRP. Se entiende entonces, al menos en parte, porqué el gobierno no sintió inicialmente la necesidad de esperar los resultados del Diálogo 2004 para preparar su EBRP revisada para la cooperación: el Diálogo es más que la EBRP y la EBRP es más que el Diálogo. Sin embargo, Asdi, DFID, Holanda, y DANIDA (las agencias de cooperación que más insistieron en la importancia de

¹⁸ Marco Conceptual para el DNB, Secretaría Técnica del Diálogo, marzo 2004

¹⁹ Entrevistas con personeros de la STD

la participación social en la formulación de las ERPs), veían la revisión de la EBRP como la (o por lo menos una) función central del Diálogo, que no debía perjudicarse acelerando el cronograma de la revisión de la EBRP. Esta posición se fue modificando conforme avanzó el proceso, cuando comprendieron que las discusiones del Diálogo 2004 no culminarían en una EBRP revisada y que el gobierno tampoco veía la revisión formal de la EBRP como un objetivo central en su agenda.

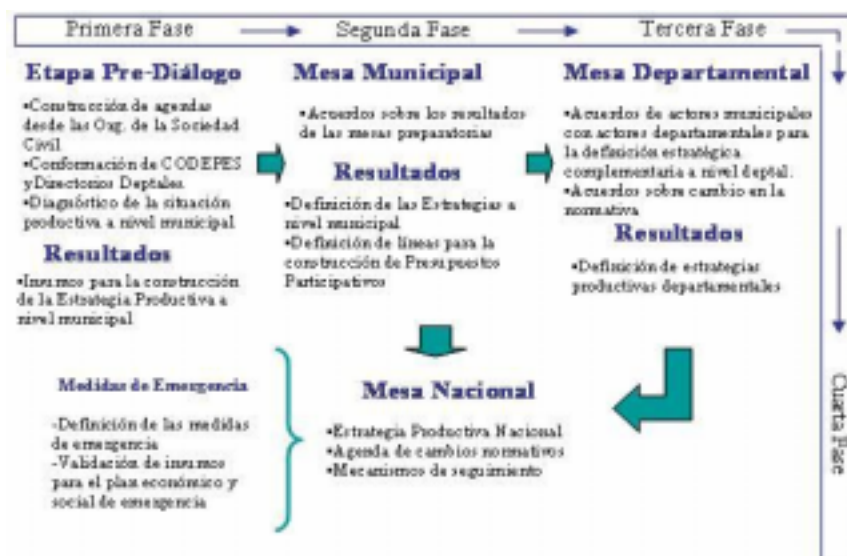
El Diálogo 2004 ha sido organizado en cuatro fases. La primera fase, un Pre-Diálogo, donde organizaciones de la sociedad civil reciben por concurso, recursos financieros captados de la cooperación internacional para elaborar Estrategias Productivas Integrales (o EPIs) para sus miembros, sectores o regiones. Estas propuestas se presentarían en las mesas municipales realizadas a continuación. El objetivo en esas mesas municipales fue diseñar estrategias productivas integrales municipales (EPIs municipales), que deberían enmarcarse o influir en los Planes de Desarrollo Municipal (PDMs), para permitir orientar los recursos de los municipios hacia los sectores productivos y para que sirvan de base para la reflexión y el diseño de estrategias productivas departamentales en las mesas departamentales. Estas mesas se realizaron en cada uno de los departamentos del país con el objeto de formular Estrategias Productivas Integrales Departamentales que, a su vez, debían vincularse con el Plan de Desarrollo Departamental (PDD), recogiendo para ello las conclusiones sistematizadas de las mesas municipales. En la Mesa Nacional debía producirse una Estrategia Productiva Nacional en base a las EPIs departamentales y los insumos de etapas anteriores.

Autoridades de municipios, prefecturas y gobierno nacional debían estar presentes en las mesas municipales, departamentales y la mesa nacional, como factor de información y proporcionando detalles sobre programas, proyectos, presupuestos, financiamiento y otros factores necesarios de tomar en cuenta en las discusiones. Para tal efecto, algunas instituciones del poder ejecutivo (Ministerios de Educación, Salud, Agricultura, Desarrollo Económico, Justicia y el Viceministerio de Género) y asociaciones (FAM) se organizaron de manera independiente, previo al inicio del proceso del Diálogo, para elaborar documentos ó presentaciones informativos sobre la situación del municipio ó departamento según correspondiera.

A diferencia del DN 2000, no se buscó garantizar el trato del tema género con requisitos sobre la presencia de mujeres en las diferentes mesas. Más bien se capacitó a moderadores, facilitadores y sistematizadores en conceptos de equidad de género para que los apliquen durante el funcionamiento de las mesas. (Recuadro 3.2. Género y el Diálogo 2004)

El cronograma del Diálogo se ha modificado más de una vez, primero por retrasos en la toma de decisiones en el Directorio del Diálogo y luego por retrasos en el Pre-Diálogo (ver 3.5). Se pensaba concluir la sistematización de los resultados de las mesas municipales a finales de octubre, de las mesas departamentales a mediados de diciembre y la mesa nacional a finales de año. Es decir, aún con el cambio de la fecha del Grupo Consultivo a diciembre, no hubiera sido posible esperar los resultados completos del Diálogo 2004 para revisar la EBRP.

Figura 3.1. Metodología del Diálogo Nacional 2004



Fuente: STD, Septiembre 2004

Este problema se suma a la percepción de una parte del gobierno, que Bolivia requiere más bien una Estrategia Nacional de Desarrollo de mediano plazo y no una EBRP revisada, Según un informe de la STD de septiembre 2004, el Poder Ejecutivo producirá en los próximos meses una Estrategia Nacional de Desarrollo 2005-2015. Esta Estrategia será el instrumento ordenador "constituida a su vez por la EBRP y ésta por las EPIs." El mismo documento define ahora las EPIs como "las unidades básicas de apropiación, implementación, financiamiento, monitoreo y evaluación del desarrollo productivo en el país." La relación entre la Estrategia Nacional de Desarrollo, la EBRP y las EPIs se explica de la siguiente manera: "Las EPIs son el sub-componente productivo de la EBRP (junto a dos otros sub-componentes: desarrollo social y desarrollo transversal), que a su vez es un sub-componente del desarrollo productivo de base, de la Estrategia Nacional de Desarrollo 2005-2015."

En esta nueva visión del proceso, las EPIs y los actores sociales representados en el Directorio del Diálogo tienen un lugar central. Según la STD:

"Las EPIs que emergen de este proceso proveen un foco para la acción y la gestión de política productiva entre 2005-2007. Plantean una revisión de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP) desde una óptica productiva y ponen en escena a actores económicos que percibían su aislamiento y exclusión tanto del Diálogo Nacional 2000, como de la Reforma de Participación Popular de 1994."

Aunque el documento no lo precisa, se entiende aquí que son los actores económicos de pequeña escala (representados por grupos indígenas y de pequeños productores) que hay que incorporar al proceso. Tanto el Directorio del Diálogo como la etapa del Pre-Diálogo, han otorgado a estos actores los medios para desarrollar sus propuestas y el escenario donde presentarlas.

3.5. El Pre-Diálogo

La etapa Pre-Diálogo no fue parte del diseño original del Diálogo.²⁰ La idea de hacer un Pre-Diálogo surgió a finales de 2003, para responder a la preocupación que "la sociedad civil no tendría los medios para prepararse para dialogar". Japón (\$500,000), Sida (\$250,000), DFID (\$135,000) y DANIDA (\$142,000) donaron algo más de \$1,000,000 en conjunto para financiar el Pre-diálogo (ver Recuadro 3.2), comparado con alrededor de \$400,000 que la cooperación internacional donó a la sociedad civil para prepararse para el Diálogo 2000²¹.

Recuadro 3.2. Financiamiento del Diálogo Nacional 2004

* Holanda	\$726.000	(mesas municipales y STD)
* Suecia (Asdi)	\$661.000	(incluye \$249,926.26 para el Pre-Diálogo, además de \$25.000 para una organización de mujeres que se declaró marginada del Pre-Diálogo)
* Japón	\$525.000	(incluyen recursos para el Pre-Diálogo y una auditoría a todo el proceso)
* Dinamarca	\$300.000	(incluye \$141,949 para el Pre-Diálogo)
* DFID	\$135.355	(para el Pre-Diálogo)
* Canadá (CIDA)	\$60.000	(materiales para las mesas municipales)
* COSUDE	\$35.000	(proceso en general)
Total Financiamiento Obtenido=		\$2.442.355

En el Directorio del Diálogo se acordó que el PNUD administraría los recursos para el Pre-Diálogo. El Directorio aprobó términos de referencia para las organizaciones de la sociedad civil, en base a una propuesta del PNUD. Hubo mucha discusión sobre el proceso a seguir para distribuir los recursos y sobre cómo (y si sería necesario) rendir cuentas de estos recursos.²² Algunos grupos de la sociedad civil presentes en el Directorio sentían que los sectores a los que representan tenían derechos adquiridos sobre esos recursos,²³ pero finalmente se optó por hacer un fondo concursable, con cuatro convocatorias abiertas, y una evaluación de propuestas a cargo del PNUD.²⁴

Las propuestas de 54 organizaciones fueron aprobadas. En la mayoría de los casos se han desembolsado los recursos sin mayor problemas²⁵, pero algunas organizaciones tuvieron que demorar su preparación por falta de dinero en el fondo (la donación ofrecida por el Banco Mundial primero no llegó a tiempo y finalmente nunca llegó) o por problemas internos en las organizaciones. Por ejemplo, en

²⁰ Entrevista PNUD

²¹ Ver informe 2003

²² Entrevista STD

²³ Entrevista PNUD

²⁴ Inicialmente se intentó formar un Comité de Evaluación con ciudadanos respetados, representantes de instituciones bolivianas y representantes de la cooperación, pero nadie aceptó la invitación a participar, ya que percibían lo delicado que sería este proceso. Entrevista PNUD.

²⁵ Se entregó 45% del monto previsto a la firma del convenio, 45% a la entrega de la EPI y 10% final contra entrega completa y revisada de la información financiera de respaldo.

algunos casos varios representantes de la misma organización escribieron propuestas, pero solo uno de ellos tenía acceso a los papeles oficiales necesarios para obtener los recursos de financiamiento.

De las 54 organizaciones aprobadas, el 80 por ciento fueron rurales y el 20 urbanas. Respecto a la distribución regional, vemos que están equitativamente distribuidas: 41 por ciento son de tierras bajas y otro 41 por ciento de tierras altas, el 8 por ciento restante son de influencia nacional. El 56 por ciento de ellas eran organizaciones dedicadas a actividades relacionadas con la economía campesina, 22 por ciento a la industria y manufactura, y el otro 22 por ciento se dedicaba a los temas políticos reivindicativos. Finalmente, es interesante ver que el 56 por ciento de las organizaciones tienen una base sectorial (por actividad económica), el 28 por ciento es de carácter territorial (la organización responde a un territorio y no a una actividad específica), 7 por ciento son Comités de Vigilancia (estas son las "oficiales"), y el 9 por ciento de las propuestas aprobadas restantes pertenecen a grupos de organizaciones.

Al parecer, la actividad principal a la que se han dedicado las organizaciones que recibieron recursos de financiamiento es a la realización de talleres informativos, temáticos, sectoriales, en algunos casos nacionales con el fin de generar las EPIs. Para ayudar en este proceso, la STD elaboró una "Guía Metodológica del Pre Diálogo para Organizaciones Sociales", instrumento metodológico de aplicación voluntaria para la formulación de las EPIs. Esta guía intenta responder a la necesidad que tienen las organizaciones de la sociedad civil de desarrollar estrategias productivas integrales, que les permita proponer, presentar y ser consideradas de manera más efectiva. La metodología sigue un factor ordenador basado en actividades productivas: mercados, generación de ingresos, negocios y empleos con impacto en el desarrollo integral. Así, se trata de identificar y priorizar productos y negocios.

El Pre-Diálogo se inició oficialmente a principio de junio de 2004 con la expectativa que esta etapa finalice a mediados de agosto del mismo año y así incorporar las propuestas resultantes en las Mesas Municipales a iniciarse el 30 de agosto de 2004. Sin embargo, 20 de las 54 organizaciones solo lograron culminar sus "diálogos" en noviembre, justo antes de iniciar las Mesas Departamentales. Las restantes organizaciones fueron cerrando esta pre-etapa durante las Mesa Nacional y hay algunas pocas cuyo cierre esta programado recién para el 2005.

Debido a este retraso, aún no se ha completado la sistematización de los resultados del Pre-Diálogo, pero pareciera que las recomendaciones en las EPIs se orientarán tanto a demandar cambios a políticas nacionales, como a sugerir estrategias locales.²⁶ Un trabajo de la STD en septiembre 2004 (financiado por Asdi y DFID) trata de recoger algunas conclusiones del proceso en base de entrevistas con actores sociales importantes. Concluyen entre otros que:

- "Los actores sociales y productivos del Diálogo demandan una visión estratégica de desarrollo productivo.... Sin embargo, se ratifica una preocupación por no desatender las áreas sociales."

²⁶ Entrevista al Comité de Enlace, STD informe septiembre

- "Actores sociales y productivos demandan participar como actores y tomadores de decisiones – y no como "beneficiarios", "grupos vulnerables", "pobres" o "excluidos"."
- "Existe una demanda de superar la lógica de "pliegos de demandas" por "estrategias productivas" en el relacionamiento entre actores productivos y el Estado."
- "Los actores productivos demandan mecanismos claros y efectivos de financiamiento desde el Estado – de crédito, transferencias directas, asistencia técnica y preinversión. El caso particular de transferencias a comunidades y pueblos indígenas, es de particular relevancia a momento de diseñar instrumentos de financiamiento para la economía rural y urbana indígena y originaria."
- "Se percibe la necesidad de institucionalizar mecanismos de participación y decisión productiva, asegurando "espacios" participativos para las EPIs a nivel local, regional y nacional."

Recuadro 3.3. Género y el Diálogo 2004

En el Diálogo 2000, la atención al tema género fue impulsada al requerir la presencia de al menos una mujer en cada mesa municipal. A partir de esta experiencia se reconoce que el hecho que asistan mujeres no garantiza que se logren propuestas que tengan un enfoque de género. En el Diálogo 2004 se rechazó la medida de asignar un porcentaje para la participación de las mujeres en las mesas municipales, considerada como una medida que responde más a exigencias de la cooperación internacional, que a los usos y costumbres de diferentes grupos étnicos y organizaciones sociales representados en el Directorio del Diálogo 2004. Frente a esta situación, la Secretaría Técnica del Diálogo optó más bien por: i) capacitar a los moderadores, facilitadores y sistematizadores en conceptos de equidad de género para que los apliquen durante el funcionamiento de las mesas, ii) hacer recomendaciones para que a la hora de convocar a las mesas del diálogo, las instancias responsables promuevan la asistencia de mujeres.

De acuerdo al Vice Ministerio de la Mujer, otro aspecto del diseño que favorecerá la calidad de la participación de mujeres en el Diálogo 2004 es que las ONGs no tomarán parte en las mesas municipales asumiendo la representación de las organizaciones funcionales (como sucedió en el 2000), salvo si son acreditadas como organizaciones aportantes al desarrollo local. Con esto, se espera que los insumos que se recojan en las mesas municipales, provenientes de mujeres integrantes de organizaciones funcionales, sean planteamientos articulados a las propuestas que se recojan en este proceso, identificados de manera espontánea a partir de los roles y funciones que las mujeres asumen en el desarrollo productivo de su municipio. De esta manera, las propuestas que aporten las mujeres de estas organizaciones no expresarán un contenido reivindicativo de la mujer como un objetivo en sí mismo.

Para las ONGs que recogen y representan las demandas de las mujeres, el elemento reivindicativo ha sido el foco de sus propuestas. Esto ha sido especialmente importante para asumir un rol de vigilancia del tema de equidad de género frente al Estado e introducir el tema de género en la agenda pública, aunque, en muchas ocasiones, esta incorporación ha dado por resultado una agenda "transversalizada" por género de manera forzada y desarticulada, sin claridad respecto a cómo implementarla. A partir de este cambio en la metodología del Diálogo 2004, que permitirá la expresión directa de mujeres participantes de organizaciones productivas, es posible que se avance en el establecimiento de una agenda para la equidad de la mujer inmersa y acorde a una agenda global de políticas públicas. Esta metodología adoptada por el Diálogo 2004 estaría apoyando la visión que sugiere que: "La participación de las ONGs es incompleta en la medida en que no mira de

manera global las políticas e inserta las demandas de las mujeres dentro de esas orientaciones más generales". (Entrevista con Silvia Escóbar de Pabón, CEDLA)

En cuanto a las expectativas para el Diálogo 2004, existen posiciones divididas entre las organizaciones ocupadas de temas de género, que dependen del tipo de participación (activa o pasiva) en este proceso y de la pérdida de confianza respecto al anterior proceso de diálogo. El Viceministerio de la Mujer (miembro del Directorio de Diálogo) tenía expectativas altas que sustentaba en esta ocasión la participación de la mujer "debía ser más visible". Para actores externos al Diálogo 2004 como ONGs, UDAPE y algunos especialistas en el tema, las expectativas eran más bajas por diferentes motivos:

- La agenda del Diálogo 2004 no responde a las necesidades actuales de la sociedad civil, centradas en el tema del gas, el ALCA y temas macroeconómicos.
- La STD se ha enfocado en el tema productivo, subordinando temas transversales como género.
- No se ha capacitado suficientemente a grupos de mujeres para que puedan participar en las mesas municipales en igualdad de condiciones.
- El Diálogo es un compromiso del gobierno y la cooperación internacional pero no de la sociedad civil (o por lo menos una parte de la sociedad civil).
- El Gobierno no tiene capacidad para viabilizar con medidas adecuadas las iniciativas que la sociedad civil presente en el Diálogo. El riesgo es que el Gobierno genere nuevamente mucha expectativa en estas organizaciones con este proceso y luego no las cumpla.

Fuente: Calderón y Larrea, 2004

Estas observaciones proponen algunos lineamientos y sugieren estrategias al gobierno nacional, tanto en su trabajo de revisar la EBRP, como para elaborar una Estrategia Nacional de Desarrollo. Aún queda por ver, sin embargo, si el Pre-Diálogo tendrá éxito en impulsar la creación de políticas nacionales concretas y la implementación de estrategias productivas a nivel del municipio y a nivel departamental.²⁷

3.6. "La" sociedad civil y los Diálogos 2000 y 2004

En el informe de 2003, concluimos que el Diálogo 2000 fue un proceso rico y formativo para los que participaron, aunque finalmente la desconexión entre el Diálogo 2000 y la elaboración de la EBRP limitó el impacto directo del Diálogo (y de los actores activos en él) en la Estrategia de Reducción de Pobreza. En el 2004, el Diálogo Nacional "Bolivia Productiva" parece ser otro proceso rico y formativo para los actores del gobierno nacional y de la sociedad civil que han participado hasta ahora en el Directorio de Diálogo y en el Pre-Diálogo. En un momento en el cual el país reclama soluciones a los problemas económicos, el Diálogo ofrece la posibilidad de discutir posibles soluciones y resaltar áreas problemáticas en la política pública. Sin embargo, la falta de claridad en la relación entre los resultados del

²⁷ Entre las preguntas que se puedan hacer sobre el proceso están:

- Habrán municipios sin EPIs que discutir en sus mesas municipales?
- Qué pasa cuando una estrategia productiva requiere la colaboración entre varios municipios?
- Las EPIs se orientarán hacia buscar más recursos o reorientar los recursos existentes?
- Cómo afectarán las elecciones municipales de 2004 a la implementación de los acuerdos de las mesas municipales?

Diálogo y la revisión de la EBRP (o creación de la Estrategia Nacional de Desarrollo que la incluya) despiertan de nuevo preocupaciones en algunos sectores sobre la posibilidad de levantar expectativas y no poder cumplir con ellas.

No obstante, tanto en el 2000 como en 2004, los actores sociales están apuntando a un objetivo que está por encima y más allá de las estrategias nacionales: buscan y han conseguido influir directamente en la política nacional. En el 2000, la Ley del Diálogo Nacional representó la institucionalización de algunos acuerdos del Diálogo 2000 – la distribución de los recursos HIPC, la repetición de una consulta nacional cada 3 años, y la formación de un Mecanismo de Control Social (propuesto entonces por la Iglesia Católica). En el 2004, los actores del Directorio del Diálogo ya han conseguido la política de "Compro Boliviano" y un acuerdo para un Fondo Indígena. Otras propuestas, como revisar la legislación para permitir transferencias públicas a privados para apoyar la producción, están todavía en discusión.

Sin embargo, la falta de apoyo y participación política que se evidenció en el Diálogo 2000, parece haberse repetido con el Diálogo 2004, poniendo nuevamente en riesgo la continuidad y seriedad de las propuestas que surjan en este nuevo proceso. Por otro lado, el diseño metodológico del diálogo 2000 ocasionó que las demandas resultantes a nivel municipal se disiparan a lo largo del proceso, generando un descontento en las personas que participaron a este nivel. La metodología planteada para el 2004, no difiere sustancialmente de aquella empleada en el año 2000. Por lo tanto, surge la duda si emplearan mecanismos alternativos que permitan un mejor reflejo de los resultados municipales a nivel nacional.

La evolución del poder relativo de diferentes actores de la sociedad civil entre los dos procesos (de la Iglesia y las ONGs en el 2000, a los indígenas y pequeños productores en el 2004) nos brinda una lección importante sobre la sociedad civil. No se puede hablar de "la sociedad civil" como un grupo único sin ignorar diferencias entre las organizaciones civiles, ni se puede catalogar ni encasillar fácilmente a estas organizaciones en uno u otro grupo (ver Anexo 5 sobre la Sociedad Civil). La experiencia en el 2004 muestra además que existen luchas por el poder dentro de las mismas organizaciones de la sociedad civil, las que causan fracturas y disgregación en estos grupos. Esta claro que las organizaciones de la sociedad civil no son todas necesariamente organizaciones democráticas.

Por ende, los procesos que buscan involucrar a la sociedad civil inevitablemente dan la palabra y el poder a unos grupos o individuos, restándoles influencia a otros. La participación, en ese sentido, es un proceso político. Las acciones que toman el gobierno o la cooperación internacional no son neutras cuando abren espacios de diálogo, o cuando eligen representantes de la sociedad civil para participar en estos diálogos (o conformar un Directorio del Diálogo), o cuando deciden apoyar financieramente a una u otra organización de la sociedad civil.

Debe quedar claro también que, más allá de las dificultades prácticas que esto plantea para el ejercicio del gobierno, el nivel de participación de las distintas formas de sociedad civil en el diseño de políticas públicas es muy significativo en Bolivia, en relación con otros países que han desarrollado estos mismo procesos, mostrando la

voluntad política de los diferentes gobiernos para avanzar en dirección de políticas públicas más concertadas. En Bolivia, no se ha planteado aún los límites y consecuencias de una excesiva participación de la sociedad civil en la toma de decisiones.

3.7. El estado de la EBRP: la falta de un marco de mediano plazo

Como vimos en el capítulo 1, uno de los principios fundamentales del "Proceso PRSP" iniciado en Bolivia en el 2000, fue que se necesitaba un marco de mediano o largo plazo para garantizar la sostenibilidad de los esfuerzos anti-pobreza. Se esperaba que la EBRP fuera ese marco, pero en el presente estudio confirmamos que aún no se ha logrado ese objetivo. El patrón habitual en Bolivia de cambiar de plan con cada gobierno continúa. Ni la EBRP original ni la EBRP revisada en el gobierno del Presidente Sánchez Lozada duró más que unos meses, antes de ser rechazada u olvidada por el nuevo gobierno. Los cambios periódicos a la EBRP significan un proceso constante de planificación que requiere mucha atención y energía del gobierno, de la cooperación internacional y de la sociedad civil. Todo esto deja muy poco tiempo para ocuparse de la implementación y menos aún, ahora que el gobierno del Presidente Mesa tiene otros asuntos en su agenda, que en su criterio son vitales para la democracia (cambios a la ley de hidrocarburos, los crecientes conflictos sociales, y la futura Asamblea Constituyente).

Algunos entrevistados para este informe piensan que una falla fundamental en el diseño del Proceso PRSP fue olvidar (o negar) los procesos políticos. Es normal que un gobierno nuevo entre con su plan de gobierno propio, dicen ellos. Es más, se espera ese liderazgo del Presidente y que no debe sorprender que los sucesivos Presidentes hayan intentado imprimir su sello a la Estrategia de Reducción de Pobreza. Por ello, para tener más estabilidad en la EBRP, sería muy útil conseguir la apropiación ("ownership") de la estrategia por parte del Congreso, sin embargo este no ha participado hasta ahora en Bolivia ni en el diseño ni en la revisión de la EBRP. El Congreso, tampoco ha debatido ni aprobado esta Estrategia. Al contrario, los procesos de consulta han tenido el propósito de incluir a la sociedad civil en los debates y se han creado espacios de diálogo paralelos a las estructuras de la democracia representativa boliviana. Este hecho levanta preguntas importantes para el Proceso "PRSP" y para los cooperantes que insisten en la importancia de incluir a la sociedad civil en la creación de las estrategias de reducción de pobreza en desmedro de otras instancias de representación.

La crisis económica, cuyo inicio coincidió con el periodo en el que se escribió la Estrategia original, es otro factor que ha contribuido a la inestabilidad de la EBRP. Esta crisis despertó dudas sobre si "más de lo mismo" en políticas económicas y sociales sería la solución a los problemas de pobreza en Bolivia. Como la EBRP no representó un gran cambio en la trayectoria de políticas públicas (ver Komives et al 2003), la crisis económica dio impulso a demandas de "otra visión" sobre cómo reducir la pobreza.

Algunos cambios en los intereses de la cooperación internacional también dieron un impulso al deseo de cambiar la EBRP original. Al ser Bolivia uno de los primeros países en escribir su estrategia de reducción de pobreza, fue uno de los pocos países que no orientó su

estrategia explícitamente hacia las Metas del Milenio. Hay que recordar que en el año 2000, las Metas del Milenio no tenían el nivel de aprobación y apoyo internacional que tienen hoy. En los últimos años, la demanda de parte de la cooperación internacional para modificar la estrategia y así crear un enlace más estrecho con las Metas del Milenio ha crecido. Esto requiere un cambio importante, al menos en el sistema indicadores para monitoreo y evaluación de la primera estrategia. La Estrategia revisada presentada en el gobierno del Presidente Sánchez Lozada respondía ya a esa visión de esa cooperación (Komives et al 2003).

En algunos sentidos, la experiencia de Bolivia ha sido el peor escenario posible ("worst case scenario") para el Proceso PRSP. El proceso se ha enfrentado a cambios en el clima económico, político, y social dentro del país y a cambios en la visión internacional sobre cómo lograr la reducción de la pobreza. Los cambios que Bolivia ha vivido en los últimos años han sido dramáticos, pero no habían razones para pensar que esto no sería así²⁸. Tampoco debemos esperar que la cooperación y el gobierno boliviano dejen de innovar y de buscar nuevas ideas para combatir la pobreza en el país. Esto significa que el diseño de cualquier Estrategia para la Reducción de Pobreza (o Estrategia de mediano plazo en general) para Bolivia tendrá que sobrevivir y responder a esos cambios y evoluciones. El Proceso PRSP no ha ofrecido por ahora una solución a este dilema.

²⁸ René Zavaleta Mercado, insigne pensador boliviano diría "en Bolivia, las cosas siempre pueden empeorar."

4. Seguimiento a la implementación de la EBRP en 2004

En la conceptualización del Proceso "PRSP", la implementación y el monitoreo de las estrategias de reducción de pobreza son muy importantes. El objetivo es de aprender de la implementación para poder actualizar periódicamente la estrategia. Es difícil hablar hoy día del seguimiento a la implementación de la EBRP propiamente dicha ya que el contenido de la EBRP original no tiene el respaldo del gobierno ni tampoco de la sociedad civil. No obstante, el país espera tener una EBRP revisada o algo equivalente en algún momento y esa Estrategia también tendría que ser implementada y monitoreada. En este capítulo, analizamos brevemente el estado de implementación de la EBRP original y de las instituciones establecidas para hacer seguimiento a la Estrategia, con el objetivo de identificar posibles problemas que la nueva Estrategia podría enfrentar.

4.1. Dificultades en hacer seguimiento a los gastos asociados con la EBRP

La EBRP no tenía un sistema de seguimiento propio a través del cual se pueda establecer con exactitud cuanto de esta Estrategia se está ejecutando en términos de recursos financieros y como están influyendo estos recursos en los indicadores seleccionados (Komives et al. 2003). Esto se explica, en parte, por la naturaleza de la EBRP, que incluyó a casi todos los programas existentes en ese momento en el programa de inversión pública a nivel nacional, departamental y local al escribir la Estrategia.

Asimismo, hay muchas dificultades para hacer un seguimiento preciso de los gastos en reducción de pobreza, por la manera como se registran los gastos en el presupuesto (partidas presupuestarias y por institución y no por función) y la falta de sistemas de organización y presentación de esta información. Las críticas al proceso de presupuestación, y su utilidad práctica para el seguimiento adecuado de programas de reducción de pobreza, no son nuevas. Ya en 1999 el informe "Country Financial Accountability Assessment" (CFAA) del Banco Mundial hacía notar los problemas que esto podría traer para el seguimiento de esos programas de gasto. Una visión actualizada de estos problemas de presupuestación y sus impactos en la capacidad de seguimiento del gasto público y las metas de reducción de pobreza, se encuentra hoy en el "Public Expenditure Management for Fiscal Sustainability and Equitable and Efficient Public Service" (PER) y el

CFAA, documentos presentados por el Banco Mundial en mayo y junio de 2004 (Banco Mundial, 2004). Entre las principales críticas podemos notar: i) el limitado alcance del sistema de información (SIGMA) para hacer seguimiento a la implementación, ii) la clasificación del gasto por partidas presupuestarias e instituciones y no por funciones, iii) la falta de seguimiento sistemático de los resultados alcanzados con las asignaciones presupuestarias, iv) los retrasos en los reportes de información, por la falta de usos de los sistemas a disposición, en las prefecturas y municipios.

Hasta ahora el gobierno no ha desarrollado un sistema que le permita decir qué aspectos de la EBRP se están apoyando con recursos de manera prioritaria y cual no. Desde el año 2002, las instituciones de Bretton Woods están haciendo un seguimiento a este tema a través del programa HIPC Tracking. El informe de 2004 señala que, Bolivia cumple con los estándares requeridos para hacer un buen seguimiento a los recursos orientados a la reducción de la pobreza, en solo cuatro de los dieciséis indicadores a los que hacen seguimiento estos informes. El mismo informe presenta una lista de 25 recomendaciones, en las áreas de formulación presupuestaria (10), ejecución presupuestaria y calidad de la información (7), informes presupuestarios (6) y sistemas de compras estatales (2). Entre las críticas más importantes de este ejercicio rescatamos las siguientes:

1. no existe un mecanismo para identificar los gastos de reducción de pobreza en el presupuesto y hacerles seguimiento, ya que al no disponer de una clasificación funcional del presupuesto es muy difícil identificarlos
2. los gobiernos locales, responsables de mas del 50% del gasto en reducción de pobreza, tienen débiles sistemas de gestión de recursos
3. la cobertura de la información del Gobierno Central es incompleta, con datos insuficientes sobre las universidades públicas
4. se observa una sobre presupuestación de gastos corrientes y de capital en el nivel nacional y local
5. no se integran proyecciones multianuales de gasto en el proceso de formulación presupuestaria en el nivel central, ni tampoco en el local
6. el control interno es parcial y no influye en la eficiencia y eficacia de los gastos públicos
7. solo se pueden obtener estimaciones gruesas de los gastos de reducción de pobreza estimando los mismos a partir de la estructura del presupuesto de programas, una vez analizados los objetivos y políticas de cada uno de ellos.

4.2. Continuidad en desembolsos y alguna mejora en la ejecución de recursos HIPC II

Lo que sí se puede aislar en la EBRP para hacer un seguimiento son los recursos HIPC II. Estos recursos en su mayoría son distribuidos a los municipios.²⁹ La distribución de estos recursos a los municipios ha

²⁹ La Ley del Diálogo Nacional constituye un fondo de \$27 millones anuales para cubrir el déficit en personal docente y médico a nivel nacional. Del saldo, un 10% financia en parte el Seguro Universal Maternal e Infantil (SUMI) y el resto es distribuido automáticamente a los municipios de acuerdo a una fórmula establecida (Ver Komives et al 2003, sección 4.7.) Además, hay que recordar que una decisión del gobierno nacional de septiembre de 2003, hizo que, desde entonces, una parte de los recursos de alivio de deuda externa denominada "más allá del HIPC", se quede en el TGN para financiar compromisos de contrapartes de inversión y otros. Esta disminución de las asignaciones a los municipios representa alrededor de \$30 millones por año, monto que debería apoyar los esfuerzos del gobierno nacional para la reducción de la pobreza en las áreas de competencia nacional.

continuado al ritmo previsto, pese a las dificultades que enfrenta el TGN para cubrir esos compromisos. Los recursos que llegaron por efecto de HIPC II a los municipios en los últimos tres años han sido importantes. (Cuadro 4.1)

Sí bien los recursos se distribuyen, persisten los problemas de capacidades de gestión en los municipios, lo que en algunos casos se traduce hasta en cuentas congeladas. Sin embargo, siempre de acuerdo con las cifras de la DGCP (Ministerio de Hacienda), se observa una mejora importante en la utilización de los recursos HIPC II desembolsados a los municipios, la que ha pasado de una utilización promedio de cerca de 52% en 2002, a casi 70% en 2003. De agosto 2001 hasta junio 2004, esos recursos han sido utilizados en casi 84% en promedio a nivel nacional, aunque las cifras presentadas están aún en revisión en la UPF. (Ver Anexo 6: Utilización de los Recursos HIPC II)

La Ley del Diálogo definió una distribución en el uso por los municipios de los recursos HIPC entre salud, educación, e infraestructura productiva y social. Se respeta la distribución pactada, pero su utilización es dispar de acuerdo a los sectores que se analicen. (Cuadro 4.2) El nivel de ejecución de los recursos asignados a salud por ejemplo, ha sido bastante bajo en relación educación e infraestructura. Había intención en algunos municipios de discutir en el Diálogo 2004 sobre las asignaciones apropiadas para cada sector y pedir una eventual revisión de la formula de asignación.

4.3. Problemas de ejecución a nivel nacional

Los problemas de ejecución no se limitan a los municipios. Más bien, los municipios están entre las instituciones que han ejecutado mejor su presupuesto de inversión en 2004. Los municipios parecen haber mejorado notablemente su ritmo de ejecución en relación a años anteriores. Por el contrario, las Prefecturas regionales han ejecutado menos del 29% de su presupuesto anual en este primer semestre, tendencia que no mejora de gestiones anteriores. Las unidades de gobierno nacional han tenido resultados mixtos. (Anexo 8: Ejecución del Presupuesto). El Servicio Nacional de Caminos y el Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios ejecutaron casi 40% de sus presupuestos en el primer semestre. La ejecución en el Ministerio de Educación y de Servicios y Obras Públicas no llega al 20%.

Cuadro 4.1. Desembolsos de Recursos HIPC II (en USD)

PERIODO	FONDO SOLIDARIO (Para cubrir déficit de personal docente y médico)	CUENTA ESPECIAL DIALOGO 2000 (Para los municipios)	SUMI (Para insumos para el seguro medico)	TOTAL DESEMBOLSADO
2001	5,000,000	32,652,302		37,652,302
2002	27,000,000	80,478,763		107,478,763
2003	27,000,000	47,182,554	3,609,839	77,792,393
2004*	13,500,000	19,464,387	1,719,273	34,683,660
Total Acumulado	72,500,000	179,778,006	5,329,112	257,607,118

Fuente: Elaborado con datos de la DGCP (Min. Hacienda)

* hasta junio 2004

Cuadro 4.2. Distribución y uso de los recursos HIPC II
(en millones de Bs y %)

			% RECURSOS DISPONIBLES / EJECUTADO			
MUNICIPIOS DEL DEPARTAMENTO	SALDOS INICIALES	DESEM - BOLSOS	SALUD	EDUCACION	INFRAESTR.	TOTAL
2003						
BOLIVIA	327,983,994	356,507,764	48.9	74.5	73.3	70.8
CHUQUISACA	29,091,770	31,318,454	43.1	72.0	78.8	74.7
LA PAZ	96,173,529	96,017,974	37.8	51.4	72.2	62.6
COCHABAMBA	48,541,917	53,554,202	65.2	90.1	71.9	74.8
ORURO	25,067,351	23,646,339	50.0	102.8	74.0	76.5
POTOSÍ	56,737,719	46,173,658	49.5	73.0	59.5	60.8
TARIJA	19,497,112	18,851,578	39.5	82.2	80.2	75.8
SANTA CRUZ	34,169,668	52,390,924	53.7	90.7	81.0	79.6
BENI	13,140,406	24,062,581	82.6	78.4	83.5	82.6
PANDO	5,564,522	10,492,054	76.6	83.3	89.7	89.1
2004 (hasta junio)						
BOLIVIA	203,908,585	154,114,154	29.6	54.2	48.2	46.7
CHUQUISACA	15,367,682	13,710,520	28.9	38.3	60.2	53.2
LA PAZ	70,209,710	42,035,799	31.5	52.7	42.2	42.9
COCHABAMBA	31,453,288	23,444,839	44.3	40.4	45.4	44.2
ORURO	12,313,170	10,351,835	13.1	54.8	39.9	39.2
POTOSÍ	40,015,560	20,213,831	22.1	31.5	39.1	36.7
TARIJA	9,475,142	8,252,792	16.6	39.4	64.9	51.5
SANTA CRUZ	20,566,845	22,935,585	20.7	78.7	60.7	59.4
BENI	2,760,276	8,575,766	77.4	78.5	67.0	70.2
PANDO	1,746,912	4,593,187	83.9	74.9	84.1	83.6

Fuente: Elaborado con datos de la DGCP (Min. Hacienda)

Cuadro 4.3. Distribución Sectorial de la Inversión Pública 2004
(en millones de Bs y %)

SECTOR	Presupuesto (*)	Participación %	Ejecución (*) Al 1° Sem.	Participación %	Ejecución Presupuestaria
Productivos	483,087	12.0%	118,718	9.0%	24.6%
- Agropecuario	382,869	9.5%	103,351	7.8%	27.0%
- Industria y Turismo	69,539	1.7%	13,648	1.0%	19.6%
- Minería	30,679	0.8%	1,719	0.1%	5.6%
- Hidrocarburos	-	0.0%	-	0.0%	0.0%
Infraestructura	1,702,787	42.3%	593,222	45.0%	34.8%
- Comunicaciones	168	0.0%	618	0.0%	367.6%
- Transportes	1,479,091	36.7%	523,583	39.7%	35.4%
- Recursos Hídricos	84,690	2.1%	28,443	2.2%	33.6%
- Energía	138,837	3.4%	40,578	3.1%	29.2%
Sociales	1,514,685	37.6%	523,806	39.7%	34.6%
- Saneamiento Básico	300,772	7.5%	151,624	11.5%	50.4%
- Educación y Cultura	388,622	9.7%	131,750	10.0%	33.9%
- Urbanismo y Vivienda	396,559	9.8%	129,733	9.8%	32.7%
- Salud	428,732	10.6%	110,699	8.4%	25.8%
Multisectoriales	326,547	8.1%	82,463	6.3%	25.3%
TOTAL (Bs.)	4,027,106	100.0%	1,318,209	100.0%	32.7%
TOTAL (\$us)	500,884		163,956		

Fuente: Elaborado con datos de la DGCP (Min. Hacienda)

(*) Incluye estimación de Gobiernos Municipales

El análisis sectorial de la ejecución muestra que los sectores productivos son los que peor rendimiento han tenido en este primer semestre del año, con una ejecución menor al 25% de sus recursos comprometidos, destacándose el pobre desempeño de los sectores agropecuario e industrial. (Cuadro 4.3) Entre los sectores sociales, el sector salud es el de peor desempeño con menos del 26% de ejecución. Entre los sectores de infraestructura, el sector energía es de menor ejecución con menos del 30% de su presupuesto ejecutado.

4.4. Nuevos planes y cambios organizacionales: escasa atención a la implementación

En esencia, la versión original de la EBRP no era más que la continuación de las políticas sectoriales y sus respectivos programas ya existentes puesto que se incorporaron la mayoría de los programas de inversión pública de carácter nacional, departamental y local que tenían financiamiento comprometido ó que estaban siendo implementados en el momento en que se escribió la Estrategia (ve Informe 2003). Por tanto, la implementación de estos programas no dependía necesariamente de la existencia (ó no) de la Estrategia. Si el proceso de la EBRP hubiera seguido su curso, esta clasificación ordenada de programas, hubiera dado paso a una revisión permanente de los programas, así como de los procedimientos de implementación, permitiendo plantear políticas sectoriales más efectivas. No obstante, no solo la EBRP (y el proceso PRSP) falló, sino que existieron otros factores que impidieron ó atrasaron la implementación de los programas planteados.

La inestabilidad social y política que ha vivido Bolivia en el último año, no ha contribuido a concentrar los esfuerzos en la ejecución de acciones y recursos para la reducción de pobreza incorporados en la EBRP. Las señales del gobierno sobre la necesidad de concentrarse más en temas productivos y diseñar nuevos planes que sean consistentes con esta su visión, han jugado también un rol en la poca concentración de esfuerzos percibida para administrar los recursos existentes y utilizarlos de manera más eficiente. Los problemas de no utilización de recursos contratados siguen estando presentes, con quejas frecuentes de las agencias de cooperación por la falta de desembolsos de esos recursos y, en general, baja capacidad de ejecución de las agencias de gobierno. Este desempeño no está aislado de los problemas de organización de las instituciones públicas, que sufren cambios constantes en la estructura de sus instituciones o problemas de cambios de autoridades y prioridades de manera frecuente. La impresión que nos dejó el análisis realizado en 2003, no se modifica grandemente en este periodo analizado, esta es, que se da demasiada atención en los varios planes y cambios organizacionales e insuficiente atención a la implementación. Como un ejemplo, el recuadro 4.1 relata la historia reciente de la política de género en el gobierno nacional.

Recuadro 4.1. Políticas de Género en el Gobierno Nacional: Muchos planes y cambios institucionales aunque poca implementación

El organismo rector de políticas de equidad de género se instaló en la estructura del Gobierno el año 1993 como Subsecretaría de Asuntos de Género (SAG) en el Ministerio de Desarrollo Humano. Esta Subsecretaría operó desde 1993 a 1997. Casi al final de esta gestión, emitió el Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres (PIOM 1997-2007). Aunque este plan no se implementó, sirvió de marco para programas futuros. Este periodo se caracterizó por la estabilidad en sus autoridades, lo inició Sonia Montaña y lo concluyó Ivonne Farah.

Con el cambio de gobierno, en 1997 se eliminó el Ministerio de Desarrollo Humano y la Subsecretaría de Género perdió jerarquía y capacidad institucional, al convertirse en Dirección General de Asuntos de Género como parte del Viceministerio de Asuntos de Género, Generacionales y Familia (VAGGF), dependiente del Ministerio de Desarrollo Sostenible y

Planificación Estratégica. A partir de ese momento, la inestabilidad en esta entidad estatal se convirtió en una de sus mayores debilidades. En el periodo 1997–2002 se posesionaron cuatro Viceministras de Asuntos de Género, Generacionales y Familia: Carolina Toledo, Yarmila Moravek, Mary del Carmen Arias y María Machicado.

En 2000 se elaboró el Plan Nacional de Equidad de Género 2001-2003 (PNEG), el Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia (PNPEV) y el Programa Nacional de Reducción de la Pobreza Relativa a la Mujer (PNPRM). Estos planes fueron emitidos pocos meses después de publicada la EBRP. El PNPRM fue presentado básicamente como respuesta a la limitada concepción del enfoque de género, que la institución responsable del tema en el gobierno percibió en la EBRP (VAGGF, 2001).

En el año 2002, con el cambio de gobierno, la Dirección General de Asuntos de Género fue elevada nuevamente al rango de Viceministerio de la Mujer (VMM) con lo cual se la desvincula metodológicamente de los asuntos generacionales. Este Viceministerio pasó a depender del Ministerio de Asuntos Campesinos, Indígenas, Género y Generacionales volviendo un año más tarde al Ministerio de Desarrollo Sostenible. Entre agosto de 2002 y julio de 2004, hubo tres autoridades en el VMM: Martha Noya, Gladys Salazar y Teresa Canaviri. Cada gestión fue acompañada de un nuevo plan.

Primero se lanzó el Plan Quinquenal 2003-2007 "Mujer Ciudadana" con base en el Plan Bolivia del Presidente Sánchez de Lozada, que enfatizó el crecimiento económico frente a la crisis, el pacto democrático sin exclusiones y el compromiso ciudadano (Viceministerio de la Mujer, 2003). Con el primer cambio de Viceministra, se elaboró el Plan "Políticas Públicas de Género", el cual manejó una visión más institucional en el marco de la reingeniería del Ministerio de Desarrollo Sostenible. La existencia de estos dos primeros planes fue muy corta y no llegaron a concretar financiamiento. La actual responsable del VMM, desarrolló el Plan Nacional de Políticas Públicas para el Ejercicio Pleno de los Derechos de las Mujeres (2004-2007) que está acompañado por un Plan Estratégico Institucional. Este plan se sustenta en la agenda del Gobierno del Presidente Carlos Mesa, prioriza el tema económico que había estado hasta ahora insuficientemente resaltado, y plantea un salto cualitativo al involucrar a socios estratégicos (organizaciones de la sociedad civil) en la ejecución de las políticas de género.

Fuente: Calderón y Larrea 2004

4.5. Sistema de seguimiento y monitoreo: poca acción e instituciones débiles

En principio el seguimiento a la ejecución de los gastos de reducción de pobreza y la efectividad de los mismos no es solo tarea del gobierno, sino también es parte de la responsabilidad de la sociedad civil, a través de los mecanismos establecidos en la Ley del Dialogo Nacional. Este seguimiento estaba a cargo del Comité Interinstitucional de Seguimiento a la Estrategia de Reducción de la Pobreza (CISE), compuesto por instancias responsables de gobierno (INE y UDAPE) que deberían realizar el seguimiento a través de informes de monitoreo. Desde el 2001 se elaboraron tres informes que fueron muy útiles y "reflexivos", pero desde octubre de 2003 no se han producido más informes. Esta claro que el CISE no funciona y prácticamente no ha funcionado desde el inicio del proceso.

El Mecanismo de Control Social (MCS), establecido en el Diálogo 2000 para organizar la participación de la sociedad civil en el seguimiento de la estrategia, está hoy organizado a nivel nacional y departamental. El Mecanismo, sin embargo, insiste en que le falta presupuesto para funcionar adecuadamente y el reconocimiento de los

actores gubernamentales del rol que deben cumplir en el seguimiento a los recursos para la reducción de la pobreza, han sido limitantes para cumplir con su tarea. En el nivel nacional, el MNCS ha superado sus dificultades financieras y logísticas y, a decir de sus miembros, se está consolidando gracias a los esfuerzos personales de sus componentes. Sin embargo, en la práctica no se puede afirmar que han cumplido un rol en el seguimiento a la EBRP y sus recursos; su acción ha estado más orientada a consolidar su participación en el Diálogo 2004, como se ha mencionado otra sección de este informe.

Algunos mecanismos departamentales han cerrado sus puertas en el último año, por falta de recursos, y los que no lo han hecho, han tenido que buscar diferentes mecanismos para sobrevivir, incluyendo la caridad de las instituciones públicas que les brindan espacios de trabajo o de la Iglesia Católica, que en algunos departamentos la ha adoptado como suya. Los Comités de Vigilancia (CV) de los gobiernos municipales, no han realizado acciones específicas para el seguimiento de los recursos para la reducción de pobreza en sus municipios. Su conexión con el MCS nacional y departamental es casi inexistente.

Como una forma alternativa de monitorear los resultados de la Estrategia, se planteó la realización de un "Poverty and Social Impact Assessment" (PSIA) con el apoyo del Banco Mundial³⁰. En esta dirección, se elaboraron varios informes que, lamentablemente, no tuvieron hasta ahora un impacto significativo en el direccionamiento de las políticas sectoriales. El crédito SSPSAC, otorgado por el Banco Mundial y la KfW de Alemania, y el PMAP, apoyado por un grupo de 11 donantes (ver sección 5.2), son de alguna manera los instrumentos que están impulsando el seguimiento a políticas públicas en reducción de pobreza, ya que requieren de informes regulares sobre la ejecución de programas sociales y del avance de las MDGs³¹, incluyendo un sistema de monitoreo para la EBRP revisada.

En síntesis, parece que el mecanismo establecido por mandato de la Ley del Diálogo Nacional para hacer el seguimiento de los recursos y acciones destinadas a la reducción de la pobreza no ha sido exitoso hasta ahora, para organizar la sociedad civil en función de esos objetivos. Por el contrario, las diferentes organizaciones de la sociedad civil han mantenido sus propios mecanismos de acceso al gobierno y no han creído apropiado hasta ahora, ubicar al MNCS como el intermediario en este proceso entre el gobierno y la sociedad civil dándole ese rol específico. Finalmente, si bien se han presentado alternativas para realizar el seguimiento a las políticas pro-pobre, en general se percibe que no existe un análisis concreto sobre las razones por las cuales los programas están ó no están alcanzando sus objetivos ó si contribuyen de una manera efectiva a reducir los niveles de pobreza en Bolivia.

³⁰ La metodología implementada en el PSIA permite un análisis del impacto distributivo de las reformas de política en el bienestar y la riqueza de diferentes grupos sociales, particularmente de los grupos pobres y vulnerables.

³¹ Actualmente, se encuentran en proceso de elaboración los informes anuales de avance de las MDGs, donde se incluirá una propuesta de estrategia de logro de las MDGs vinculadas al desarrollo humano, bajo un enfoque sectorial.

5. La Cooperación Internacional y el "Proceso PRSP"

En capítulos anteriores, hemos analizado algunos problemas asociados con el funcionamiento teórico del Proceso PRSP para el caso boliviano. Pero el gobierno nacional es solamente un actor en este proceso. Se buscaba una asociación ("partnership") entre gobierno, donantes e Instituciones Financieras Internacionales (IFIs) – una nueva forma de trabajar que agilizaría y volvería más efectivo el apoyo de la cooperación internacional a la lucha contra la pobreza en Bolivia. Más específicamente, se buscaba lograr una mayor coordinación y armonización de políticas y procesos entre los donantes, una mayor apropiación y liderazgo por parte del gobierno de la ayuda externa, así como un incremento y flexibilización de la asistencia externa en la forma de apoyo presupuestario y sectorial.

En este capítulo analizamos en que medida estos objetivos del Proceso PRSP se han logrado. Inicialmente revisamos las condiciones que las diferentes agencias establecen para otorgar apoyo presupuestario. Luego se analizan los acontecimientos en el periodo agosto 2003 - octubre 2004) en relación al cumplimiento de estas condiciones en Bolivia y las prácticas observadas para brindar apoyo presupuestario. Por último, se analizan los avances en la coordinación y armonización con y entre donantes, así como el papel del gobierno en promover y gestionar esta coordinación. Finalizamos presentando algunas conclusiones sobre la efectividad del apoyo de la cooperación internacional a la ERP y el grado de apropiación de la ayuda externa por parte del gobierno boliviano.

En general, observamos una fuerte continuidad en las políticas y procedimientos de la cooperación internacional (en relación a políticas y procedimientos que utilizaban antes de la aparición del marco PRSP), a pesar de la incorporación formal del Proceso PRSP en las políticas y procedimientos internos de los donantes y las IFIs. Vale decir que, el Proceso PRSP se implementa "en el papel", aunque no ha tenido el impacto esperado en la práctica. Junto con la situación política complicada en Bolivia, esta continuidad implica que no hay un camino suave y lineal hacia una mayor coordinación y armonización de donantes, ni hacia la obtención gradual de más apoyo presupuestario y/o sectorial. Peor aún, sugerimos que la combinación del Proceso PRSP y la continuidad observada de políticas y procedimientos conducen a ciertas contradicciones y resultados no deseados.

5.1. Las condiciones para el apoyo presupuestario

Como señalamos en el informe 2003, algunos donantes bilaterales tienen barreras legales para otorgar apoyo presupuestario (AP) o apoyo sectorial (AS). Sin embargo, este grupo se está reduciendo, por ejemplo, Alemania (KfW) y Bélgica ya otorgan AP en algunos países. Pese a que formalmente USAID no puede dar AP, en la práctica lo ha estado otorgando en los últimos tres años, a través de contribuciones para pagar deuda multilateral, asumiendo pagos de servicio de deuda con el Banco Mundial (BM) o el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Para la mayor parte de donantes bilaterales, figura siempre entre las condiciones formales para este tipo de ayuda la estabilidad macroeconómica, en la práctica se lee "un acuerdo con el FMI". La segunda condición que la mayoría de los donantes bilaterales requiere, es que exista una Estrategia de reducción de la pobreza, o algún plan de gobierno que dé énfasis a reducir la pobreza. Algunos insisten además que esta Estrategia se base en un proceso participativo. Adicionalmente, para dar apoyo sectorial, las agencias solicitan la existencia de planes sectoriales concretos dentro de los ministerios o sectores involucrados. Finalmente, la mayoría de las agencias bilaterales de cooperación requiere ciertas garantías de buen manejo en el área de la gestión financiera pública.

Para el BM, los requerimientos principales para dar AP en la forma de un Poverty Reduction Strategy Credit (PRSC), incluyen un acuerdo con el FMI y la existencia de una ERP, aunque se permiten otros tipos de ayuda presupuestaria (SSPSAC) mientras el país tenga al menos un acuerdo vigente con el FMI. Tener un acuerdo con el FMI es también condición necesaria para los "préstamos basados en políticas" (policy-based loans) del BID. En general las políticas de apoyo del BID se basan en una ERP, pero, a diferencia de otros donantes, no les parece correcto limitar su apoyo si el país no cuenta con una EBRP revisada. Para dicha institución la existencia formal de una EBRP en el país es suficiente para continuar con su programa de asistencia.

Para el FMI las condiciones macroeconómicas (tradicionales) son las más importantes, entre ellas el nivel del déficit fiscal, la inflación y las reservas internacionales. Sin embargo, con la llegada del proceso PRSP en 1999, la existencia de una ERP es también un requisito para un PRGF (Poverty Reduction and Growth Facility), el nuevo nombre de el programa para los países de bajos ingresos (elegibles para apoyo de IDA en el BM). En otras palabras, el FMI tiene ahora una condición adicional que, por ahora, impide acceder a Bolivia a un PRGF, como veremos luego.

En 2003, la mayoría de los donantes todavía consideraba la EBRP original como la estrategia vigente, pese a que presionaron al gobierno del Presidente Sánchez de Lozada para elaborar una EBRP revisada. Al mismo tiempo, según analizamos en el informe 2003, muchos donantes bilaterales opinaron que las condiciones para AP y AS todavía no estaban dadas, principalmente en el área de gestión de recursos públicos, aunque también por falta de planes sectoriales concretos. Como consecuencia, el AS se limitó a algunas formas de "basket funding" para objetivos específicos, donde algún donante se ocupó de la administración de los recursos delegados (Komives, Aguilar et al. 2004).

5.2. Las condiciones para el AP: la práctica y evolución de los acontecimientos

La estabilidad macroeconómica: incumplimiento con la metas del déficit fiscal

Durante principios de 2002 no hubo acuerdo firmado con el FMI³² y en 2003, el gobierno y el FMI todavía estaban negociando. Uno de los puntos de discusión era el tamaño del déficit fiscal. El FMI lo quería reducir de 8.9% del PIB a fines del 2002, a 5.5% para 2003, mientras que el gobierno de entonces argumentaba que no podría hacerlo sin generar mayor inestabilidad social. Después de los acontecimientos violentos de febrero de 2003, el FMI tuvo que llegar a un acuerdo con un déficit de 6.5% del PIB para ese año, aunque debido a "la falta de un PRSP vigente", el Fondo no pudo dar la facilidad más blanda (PRGF) y firmó un Acuerdo Stand-By, por un año. Para financiar el déficit fiscal adicional acordado, 1% del PIB o alrededor de \$80 millones, el FMI pidió confirmar contribuciones de los donantes bajo la forma de apoyo presupuestario. Varios donantes bilaterales comprometieron su apoyo, aunque el gobierno también tuvo que prestarse de la CAF en términos comerciales, mientras esperaba que se concreten estos acuerdos en desembolsos efectivos.

Esto indujo a que muchos donantes bilaterales otorguen apoyo presupuestario, a pesar de la opinión casi generalizada en la comunidad de donantes, que los procesos presupuestarios y de información sobre ejecución de recursos, dejaban todavía mucho que desear. Esta tendencia de diferenciar las condiciones oficiales con las prácticas, se ha reforzado en el año 2004.

En octubre de 2003 el FMI implementó la segunda revisión del Stand-By y decidió aceptar el no-cumplimiento de los objetivos fiscales (otorgó un "waiver"). El déficit fiscal llegó a ser 7% del PIB, y no 6.5% como se había previsto en abril de ese año. Después de los acontecimientos violentos de mediados de octubre 2003, una misión del FMI visitó Bolivia para dialogar con el nuevo gobierno del Presidente Mesa y expresó su confianza en que ese gobierno iba a seguir con el programa vigente.³³ El aumento del déficit fiscal implicó una brecha adicional de unos \$40 millones. Además, la fuga de capitales que resultó de las protestas violentas y la incertidumbre política, hizo que el país necesitara también ayuda inmediata a la balanza de pagos.

Como respuesta a esas necesidades urgentes, el BM y el BID otorgaron \$88 millones en apoyo "excepcional" a la balanza de pagos a fines del año 2003. Con ello, Bolivia logró alcanzar la meta-FMI para reservas internacionales netas de ese año. Según informes de prensa publicados en las páginas web del BM y del BID, la "necesidad" de Bolivia fue la razón principal para seguir prestando al país. En noviembre 2003, Dinamarca otorgó apoyo presupuestario al gobierno, 19 millones de Coronas Danesas, incluyendo 1.5 millones para apoyo técnico para la ejecución de reformas en la administración financiera pública (Ministry of Foreign Affairs and Danida 2003). Los objetivos de este AP eran proteger los gastos pro-pobre y apoyar las reformas en la administración financiera.³⁴

En abril 2004 estaba claro que Bolivia no había cumplido con la meta ya revisada del déficit fiscal, ni con las demás metas relacionadas con ello, como son el financiamiento interno y el crédito del Banco

³² El PRGF vigente desde mediados del 2000 se había dejado de cumplir a finales de 2001

³³ Informe de Prensa, octubre 2003, ver www.imf.org

³⁴ Al contrario de varios otros donantes bilaterales, Dinamarca no había otorgado AP en abril de 2003.

Central al sector público no-financiero. El déficit fiscal en 2003 alcanzó el 8.1% del PIB (IMF 2004). Sin embargo, el FMI otorgó "waivers" para los temas no-cumplidos. En junio 2004, el FMI extendió el Stand-By hasta diciembre de 2004, después de una pequeña extensión de abril a junio 2004, para dar más tiempo para la tercera revisión. La política fiscal del gobierno, que contaba con un "fuerte apoyo financiero de la comunidad internacional", iba a concentrarse en reducir el déficit fiscal (después de donaciones) para 2004 al 6.5% del PIB (IMF 2004).

El acuerdo con el FMI incluye una serie de medidas de ajuste en el gasto (limitar los gastos en salarios y consultores en el sector público, por ejemplo) y la aprobación de medidas recaudadoras que apoyen los ingresos, entre ellos, un nuevo plazo para la nacionalización de vehículos ilegales (\$40 millones en 2004 o 0.5% del PIB) y la introducción del ITF durante dos años, que debería permitirle recaudar alrededor de 1% del PIB en 2004, pese a que se aplica solo desde el mes de julio de 2003.

La EBRP revisada: "¿condición solo de nombre?"

Como vimos en el capítulo 3, durante el Grupo Consultivo de octubre 2003 la cooperación internacional no aceptó la EBRP revisada, principalmente porque *no resultó* de un proceso participativo con la población. El gobierno del Presidente Mesa inicialmente no priorizó la revisión de la EBRP – algo comprensible dada la situación política precaria del país. Más recientemente, se ha trabajado en una Estrategia revisada, aunque su forma y presentación no se ha precisado aún.

El FMI extendió el Stand-By en 2004 con la esperanza que en diciembre ya se contara con una EBRP revisada (o algo similar) aceptable y así lograr un PRGF. Obviamente, la existencia de una EBRP sigue siendo condición formal para el PRGF. El representante del FMI en Bolivia fue calro al decir que "se necesita algún documento consensuado que demuestre el compromiso de parte del gobierno de luchar contra la pobreza, dentro de un marco macroeconómico sostenible".³⁵

Para el BM, el tener una ERP es también una condición formal, pero la falta de la EBRP revisada no ha frenado su ayuda. En la primera parte de 2004, el Banco Mundial estaba preparando un PRSC, pero por falta de una EBRP se reorientó a un Social Sector Programmatic Structural Adjustment Credit (SSPSAC) – aunque parece diferente al PRSC solo en el nombre. Este SSPSAC fue aprobado en junio 2004, después de la extensión del Stand-By.

El representante del BID opina que no es estrictamente necesario tener una EBRP revisada para obtener sus préstamos; se puede trabajar con la (vieja) EBRP y los planes sectoriales que el gobierno prepara y que, probablemente, sean más útiles y prácticos que una Estrategia más general. En su opinión, es mucho más importante que el gobierno comience a ejecutar componentes de la EBRP y que se elaboren planes sectoriales. Actualmente, el BID confronta problemas con el ritmo de ejecución de sus préstamos en Bolivia. Su representante también opina que no tiene mucho sentido exigir al gobierno organizar un diálogo en las circunstancias actuales.³⁶

³⁵ Entrevista con el Representante Residente del FMI en junio 2004.

³⁶ Entrevista con el Representante Residente en junio 2004.

La visión de las agencias bilaterales respecto a la EBRP es heterogénea. Algunas agencias siguen considerando que el gobierno tiene que elaborar una EBRP revisada antes del GC (inicialmente previsto para octubre de 2004 y ahora sin fecha), y que esta Estrategia debe basarse en un proceso participativo. Otras opinan que, en las circunstancias actuales, no se le debe exigir al gobierno una consulta amplia. Un representante de agencia afirma, por ejemplo, que una discusión en el Congreso sobre la Estrategia sería suficiente. Varios parecen estar concientes que la idea de la ERP provino de la cooperación, y quizás por ello cuenta con poco respaldo en Bolivia. Otro representante de la cooperación concluye que en las circunstancias actuales "... tenemos que ser creativos en rescatar la idea del PRSP", mientras otro afirma que "... tenemos que encontrar una manera elegante para desligarnos del proceso PRSP".

De esto se puede concluir que, al nivel retórico y en el diálogo con el gobierno, la cooperación internacional da señales mixtas. No obstante, el gobierno (UDAPE) parece estar convencido de que es necesario preparar una EBRP revisada antes del Grupo Consultivo, y está trabajando mucho en eso.³⁷ Por otro lado, un representante de VIPFE observa que hay diferentes opiniones en la comunidad internacional, y que, más específicamente, algunos donantes bilaterales son mucho más persistentes en exigir una estrategia revisada con participación, que los multilaterales.³⁸

La práctica con relación al apoyo presupuestario

En la práctica, si tomamos en cuenta las acciones de los diferentes donantes, las señales se vuelven aún más confusas. En el caso del BM, el hecho que "no había una ERP vigente" condujo a un SSPSAC en vez de un PRSC, pero en la práctica, el SSPSAC es muy similar a lo que suele ser un PRSC. El dinero de este préstamo es de libre disponibilidad y va directamente a una cuenta del Ministerio de Hacienda en el Banco Central de Bolivia, aunque plantea una matriz de políticas públicas bastante amplia. Este matriz incluye condiciones, metas e indicadores a cumplir para diferentes sectores (salud, educación, agua y saneamiento, protección social, monitoreo y evaluación de las metas del milenio). Aunque formalmente esta operación no está basada en la EBRP, la EBRP ha funcionado como marco de referencia para establecer las condiciones del SSPSAC.³⁹ Algunas de estas condiciones ya debían haber sido cumplidas antes del primer desembolso (\$25 millones). Alemania (KfW) otorga co-financiamiento al SSPSAC del BM, con casi 21 millones de Euros y ha participado activamente en el diálogo sobre la matriz de políticas, con liderazgo reconocido por el BM en temas del sector agua y saneamiento y políticas de cofinanciamiento.

Las condiciones en dicha matriz son una mezcla de elaboraciones concretas de objetivos y metas de la EBRP, así como reformas institucionales consideradas necesarias para llegar a las metas de la EBRP.⁴⁰ Las negociaciones sobre estas condiciones se han hecho entre los dos donantes financiadores (BM y KfW) y los diferentes sectores del gobierno, mientras varios otros donantes han sido informados del

³⁷ Entrevista con funcionarios de UDAPE, junio 2004.

³⁸ Entrevista con funcionario del VIPFE, junio 2004.

³⁹ Entrevista con representantes del BM, agosto 2004.

⁴⁰ Ver "Anexo 2: Bolivia SSPSAC Policy Matrix".

proceso. Esta práctica de poner tantas condiciones de políticas muy detalladas para muchos diferentes sectores del gobierno es sorprendente por varias razones.

Primero, va en contra del consenso generalizado a fines de los años noventa que poner condiciones de políticas – como se hacía en los anteriores Créditos de Ajuste Estructural (Structural Adjustment Credits) del BM – no es muy efectivo: los gobiernos solo implementan las reformas que ya intentaban o sobre las cuales ya existía un consenso político interno (Collier, Guillaumont et al. 1997; Dollar and Svensson 1998). Esto parece aún más pertinente para reformas institucionales detalladas: algunos estudios muestran que sin una base social interna que apoye estas reformas, éstas no serán ejecutadas.

Segundo, también va en contra de recomendaciones basadas en evaluaciones de apoyo programático: el apoyo presupuestario no debería estar acompañado de injerencias en detalles de políticas internas ("micromanagement"), sino que debería acompañarse con un diálogo dirigido a mejorar los procesos presupuestarios y de contabilidad. De esta manera, el AP podría llevar a "mejoras sistemáticas" (White and Dijkstra 2003). Las propuestas para mejorar procesos presupuestarios y de contabilidad, tienen más posibilidades de ser implementados porque es la misma institución pública la que recibe el dinero y la que debe ejecutar las reformas. En el sistema actual, el Ministerio de Hacienda recibe el dinero mientras los demás ministerios tienen que ejecutar las reformas.

Varios *donantes bilaterales* ya otorgaron AP en 2003, a pesar que todos manifestaron que las condiciones para ello no estaban dadas. En 2004, varios donantes bilaterales (incluyendo la CE) estuvieron interesados en contribuir con AP. Un grupo de 11 donantes elaboró un "Memorando de Entendimiento (MoU) para un Programa Multidonante de Apoyo Presupuestario (PMAP) multianual para apoyar la implementación de la política boliviana de reducción de la pobreza". Requerimientos comunes según este documento incluyen: que exista un acuerdo con el FMI y que exista alguna política nacional de reducción de la pobreza – la cual también debía ser "implementada eficientemente" (n.d. 2004). Según la propuesta, la matriz de políticas incluye metas y actividades relacionadas con la mejora de la administración de las finanzas públicas, la política fiscal, así como aquellas relacionadas con la política de reducción de la pobreza. Además, se proponía un Fondo de Asistencia Técnica, dirigido a mejorar la gestión de las finanzas públicas y a mejorar el seguimiento a la ejecución de las políticas de reducción de la pobreza. Ello implica que la matriz de políticas va más allá de la mejora de las finanzas públicas, aunque hay dudas sobre su ejecución y su legitimidad democrática (ver más adelante). Sin embargo, hay que reconocer que desde la perspectiva de coordinación de políticas macro y procedimientos de donantes para proveer apoyo presupuestario al país, el MoU es un vehículo apropiado. Habrá que esperar a ver como evoluciona la iniciativa en los próximos años y ver si esa experiencia puede abrir mejores vías de coordinación entre gobierno y donantes.

Hasta octubre de 2004 representantes de DFID, Alemania, USAID, Holanda, Suecia, la Comisión Europea y el BID habían firmado el MoU. Los otros interesados eran Bélgica, Canadá, Dinamarca, Finlandia, e Irlanda. Otras agencias multilaterales no han firmado el MoU y no se prevé que esto ocurra en el corto plazo. Varios donantes ya han

desembolsado sus compromisos de 2004 y otros están finalizando los detalles de sus contribuciones. Suecia, por ejemplo, ya aprobó su contribución de SEK 55 millones, mas SEK 15 millones de una contribución adicional (Embassy of Sweden 2004).

Con respecto a la condición de preparar presupuestos multi-
anuales que los donantes consideraban un importante obstáculo en 2003, la situación no parece haber cambiado sustancialmente. Un donante opina que el proceso presupuestario es muy débil en Bolivia y que por eso, todavía no tiene sentido introducir presupuestos multi-
anuales.⁴¹ Sin embargo, Suecia escribe en su evaluación de AP en 2004 que el BM ha ejecutado un Public Expenditure Review publicado en mayo de 2004, y anteriormente ya hizo un Country Financial Accountability Assessment, y que el gobierno está preparando un "plan de acción" para corregir las debilidades relevadas por esos dos estudios (Embassy of Sweden 2004). Aparentemente, el hecho de que el gobierno *va a elaborar un plan de acción* ya es suficiente para justificar el AP. El representante de Suecia manifestó que en la práctica, la necesidad del país toma precedencia sobre cualquier otro requerimiento⁴². Para otros donantes, parece importante que la propuesta incluya metas y asistencia técnica para mejorar las finanzas públicas (Ministry of Foreign Affairs and Danida 2003).

5.3. La coordinación de donantes

A partir de octubre de 2003, el nuevo gobierno ha reestructurado las mesas de coordinación de los donantes y ha creado 5 mesas en las cuales participan donantes y representantes del gobierno. Cada mesa es coordinada por dos oficiales del gobierno (uno de VIPFE y uno de otro sector relevante del gobierno) y dos donantes. Los temas de las mesas son: i) EBRP y Diálogo (Suecia y DFID), ii) Asamblea Constituyente y Referéndum (PNUD y Alemania), iii) déficit fiscal y apoyo presupuestario (FMI y Dinamarca), iv) armonización con/entre donantes (BM y Holanda), y v) competitividad y productividad (BID y USAID).

Las opiniones sobre cómo funcionan las mesas de coordinación varían dependiendo de donde provengan, y también difieren dependiendo de la mesa. Un donante expresó que lastimosamente no hay una mesa para la implementación de la ERP, cuando éste es el problema principal en el país. Algunos donantes consideran que la mesa sobre "Asamblea Constituyente y Referéndum" esta funcionando adecuadamente; esto se debe principalmente a que son temas prioritarios para el gobierno y por tanto, hay un mayor liderazgo de su parte. Sin embargo, se considera que esta actitud no ha sido asumida en las otras mesas. Así, la falta de cooperación y coordinación entre el gobierno y los donantes ha ocasionado que algunas mesas funcionen menos satisfactoriamente. Por ejemplo, la mesa de "Armonización" trata temas como descentralización, género, PRI, salud, y educación. La intención es asentar las bases para el apoyo sectorial. Sin embargo, según los donantes todavía faltan planes concretos en los sectores. Los cambios de gobierno y de ministros no favorece el llegar a planes estables multi-
anuales. Por otro lado, los donantes no tienen una visión homogénea sobre lo que significa apoyo sectorial o SWAp.

⁴¹ Entrevista con representante de USAID.

⁴² Expresado en entrevista con representantes de Asdi.

Un estudio reciente sobre la "Armonización" hecho para los donantes nórdicos⁴³ resume los logros y obstáculos de la misma (id. 2004). Entre los recientes logros se mencionan: una mayor coordinación en el sector salud bajo el liderazgo del ministro, así como una cooperación adecuada, sin mayor participación del gobierno, en la reforma de administración pública. Se mencionan también los intentos hacia un apoyo presupuestario común, la coordinación entre los donantes en áreas como descentralización, agricultura, educación, y productividad y competitividad, y las canastas de fondos que los donantes han creado en algunos casos como el Defensor del Pueblo o el SIBTA. Asimismo, se mencionan algunas experiencias de cofinanciamiento y al grupo de donantes "like minded", que coordinan sus comentarios para los Directorios de las IFIs.

Sin embargo, en la práctica, todavía son muchos los donantes que *no quieren armonizar sus procedimientos y políticas*. En la práctica, los incentivos provenientes de las sedes están orientados a priorizar la producción de documentos estratégicos, o a una presión para desembolsar rápidamente (especialmente entre los bancos), más que a intentos para la armonización con otros donantes. La situación política inestable en Bolivia, también ha reducido el número de propuestas nuevas para programas y proyectos a financiar, por lo que muchos donantes prefieren concentrarse en pocos proyectos. El estudio mencionado, hace algunas hipótesis interesantes relacionadas con la armonización: la armonización puede avanzar más: i) cuando el gobierno asume mayor liderazgo en promover la coordinación donante en función de sus propias prioridades, ii) cuando el gobierno tiene la voluntad y la capacidad para desarrollar más planes y proyectos concretos, y iii) cuando el donante esté más enfocado en la reducción de la pobreza y menos en otros objetivos políticos o económicos (n.d. 2004).

5.4. Aspectos a resaltar

Los acontecimientos del último año y medio en Bolivia en la relación gobierno – cooperación internacional ponen de relieve algunas contradicciones:

1. El gobierno no cumplió reiteradamente con las condiciones del FMI en cuanto a las metas macroeconómicas y especialmente fiscales. Sin embargo, el FMI otorgó dispensas ("waivers") y continúa su programa Stand-By.
2. Una vez que haya un convenio con el FMI, los donantes multilaterales y muchos bilaterales otorgarán apoyo presupuestario, sin importar demasiado las demás condiciones que oficialmente mantienen para la AP, como ser: una ERP vigente, exigencias sobre la gestión de las finanzas públicas, y sin exigir condiciones o metas específicas (ej. el "exceptional balance of payment support" a fines de 2003).
3. Conforme los resultados de otros estudios, este estudio también muestra que la comunidad internacional no aplica una selectividad consistente en sus decisiones de dar ayuda internacional o no. Juzgando en base a las cifras objetivas, Bolivia no ha calificado para un convenio con el FMI en 2003; su déficit fiscal (programado, y el observado era todavía peor) ha sido demasiado alto. Bolivia logró un convenio con el FMI porque necesitaba

⁴³ Los Nórdicos, en este caso, incluyen Dinamarca, Finlandia, Irlanda, Holanda, Noruega, Suecia y Reino Unido.

uno, lo que también era necesario para el FMI: de otra manera, hubiera sido difícil que Bolivia pagara la deuda por vencer al FMI. En este sentido, se puede decir que Bolivia confirma la existencia de la selección adversa ("adverse selection"): los países con peores políticas reciben más ayuda (Birdsall et al. 2001). El rol central del FMI dando un sello de aprobación a la política macroeconómica para los demás donantes, refuerza esta tendencia de selección adversa (IOB 2003).

4. Por otro lado, se puede decir que los déficits fiscales en Bolivia se deben en gran parte a políticas recomendadas o aplaudidas por las IFIs en años anteriores, como son la reforma del sistema de pensiones, la descentralización fiscal y la transferencia de los recursos HIPC a los municipios. Muchas de estas políticas han restado ingresos o subieron los costos para el gobierno nacional, ocasionándole una mayor presión fiscal y por tanto limitándole el alcance de niveles deficitarios deseados ó establecidos por el FMI. Vista desde esta perspectiva, la comunidad internacional tiene la responsabilidad de seguir apoyando el gobierno de Bolivia, y la "selección adversa" parece más bien es una "compensación por errores anteriores". Sin embargo, estos eventos ponen de relieve un círculo vicioso de *alto involucramiento de donantes y baja eficiencia económica*.
5. La cooperación internacional no sigue las recomendaciones de estudios anteriores que piden evitar el micro manejo ("micromanagement") en políticas internas y focalizar las condiciones de AP en mejorar los procesos presupuestarios y de contabilidad.
6. Mientras tanto, la comunidad internacional sigue manteniendo la presión sobre el gobierno boliviano para que elabore alguna forma de EBRP revisada; esta sigue siendo condición para un PRGF del FMI y también para el AP de por lo menos una parte de los donantes que firmaron o firmarán el Memorando de Entendimiento sobre AP multi-anual. Es muy probable que esta posición dura esté inducida mucho más *por la insatisfacción sobre la política fiscal* (y el hecho de que la cooperación internacional cada vez se vea forzada a llenar las brechas de financiamiento) que por la razón oficialmente dada: la falta de una EBRP vigente.
7. Aparte de la elaboración de una propuesta para AP multi-anual, la armonización donante no parece haber avanzado mucho en el año analizado. Esto se debe a que i) el nuevo gobierno tenía otras prioridades o no tuvo suficiente liderazgo, ii) faltaban propuestas de políticas y programas de parte del gobierno, lo que hizo que cada donante por sí mismo buscara proyectos a financiar y iii) no se ha observado un avance en el grado de apropiación y faltó liderazgo del gobierno con relación a la ayuda internacional.

Queda claro que la discontinuidad ó continuidad del proceso PRSP no ha sido un factor determinante para el permanente apoyo de las IFIs (excepto para el FMI). A pesar de no haber alcanzado los criterios relacionados con el PRSP (revisión y monitoreo de la EBRP, tomando en cuenta los resultados del proceso de consulta), se ha podido evidenciar un constante y coordinado apoyo presupuestario por parte de las agencias cooperantes durante la gestión 2004. Más al contrario, se ha podido observar que los donantes han continuado con políticas y

procedimientos empleados antes de la EBRP, y han incorporado condiciones para otorgar sus recursos (manejo adecuado y transparente de las finanzas públicas) que pasan por encima ó van más allá del proceso PRSP. Entre las continuidades de las IFIs se destacan tres:

- El rol central del FMI en juzgar la situación macroeconómica y en dar su sello de buen comportamiento. Este sigue siendo el principal determinante para la decisión de brindar apoyo al presupuesto
- La presión de desembolsar recursos comprometidos, particularmente en los bancos internacionales de desarrollo, pero también en los donantes bilaterales
- Las condiciones y procedimientos particulares de cada donante.

La comunidad internacional sigue poniendo condiciones y sigue desembolsando recursos, sin importar demasiado si el país las cumple o no. La combinación del Proceso PRSP con estas continuidades, lleva a altos costos de transacción para el gobierno (baja eficiencia), así como a la poca efectividad del apoyo de la cooperación internacional a la Estrategia para reducir la pobreza.

Si el objetivo de la cooperación internacional es que el gobierno implemente políticas que reduzcan la pobreza, se puede poner en duda la efectividad del requerimiento de elaborar una EBRP revisada a nivel nacional con participación – aún más, cuando los recursos HIPC para luchar contra la pobreza se han transferido a los municipios. Alternativamente, sería importante apoyar el gobierno en el desarrollo de planes operativos sectoriales, para que pueda ejecutar mejor estos planes y sus políticas para reducir la pobreza con apoyo de la cooperación internacional. Asimismo, se debería considerar incrementar el apoyo presupuestario en general, relacionándolo al cumplimiento de metas de reducción de pobreza, concentrando la discusión (fundamentalmente) en mejoras en la gestión de las finanzas públicas.

6. Crecimiento Pro-Pobre en Bolivia

A pesar de los problemas que se observan con el Proceso PRSP en Bolivia, la preocupación de cómo reducir pobreza (o cómo generar riqueza) en el país ocupa un lugar central en las discusiones actuales sobre políticas públicas. Un tema crucial en estas discusiones es la relación entre el crecimiento y la reducción de pobreza. La visión dominante de los años 90s ⁴⁴ proponía que alcanzar un nivel de crecimiento alto y continuo, asociado con asignaciones crecientes de recursos públicos al desarrollo humano (educación y salud) sería suficiente para reducir la pobreza. Hoy día la evidencia nacional e internacional hace que este supuesto se cuestione tanto en Bolivia como en el contexto internacional. Hoy ya no solamente se habla de crecimiento, sino más bien de crecimiento que pueda ser "pro-pobre". ⁴⁵

En este capítulo, analizamos cómo se entiende el concepto de crecimiento pro-pobre y cómo se lo aplica en Bolivia y en la EBRP. Nos limitaremos sobre todo a presentar y discutir la visión general sobre el crecimiento pro-pobre en Bolivia, cómo esta visión ha cambiado en el transcurso del tiempo y qué rol, si alguno, ha jugado la EBRP en esta eventual evolución. Por la importancia del tema en el contexto actual, discutimos en algún detalle las políticas del gas, junto con el desarrollo rural (dado que la pobreza tiene predominancia en el área rural). Un análisis más completo de diversos aspectos del desarrollo rural en Bolivia se encontrará en el informe del tema realizado para este estudio (Kay 2004).

6.1. ¿Qué es crecimiento pro-pobre?: no hay consenso

La literatura internacional presenta dos definiciones del concepto de crecimiento pro-pobre. Bajo una definición, el crecimiento se considera pro-pobre si la incidencia de pobreza disminuye durante el período estudiado. La segunda definición clasifica el crecimiento como pro-

⁴⁴ Siguiendo las conclusiones principales del World Development Report de 1990 dedicado al análisis de las causas de la pobreza en el mundo y las experiencias internacionales para salir de esta situación.

⁴⁵ La idea de buscar estrategias de crecimiento con beneficio directo para los pobres no es una idea nueva. Existen propuestas de 'redistribución con crecimiento' que fueron presentadas en la década de los 70s. Después de la crisis de la deuda externa y de la 'década perdida' de los 80s, la CEPAL con su visión neo-estructuralista, propuso una estrategia de 'transformación productiva con equidad'. (Gwynne y Kay 2004) En esa estrategia, se sugiere lograr una inserción en los mercados globales de tal forma de profundizar la transformación productiva interna de acuerdo a las prioridades nacionales, elevando la productividad, reconvirtiendo la economía hacia la producción de bienes de mayor valor agregado, creando empleos productivos y mejorando la distribución del ingreso.

pobre, solamente si una reducción de la desigualdad acompaña a la reducción de la incidencia de pobreza observada durante el período de crecimiento (Ravallion 2004, Vos 2004 Informe Regional, Loayza 2004).

En Bolivia, no se maneja operacionalmente una definición precisa de crecimiento pro-pobre. El concepto se asocia de forma muy general con la lucha contra la pobreza monetaria, por oposición a la pobreza no-monetaria, dónde Bolivia ha tenido más éxito en los años pasados (Komives et al 2003). Se utiliza también (aunque sin mucha precisión) el concepto de "crecimiento de base ancha," un crecimiento cuyo resultado se sienta en la base más ancha de la población, o sea la población pobre. El crecimiento de base ancha se plantea sobre todo como un cambio con respecto al crecimiento de base estrecha⁴⁶ general que caracteriza Bolivia desde principios de siglo y que continuó el mismo patrón en los años 90s. Es en todo caso sintomático que ninguno de los oficiales de gobierno, cooperación o miembros de la sociedad civil entrevistados para este estudio – aparte de los analistas especializados en este tema – ofreciera una definición precisa del concepto. Tampoco se escucharon ideas muy concretas sobre el contenido de una probable estrategia de crecimiento de base ancha, ni de qué políticas o sectores específicos contribuirían a un crecimiento pro-pobre. Es decir que, si bien hay consenso sobre la necesidad de encontrar una estrategia de crecimiento de base más ancha (que se apoye en un mayor número de sectores donde se concentra la mayor parte del empleo), no hay todavía consenso sobre cómo cumplir con ese objetivo.

6.2. ¿Ha habido crecimiento pro-pobre en Bolivia?

Entre 1990 y 1998 (con la excepción de 1992), la tasa anual de crecimiento del PIB boliviano fue de entre 4.3% y 5.3%. Al sobrepasar la tasa de crecimiento de la población, esto resultó en un incremento del PIB per cápita en todos los años excepto 1992. Entre 1999 y 2003, el crecimiento de la economía se enfrió, variando entre 0.4 y 3%. Por falta de datos comparables⁴⁷ no es sencillo llegar a conclusiones muy precisas sobre el impacto del crecimiento de los 90s sobre la pobreza. Algunos de los datos existentes parecen mostrar que el número de pobres (medido por la línea de pobreza) y la desigualdad aumentaron o se mantuvieron más o menos constantes durante el período de "alto crecimiento" (Anexo 9: Coeficiente Gini en Bolivia). Entre 1993 y 2002, en las ciudades capitales, los ingresos promedio de la actividad principal sufrieron una caída de 13% en términos reales. Entre 1998 y 2002 en áreas rurales, estos ingresos bajaron en 40% (Jiménez y Landa). Los precios de los productos agrícolas para venta en el mercado interno (fuente de ingresos para muchos en el campo) también han bajado en términos reales.⁴⁸

⁴⁶ Ver "Crecimiento de Base Ancha: Entre la Espada y la Pared", George Gray Molina 2004, Revista Tinkasos

⁴⁷ No existe una serie de pobreza a nivel nacional (solo capitales de departamento desde 1989) sino solo desde 1998

⁴⁸ Datos del INE, también mencionados en la entrevista con el CEDLA

Cuadro 6.1 Resultados de Estudios sobre el Crecimiento Pro-Pobre en Bolivia

Fecha y área	Crecimiento Pro-Pobre?	Metodología	Estudio y datos utilizados
1989 – 2002			
Bolivia	Sí ⁴⁹	Curva GIC	Klasen et al 2004
Ciudades capitales	Sí - apenas	Curva GIC	Klasen et al 2004
Otras ciudades	Sí - fuerte	Curva GIC	Klasen et al 2004
Área rural	Sí - moderado	Curva GIC	Klasen et al 2004
1989 – 1999			
Bolivia	Sí - moderado	Curva GIC	Klasen et al 2004
Ciudades capitales	Sí - moderado	Curva GIC	Klasen et al 2004
Otras ciudades	Sí - fuerte	Curva GIC	Klasen et al 2004
Área rural	Sí - moderado	Curva GIC	Klasen et al 2004
1993 – 1997			
Ciudades capitales	Sí	Curva GIC	WB 2004: ingresos de la actividad principal
Ciudades capitales	Posiblemente	Curva GIC	Jiménez y Landa 2004: ingresos de la actividad principal
1993 – 1999			
Ciudades capitales	Sí – débil	Descomposición de la reducción de pobreza (Ravallion y Chen)	Jiménez y Landa 2004
1993 – 2002			
Ciudades capitales	No	Tasa PEGR (Tasa de crecimiento equivalente de la pobreza)	Jiménez y Landa 2004
1999 – 2002			
Bolivia	Sí	PGC (curva de pobreza-crecimiento)	Jiménez y Landa 2004
Bolivia	No	Tasa PEGR	Jiménez y Landa 2004
Área urbana	No	GIC curve	Jiménez y Landa 2004
Área urbana	No	Descomposición	Jiménez y Landa 2004
Área urbana	No	Tasa PEGR	Jiménez y Landa 2004
Área urbana	Sí	PGC	Jiménez y Landa 2004
Área rural	No	GIC curve	Jiménez y Landa 2004
Área rural	No	Descomposición	Jiménez y Landa 2004
Área rural	No	Tasa PEGR	Jiménez y Landa 2004
Área rural	Sí	PGC	Jiménez y Landa 2004
Ciudades capital	Sí	PGC	Jiménez y Landa 2004

Varios estudios recientes pretenden averiguar (con diferentes metodologías) si en Bolivia se observó durante algún período un crecimiento pro-pobre. Este trabajo se complica por la falta de disponibilidad de datos y por las diferentes definiciones de crecimiento pro-pobre utilizadas. Como se aprecia en el cuadro 6.1, las conclusiones dependen de la metodología utilizada (y por lo tanto la definición adoptada), los datos utilizados, el área geográfica y el período estudiados.⁵⁰ El estudio que presenta resultados más optimistas sobre el crecimiento pro-pobre es el de Klasen (Klasen et al 2004). Jiménez y Landa llegan a conclusiones en parte contradictorias con diferentes metodologías.

6.3. Crecimiento pro-pobre en la práctica: una evolución en la EBRP?

Crece sin participación del Estado ... y redistribuir vía gasto público nacional y municipal

El modelo de desarrollo vigente en Bolivia tiene sus orígenes en 1985, cuando se introduce un programa de estabilización de rasgos ortodoxos acompañado de reformas estructurales importantes (el D.S. 21060 de 29 de agosto de 1985 da inicio al modelo de mercado todavía vigente). Durante la mayor parte de la década de los 90s, estas políticas, apoyadas por un período de relativa estabilidad en los precios de los principales productos de exportación del país, produjeron un crecimiento anual promedio de entre 4 y 5 por ciento. Los sectores más dinámicos de la economía en los 90s fueron telecomunicaciones, transporte y energía (hidrocarburos) – sectores de escasa generación de empleo.⁵¹

⁴⁹ Excepto para el 10% más pobre

⁵⁰ Para una descripción de las diferentes metodologías, ver Jiménez y Landa.

⁵¹ Para más detalle sobre la economía y el gasto social en los 90, ver Komives et al 2003.

La reforma tributaria aprobada en 1986, resultó en un aumento importante en los ingresos del gobierno, que pasaron de cerca al 1% del PIB en 1986 a más de 20% en 1999. Por su parte, la privatización y capitalización de empresas públicas en los 90s permitieron reducir el gasto público (al menos por un tiempo). Con estos cambios en su balance fiscal, el gobierno expande los programas sociales, principalmente educación y salud, con la visión de reducir la pobreza no-monetaria (necesidades básicas insatisfechas). Esto implica no solamente inversiones públicas, sino también un incremento importante en el gasto corriente asociado a dichas inversiones. En 1994, esta política de gasto social se complementa con la Ley de Participación Popular: pasando el 20% de los ingresos tributarios nacionales a los municipios, con el fin de asegurar que los recursos públicos lleguen a todos los municipios del país, incluyendo sus áreas rurales. La mayoría de municipios deciden invertir estos recursos en programas sociales relacionados con las competencias que la LPP les transfiere, vale decir, salud, saneamiento, educación e infraestructura productiva. De 1995 a 2000, el gasto social corriente pasó de 8,9 a 12,2 por ciento del PIB. El gasto social de inversión subió también, de 3,5 a 4,7 por ciento del PIB.⁵²

Por lo tanto, durante la década de los 90, la visión de lucha contra la pobreza en Bolivia es principalmente una visión de crecimiento (apoyada en la estabilidad macroeconómica y las reformas estructurales) y de redistribución, a través de gasto e inversión sociales a nivel nacional y local. La cooperación internacional apoya este modelo con donaciones para programas sociales y con créditos condicionados (estabilidad macroeconómica, reformas fiscales y tributarias, y protección del gasto social). Tanto para el gobierno como para la cooperación internacional, la protección del gasto social y la participación popular llegaron a ser casi sinónimos de la lucha contra la pobreza en Bolivia. El supuesto en esta visión estratégica, es que reducir pobreza no-monetaria producirá, en el largo plazo, reducciones en la pobreza monetaria.

La EBRP: crecer, redistribuir y apoyar a los pobres

La EBRP representa, desde nuestro punto de vista, una visión de continuidad del modelo de desarrollo de los años 90s. Ésta plantea seguir creciendo en los sectores modernos de la economía (camino central y negro en la Figura 6.1) para así aumentar los ingresos del estado (camino de la izquierda), permitiendo la continuación o aceleración de la redistribución, mediante programas sociales y de satisfacción de necesidades básicas (educación, salud, agua y saneamiento).⁵³ La EBRP agrega dos ámbitos de acción a esta base anterior. Primero, busca fortalecer la red de protección social para los más pobres. Segundo, reconoce que, para generar crecimiento pro-pobre, hay que mejorar la elasticidad crecimiento – reducción de pobreza (camino de la derecha en la Figura 6.1)⁵⁴. Para este fin, la EBRP propone apoyar a microempresas (rurales y urbanas) y crear un programa público de generación de empleo de emergencia. Si bien estos programas ya

⁵² Ver PSIA sobre el gasto social en Bolivia (Banco Mundial 2004)

⁵³ Un posible problema con esta Estrategia es el hecho que no todos los sectores dinámicos de la economía tributan adecuadamente, las actividades de agricultura y ganadería, por ejemplo, apenas contribuyen con cerca al 1% del total de las recaudaciones impositivas. El sector que más tributa es el de manufacturas con cerca al 11% del total de recaudaciones (Viceministerio de Política Tributaria, 2004)

⁵⁴ Considerada extremadamente baja en Bolivia, 0.6% en el área urbana y 0.3% en el área rural (UDAPE 2003)

existían en Bolivia antes de la EBRP, la Estrategia señala la intención del gobierno de dar cada vez mayor énfasis a estos programas.

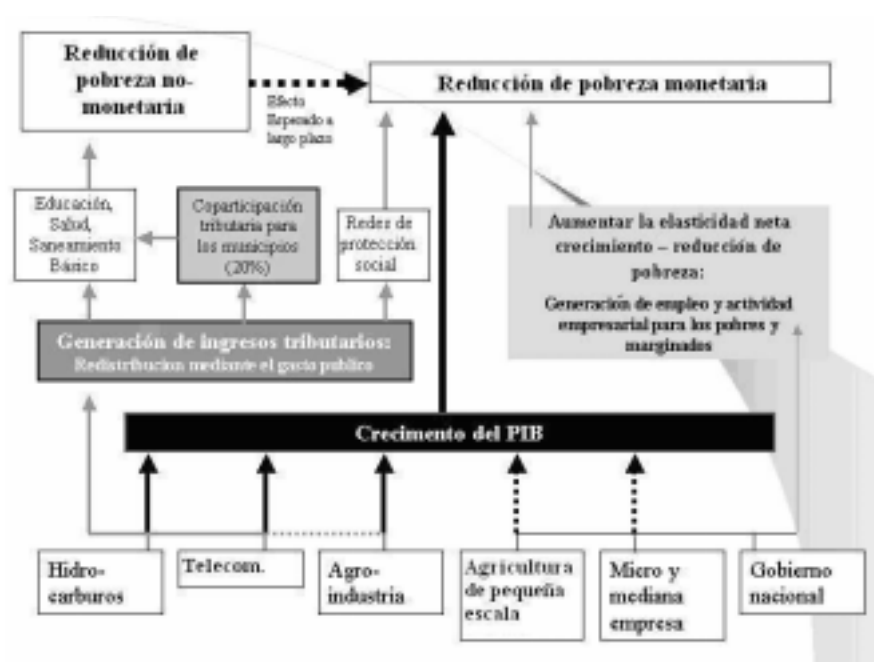
La Figura 6.2 muestra (en los cuadros blancos) las principales acciones gubernamentales contempladas en la EBRP para apoyar tanto los sectores de alto crecimiento como aquellos donde se buscan ingresos para los pobres. Para apoyar hidrocarburos, telecomunicaciones y la agroindustria, en esta Estrategia el gobierno se limita a su rol tradicional ("hands off approach") de vigilar por la estabilidad macroeconómica, mantener un marco regulatorio que favorezca las inversiones e invertir en infraestructura productiva, principalmente caminos como riego. Se esperaba además que las mejoras en la eficiencia de la administración pública y la continuación de la lucha contra la corrupción ayuden a crear un ambiente favorable a los negocios.

Para el sector agropecuario en particular, la EBRP se concentra en el tema de los reducidos rendimientos y productividad en el sector agrícola.⁵⁵ Para la EBRP, la baja productividad se explica por la inadecuada infraestructura productiva (caminos, irrigación), la baja calidad de las semillas y otros insumos, la falta de inversión, los altos riesgos en la producción, la deficiente comercialización y la baja calificación de la mano de obra. Se busca solucionar la baja competitividad del agro boliviano a través del establecimiento y desarrollo de cadenas productivas que interconecten la producción con la comercialización, reduciendo así los costos de transacción y mejorando la competitividad. En la EBRP se identifican inicialmente dos cadenas productivas: quinua y camélidos. Posteriormente, en la nueva visión de desarrollo surgida después de la EBRP, se identifican 12 cadenas más. La EBRP también incluye propuestas para la diversificación del empleo e ingreso no-agrícola, aunque carecen de especificidad y por tanto de credibilidad. Sólo se menciona de manera general la promoción de actividades como el procesamiento de productos agrícolas, el turismo rural y la pequeña y mediana empresa rural.⁵⁶

⁵⁵ En la EBRP se argumenta, en una primera instancia, que la pobreza rural se debe a la baja productividad del sector agropecuario, a la limitada infraestructura productiva y a imperfecciones del mercado de la comercialización de los productos del sector. Curiosamente no se menciona la imperfección de los otros mercados, como el de la tierra y el financiero, lo que consideramos una importante omisión.

⁵⁶ La experiencia histórica de los países desarrollados y en especial los del sudeste asiático muestran que el desarrollo rural pasa por el desarrollo industrial y el de los servicios productivos (Kay 2002).

Figura 6.1. Relación crecimiento – reducción de pobreza en la EBRP

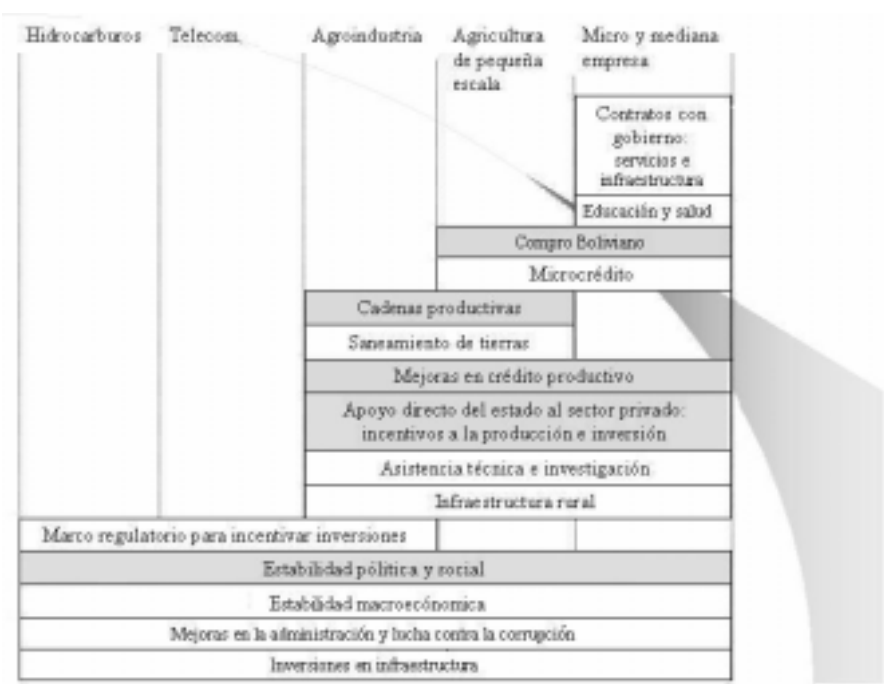


Para apoyar la microempresa, la EBRP programó inversiones en infraestructura, asistencia técnica y mejoramiento de las capacidades productivas de los pobres (con mejoras en la calidad y el acceso a la educación, a los servicios de salud y a las condiciones habitacionales). Se reconoce además la necesidad de resolver el problema de financiamiento para estas microempresas y se propone entonces una expansión de los programas de microcrédito. Estas propuestas abarcan a los microempresarios en general, sin diferenciar entre las necesidades particulares del área rural y el área urbana (Kay 2004). En el área rural, el gobierno propone favorecer la contratación de microempresas locales para hacer trabajos como mantenimiento de carreteras.

En resumen, el rol del gobierno nacional en la promoción del crecimiento es crear instituciones, desarrollar infraestructura, generar conocimiento y un clima económico favorable a la inversión. En este modelo, los gobiernos municipales apoyarían con sus inversiones en infraestructura local (de educación, salud y productiva). Para promover crecimiento pro-pobre (o de base ancha), la EBRP proponía un rol más activo, aunque todavía limitado, del gobierno, dirigiendo su capacidad de contratación a personas y empresas para la producción de bienes y servicios públicos hacia empresas pequeñas y hacia la gente pobre.

Es importante notar que el modelo crecer-redistribuir que sigue Bolivia en los 90s y que se mantiene con la EBRP, propone una redistribución mediante inversiones y gasto público. La redistribución de activos productivos, tales como la tierra, forman una parte muy pequeña del plan. (Ver Recuadro 6.1.: La Tierra y la EBRP)

Figura 6.2. Acciones gubernamentales para promover crecimiento en varios sectores



NOTA: Cuadros blancos: acciones en la EBRP; Cuadros grises: acciones que reciben atención desde tiempos más recientes

Post-EBRP: un Estado más activo en promover la productividad, pero ¿cómo?

En los últimos años, ha crecido la demanda para asignar un rol más activo al Estado en apoyar, promover e incentivar la transformación hacia una "Bolivia Productiva", con el fin de generar un crecimiento de base más ancha.⁵⁷ Se aprecia acá un reconocimiento del Estado, que cuenta con otras posibilidades (además de su poder de inversión física) para apoyar al sector privado. Por ejemplo, hay cada vez mayores demandas de transferencias público-privadas y para identificar incentivos a la producción e inversión privadas, algo que en Bolivia casi no se hizo hasta ahora, a pesar que otros países de Latinoamérica lo hacen (Anexo 9: Incentivos Financieros y Fiscales en Latinoamérica). El programa Compro Boliviano, aprobado por el gobierno a raíz de demandas de los pequeños productores manufactureros afiliados al Comité de Enlace, es otra posibilidad de apoyar al sector productivo, usando la capacidad de compra del Estado para apoyar empresas nacionales. Otra de las áreas en la que varios entrevistados ven un rol para el Estado es el sector financiero, donde sugieren que puede resolver el problema de falta de crédito al sector productivo y el desarrollo de productos financieros agrícolas. Sin embargo, no se ha elaborado aún una política pública coherente y consistente con las señales de mercado que vaya en esa dirección y que contribuya además al buen funcionamiento de todo sistema financiero. Algunos sectores en el gobierno piensan que se debería recrear una banca de desarrollo de primer piso para atender estas necesidades, pero no hay consenso al respecto en el gobierno, ni tampoco una propuesta específica que se pudiera discutir en más detalle.

⁵⁷ Aun cuando esto se incorporó en la EBRP revisada (2003), hubo mucho escepticismo de que pudiera lograr esto. (Ver informe 2003).

Recuadro 6.1: La Tierra y la EBRP

En su análisis de la problemática rural en Bolivia, la EBRP hace referencia al problema del minifundismo, citando que el 87% de las explotaciones agropecuarias son pequeñas unidades que ocupan el 14% de la superficie arable del país. El minifundismo es especialmente agudo en el altiplano y valles, donde se concentra el 83% de los pequeños productores, los cuales sólo ocupan el 23% de las tierras arables de pequeños productores. El minifundismo no permite a los campesinos obtener ingresos adecuados y por tanto están obligados a complementar sus magros ingresos agropecuarios desempeñando otras actividades, generalmente fuera del predio. Aunque la EBRP menciona esta desigual distribución de la tierra, no analiza hasta qué punto los problemas de los bajos rendimientos y de la pobreza se originan en esta concentración de la tierra. Tampoco cita a las relaciones establecidas por los hogares rurales con la ciudad y las diversas fuentes de los ingresos no-agrícolas con la problemática de la tenencia de la tierra. No obstante, la EBRP se compromete a mejorar el acceso a la tierra a los grupos nativos y étnicos de la región oriental, a través de las Tierras Comunitarias de Origen (TCO) y a la reducción de la desigualdad en la tenencia de tierra en el altiplano y la región de los valles. Se reconoce que la nueva ley de reforma agraria de 1996, conocida como Ley INRA, planteaba medidas apropiadas al respecto. Se esperaba completar en 2006 la identificación de las tierras disponibles y aquellas que no cumplan con su función económica y social, para revertirlas al Estado.

Es muy positivo que la EBRP enfatice la problemática de la tierra y proponga medidas de acceso a la tierra para algunos grupos de pobres rurales. Pero lamentablemente no se indica ninguna estimación de cuanta tierra se piensa obtener por tales mecanismos. Según nuestra estimación los mecanismos propuestos son totalmente insuficientes para captar una cantidad apreciable de tierras, ya que sólo en circunstancias muy limitadas, se propone la expropiación de tierras. Incluso para aquellas tierras que deberían revertir al Estado por haber sido adquiridas de manera fraudulenta en el proceso de colonización de las tierras bajas del oriente, es probable que los gobiernos no tengan la independencia ni la fuerza política suficiente para enfrentarse a los latifundistas. Por tanto, parece evidente que con las propuestas de la EBRP no se va a lograr resolver el problema de la concentración de la tierra y la falta de acceso a ella por los trabajadores rurales, campesinos minifundistas y grupos indígenas.

La EBRP pone más énfasis en el problema de la titulación de tierras. Considera que la insuficiente claridad de los derechos de propiedad sobre la tierra, o sea el alto porcentaje de unidades agropecuarias que no tienen títulos de propiedad o que están en disputa, es una fuente de incertidumbre que desalienta la inversión y una fuente de uso ineficiente de la tierra. Por ello, la EBRP se plantea como objetivo completar en 2006 la regularización de los títulos de propiedad en las áreas rurales. A nuestro juicio, la inadecuada titulación de tierras es un factor explicativo menos importante de los bajos rendimientos e ingresos de los campesinos que la desigual distribución de la tierra. Por tanto, una de las limitaciones importantes de la EBRP es su excesiva concentración en la titulación de la tierra y no plantearse con suficiente fuerza la reforma agraria como un elemento central para la reducción de la pobreza.

Como planteamos, Bolivia ya no tiene muchas tierras para repartir y por tanto hay que buscar formas adicionales para superar la pobreza rural. Se está llegando al límite de la frontera agrícola del país y el crecimiento agropecuario deberá provenir cada vez más de la intensificación productiva, antes que por la vía extensiva. Pero una manera de combinar ambas estrategias, en la cual indirectamente se aumenta la oferta de tierra, es a través de las llamadas "tecnologías que aumentan la tierra". Por ejemplo, las tecnologías de la "revolución verde" lograron no sólo aumentar los rendimientos de la cosecha de cereales pero además permitieron realizar dos o más cosechas al año en el mismo pedazo de tierra, duplicando o triplicando la cantidad de tierra cultivada. El problema de estas tecnologías es que requieren una mayor inversión y recursos financieros significativos. Para que

los beneficios de estas tecnologías no sean apropiadas por los productores comerciales, es también necesario que el Estado invierta en la elaboración y difusión de una revolución verde pro-campesina.

Otra forma de aumentar la productividad y los ingresos campesinos es invertir en la recuperación de los suelos degradados en el Altiplano y otras regiones del país, mediante inversiones tanto de menor escala (como micro-riego) como de mayor escala (grandes obras de irrigación). Brevemente, habría que hacer inversiones en recuperar y elevar la fertilidad de los suelos.⁵⁸ Algunas de estas inversiones tendrían que ser subsidiadas por el Estado para que los campesinos puedan realizarlas y otras tendrían que ser financiadas por el Estado por su mayor envergadura, por las externalidades que crea y por su valor ecológico que beneficia a la sociedad en conjunto. También se pueden hacer proyectos de recuperación de terrazas, andenes y pastizales, de reforestación, de manejo de cuencas, etc. Muchas de estas obras son intensivas en mano de obra y por tanto generarían empleo, especialmente en zonas que actualmente expulsan mano de obra. Otra ventaja de estas actividades es que logran revertir el deterioro del medio ambiente e incluso mejorarlo.

Fuente: Kay 2004

La EBRP revisada del gobierno del Presidente Sánchez de Lozada, el plan de gobierno del Presidente Mesa, la nueva Estrategia Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural (ENDAR), y el Dialogo Nacional Bolivia Productiva 2004, responden de alguna forma a la demanda de un rol más activo del Estado en la promoción del desarrollo productivo. La Figura 6.2 muestra (en gris claro) algunas nuevas propuestas de política para apoyar el proceso de crecimiento y de crecimiento pro-pobre surgidas después de la publicación de la EBRP. Estas incluyen ayuda directa del Estado para el sector privado, soluciones a los problemas de crédito para el sector productivo, más énfasis en las cadenas productivas (ahora 14 cadenas en vez de las 2 propuestas en la EBRP), y el programa de Compro Boliviano. Con las EPIs, que debían producirse en el Diálogo 2004, seguramente aparecerán otras propuestas. Por ejemplo, se contempla la necesidad de cambiar leyes y/o reglamentos para dar más libertad a los municipios para apoyar actividades productivas.

Además de estas propuestas específicas de política, muchos de los entrevistados para este informe, mencionaron como condición necesaria mantener la estabilidad política y social en Bolivia, para continuar con las acciones y procesos necesarios. Sin esa estabilidad, otras acciones gubernamentales no tendrán su efecto deseado. La atención que el gobierno otorga a preparar la Asamblea Constituyente para 2005 estaría en esa categoría.

El Desarrollo Rural

Para el sector rural en particular, la ENDAR, presentada a principios de 2004 por el gobierno, mantiene una línea de continuidad con las propuestas de desarrollo rural y reducción de la pobreza rural contenidas en la EBRP, desarrollando dos modalidades adicionales: el desarrollo económico local (DEL) y el desarrollo de cadenas agro-productivas. Con el DEL se pretende promover el desarrollo de un cierto territorio, ya sea de un municipio o una mancomunidad de municipios, en el cual se logre concertar sectores públicos y privados para formar alianzas en torno a ciertas actividades productivas con potencial de desarrollo competitivo. Los actores que participen en esta

alianza pueden ser organizaciones de productores campesinos, pequeños y medianos empresarios, comerciantes y transportistas, entre otros. Al sector público, a través de los municipios, prefecturas y el gobierno nacional, le corresponde el rol de promotor y articulador.⁵⁸

El segundo mecanismo, el desarrollo de cadenas agro-productivas, está ligado al DEL y es una de las formas concretas de implementar un mecanismo de DEL. La cadena productiva se asemeja a la idea del 'cluster' o 'conglomerado', en el cual se vinculan diferentes unidades productivas agropecuarias y empresas que intervienen en diferentes etapas del proceso económico, desde el productor hasta el comercializador. Estas unidades conforman una cadena de valor que puede ir más allá de lo local, regional y nacional hasta el nivel global a través del comercio internacional. En las catorce cadenas productivas que el Estado ha seleccionado,⁵⁹ hay un cierto sesgo hacia cadenas productivas dirigidas hacia la exportación. Un aspecto interesante de las cadenas productivas es que también reflejan una concepción más amplia del desarrollo agropecuario, ya que incluye una serie de actividades no-agropecuarias como son las de procesamiento y de servicios. Por lo tanto, se apunta más bien al desarrollo rural y a la concepción de una 'nueva ruralidad'.⁶⁰ En tal sentido la expresión de cadenas agro-productivas utilizada en la ENDAR no refleja esta visión más amplia de lo rural ya que incluye el término 'agro'.

La valoración de la ENDAR entre los entrevistados para este informe varía. Algunos consideran que con la ENDAR hay un giro muy positivo a lo social en la política agraria, ya que antes ésta era marcadamente economicista y se concentraba en los productores campesinos que se consideraba 'viables', o sea aquellos que producían excedentes y tenían potencial productivo.⁶¹ Mientras otros entrevistados opinaban que "la ENDAR todavía es una visión fundamentalmente economicista, al priorizar la producción para el mercado y en cierto modo a la especialización a través de las cadenas productivas". Tal énfasis de hecho excluye a la mayoría de los minifundistas del altiplano y valles altos, ya que no atiende a sus problemas económicos centrales incluyendo la falta de tierra que limita su capacidad de producir para el mercado. Estos deben, por lo tanto, minimizar el riesgo que implica la producción para el mercado, asegurando primero su producción de subsistencia. Algunos comentarios fueron incluso más críticos hacia la ENDAR, ya que consideran que no es una estrategia para los campesinos porque ignora la problemática del campesinado indígena.⁶² Otros observan que la dirección de las inversiones públicas está dirigida a la gran empresa agropecuaria, señalando que pese a que muchos de los proyectos de riego son originados para favorecer a campesinos en realidad el beneficio va para las medianas y grandes empresas.

⁵⁸ Para más información sobre este tema ver Kay 2004 y el informe temático de esta serie que trata el tema de Desarrollo Económico Local.

⁵⁹ Estas son, presentadas en orden de mayor a menor generación de empleo: carne de bovinos, oleaginosas, trigo, turismo, camélidos, textiles y algodón, madera y manufacturas, avícola, castaña, quinua, banano, uvas y vinos, palmito y, finalmente, cuero y manufacturas (MACA 2004, p. 41).

⁶⁰ Para un excelente análisis de la "nueva ruralidad", ver N. Giarraca (comp.), ¿Una Nueva Ruralidad en América Latina?, Buenos Aires: CLACSO, 2001.

⁶¹ Esta apreciación es compartida por S. Alemán, 'Las cadenas productivas y la construcción de la competitividad', Revista de Desarrollo Rural ProCampo, No. 91, 2003, p.41.

⁶² Según las apreciaciones de un crítico de la ENDAR "el que no acumula en términos capitalistas, no existe" o sea la ENDAR es una propuesta sólo para aquellos considerados 'viables' o productores excedentarios, ver M. Urioste, 'Una estrategia que excluye a campesinos indígenas no excedentarios', Revista de Desarrollo Rural ProCampo, No. 91, 2003, pp. 26-29.

El Gas

Una parte importante de las discusiones sobre crecimiento y crecimiento de base ancha en los últimos años, ha sido captada por la discusión del rol del gas en el desarrollo del país. A partir de 2002, en Bolivia ha crecido la idea que las importantes reservas de gas natural descubiertas en los últimos años, podrían ser una llave para salir de la situación de pobreza y subdesarrollo. En efecto, producto de las inversiones en exploración realizadas en el sector por las empresas capitalizadas y otras empresas que llegaron al país, como resultado de las reformas en el sector de hidrocarburos encaradas a partir de 1994, las reservas probadas y probables de gas en Bolivia se han multiplicado por diez, pasando de algo más de 5.6 TCFs en 1996 a 53 TCFs en 2004. Esto ha permitido ubicar a Bolivia como el segundo país en importancia en reservas de gas en la región, después de Venezuela y como potencial proveedor de mercados importantes en la región como el Brasil, la Argentina, Chile, México y hasta los Estados Unidos.

Sin embargo, este gas todavía no ha encontrado suficientes mercados, a pesar que el Brasil está absorbiendo cada vez más gas en el marco del contrato GSA vigente, sin llegar aún al límite de 30 MCF/día previstos en el contrato, y que la Argentina esta demandando en los últimos meses hasta 6 MCF/día producto de su crisis de producción. Se estima que el potencial exportador de Bolivia con su actual nivel de reservas podría cubrir hasta cinco veces lo que actualmente vende al exterior durante los próximos 20 años y aún así, cubrir una eventual aumento exponencial de la demanda interna de gas que se estima en un máximo de 3 a 4 MCF/día, una vez realizada la conversión masiva a gas de la matriz energética boliviana. La eventual industrialización a partir de gas (una vez que se pudiera demostrar su viabilidad económica) podría tomar otros 3 TCF en los próximos 20 años.

A pesar de este panorama potencialmente interesante, el tema de la probable exportación de gas y sus probables beneficios han generado debates en todos los frentes desde el 2002, tanto sobre lo económico hasta lo político, desde lo local a lo regional. Hoy día es difícil encontrar en Bolivia una persona que no tenga una opinión al respecto, o que no haya participado de una u otra manera en discusiones sobre el tema. La decisión del gobierno del Presidente Mesa de llevar a referéndum la política energética del país, ha contribuido a esa "gasificación del entorno" en Bolivia que lleva ya más de dos años. Hoy parecería que no sería posible avanzar en ningún frente en Bolivia sin antes decidir sobre el destino del gas y la discusión del Proyecto de Ley de Hidrocarburos en Congreso acapara la atención de todos los bolivianos.⁶³

Las posiciones de diversos grupos van desde que "el gas no debería venderse por un buen tiempo y que debería dejarse para las futuras generaciones", pasando por posiciones que exigían "primero la industrialización del gas en Bolivia (creando industrias para utilizar los líquidos del gas natural) y solamente después vender el gas excedente a otros mercados externos"(algo que obviamente no es ni técnica ni

⁶³ Algo similar a lo que ocurrió en el país entre 1999 y 2001 con el tema del alivio de deuda HIPC, que algunos se interesaron en sobre-vender como la solución a los problemas de Bolivia, con las consecuencias que hoy conocemos (ver Informe 2003)

económicamente viable). Otros actores piensan que se debe nacionalizar las empresas del sector y que solo cuando los recursos sean nuevamente administrados por una empresa estatal boliviana, se debe discutir sobre cómo y cuanto exportar. Finalmente, la posición de las empresas del sector hidrocarburos que sugiere que es indispensable encontrar mercados para monetizar las importantes reservas de gas que han acumulado y que las actuales condiciones impositivas para la exploración y producción deberían mantenerse, con algunos ajustes al capítulo tributario, para adelantar el pago de impuestos, atendiendo las necesidades urgentes de recursos del gobierno boliviano.

Estas diferentes posiciones y visiones del uso de estos recursos han tenido oportunidad de confrontar sus puntos de vista en diferentes espacios en los últimos meses, alcanzando su punto culminante en el referéndum convocado por el gobierno en julio de 2004 para decidir sobre la política energética del país y la posterior presentación al Congreso de proyectos de Ley de Hidrocarburos que reflejen los resultados del referéndum. La visión de consenso que parece surgir como resultado del referéndum y que se ha intentado traducir en los proyectos de ley presentados al Congreso es que:

- Bolivia debe exportar su gas buscando maximizar los beneficios del mismo para el país
- Que la propiedad de los recursos energéticos deberá ser nuevamente pública, dejando a los inversores extranjeros como socios capitalistas de emprendimientos de riesgo compartido
- Que una empresa pública a crear deberá jugar un rol más activo en el sector (participación societaria en emprendimientos y en la comercialización)
- Que la ley de hidrocarburos actual deberá cambiarse para incorporar un sistema impositivo que genere mas recursos para el estado boliviano
- Que las empresas que operan actualmente en el sector deberán modificar sus contratos para reflejar esta nueva situación.
- Que los recursos obtenidos de la renta del gas serán utilizados para incrementar los recursos para salud, educación, saneamiento e infraestructura

Esta visión es consistente con la aparente demanda social para asignar un rol más activo del Estado, está vez en la producción y no solamente en *estimular y regular* la producción. Reclama además mayores beneficios para Bolivia de la explotación de sus recursos naturales.

No obstante, el modelo de desarrollo que se propone para el sector de hidrocarburos no se aparta del modelo existente (economía abigarrada de base estrecha⁶⁴) que busca crecer, generar recursos públicos, y redistribuirlos con gasto e inversión. Al contrario, se busca fortalecer el modelo actual, creando más recursos para el Estado, pero usando estos recursos de manera consistente con la Figura 6.1, o sea la propuesta por la EBRP. Es decir, el Estado se compromete a invertir los nuevos recursos en infraestructura y en programas sociales en educación y salud, lo que mejoraría las capacidades de los pobres en el largo plazo, y les ayudaría a salir de su situación de pobreza actual.

⁶⁴ Siguiendo la caracterización de Gray Molina (2004)

Las posibilidades que esto ocurra y su posible contribución a reducir la incidencia e intensidad de la pobreza, así como la desigualdad en Bolivia, son analizadas extensamente por Klasen et al (Klasen 2004), quien presenta una visión más bien pesimista de los posibles efectos de la economía del gas en la reducción de la pobreza, fundamentalmente en el área rural.

6.4. Perspectivas para el futuro: análisis conceptual del modelo propuesto en la EBRP

Hasta que punto podemos esperar que las acciones propuestas en la EBRP y las propuestas desde entonces, lograrán el objetivo de reducir pobreza? Si nos basamos en la experiencia de los 90s, hay muchas preguntas sobre la capacidad del modelo de base (crecer, redistribuir mediante gasto social, proteger a los pobres) para lograr sus objetivos de reducción de pobreza. (Figura 6.3) Por un lado, hay dudas sobre la capacidad de mantener un crecimiento sostenido en los sectores modernos de la economía. Más aún este modelo de crecimiento dominado por hidrocarburos, telecomunicaciones, y agroindustria ha mostrado una tendencia a aumentar o por lo menos a no reducir la desigualdad en Bolivia (Andersen y Evia 2003), en parte porque algunas de las medidas que apoyan la industria (Ej. apertura de mercados) tiene un impacto negativo en algunos pobres y en parte, porque es un crecimiento que no genera mayor empleo (Jemio y Choque 2003). Si esta tendencia continua, se puede pensar que la inestabilidad política y social continuará también, con sus inevitables consecuencias económicas.

La expectativa del modelo subyacente a la EBRP es que el crecimiento producirá recursos para redistribuir mediante el gasto social y las redes de protección social. Hasta ahora las inversiones altas en los sectores sociales han favorecido la mejora en indicadores relacionados con las necesidades básicas insatisfechas, pero no han logrado una reducción palpable en la pobreza monetaria. Este es un proceso de muy largo plazo para observar y confiar en su impacto futuro. Sin embargo, Klasen et al sugieren que podrían existir problemas estructurales que impidan ver este impacto. Entre ellos citan a la eficiencia de las inversiones, que no estaría aún en niveles adecuados desde el punto de vista financiero y también desde el punto de vista de la calidad de los productos obtenidos. En educación por ejemplo, las mediciones de calidad realizadas hasta ahora, han demostrado mejores resultados que los que se alcanzaban antes de la reforma educativa, pero aún lejos de los resultados promedio en la región⁶⁵. Por otro lado, se observa un rezago en la reforma educativa para el nivel secundario, que no ha seguido oportunamente el ritmo de la reforma en el nivel primario. La segmentación de los mercados laborales informal y formal y urbano-rural es otro problema identificado. Esta limita las oportunidades para que las personas que llegan al mercado del trabajo con mayor potencial encuentren un trabajo adecuado en el sector formal y por ello tengan que participar, más bien, del mercado informal.

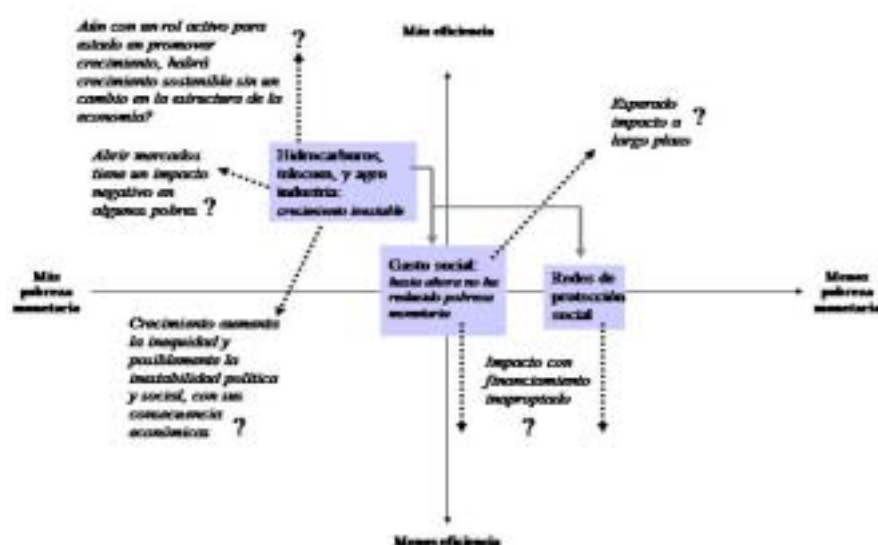
La estrategia de alto gasto social trae además consigo un peligro para la economía. Si este gasto se financia de forma inapropiada (deuda externa cara por ejemplo), las consecuencias macroeconómicas

⁶⁵ Ver también "La mala calidad de la educación en Bolivia y sus consecuencias para el desarrollo", Andersen y Wiebelt, IISec 2003

hasta podrían perjudicar el crecimiento económico, algo a lo que Bolivia no ha estado ajena en el pasado reciente.

A este modelo de base, la EBRP agrega dos propuestas relacionadas para aumentar la elasticidad crecimiento-reducción de pobreza: el apoyo a la microempresa (tanto en áreas urbanas como rurales) y las cadenas productivas. La microempresa recibe mucha atención como componente de una estrategia de crecimiento pro-pobre, porque la gran mayoría de los empleos nuevos en Bolivia se crean en empresas de pequeña escala (CEDLA 2004). Según datos de la encuesta de hogares en 2002, solo 7% de hombres ocupados y 4% de mujeres ocupadas trabajan en empresas grandes. Las empresas medianas emplean otro 8% de la población ocupada. El resto trabajan en microempresas o siguen lo que el INE llama estrategias de sobrevivencia. Como estrategia de reducción de pobreza, el apoyo a la microempresa tiene algunas ventajas evidentes, dada su capacidad de crear empleo no calificado, con inversiones relativamente pequeñas, aunque se conocen también algunas desventajas. Por un lado, la mayoría de la microempresas trabajan en el sector informal, donde se ha observado que los ingresos de trabajadores se han "estancado en el tiempo" (Jemio y Choque 2003). Algunos se cuestionan también si estos empleos en microempresas tendrán la calidad y duración necesaria para tener un impacto significativo en la reducción de la pobreza.⁶⁶ Por otro lado, los pequeños productores consideran que los programas existentes para apoyar las microempresas no son los adecuados.⁶⁷ Otros llaman la atención también sobre la contribución de la microempresa a la estrategia de crecimiento, ya que el impacto en el PIB de apoyar a las microempresas será probablemente limitado en el corto plazo, dado que estas empresas contribuyen muy poco al crecimiento del PIB.

Figura 6.3: Esquema conceptual del impacto posible en pobreza y crecimiento económico del Modelo Crecer, Redistribuir con Gasto Social, y Proteger a los Pobres



⁶⁶ Entrevista CEDLA

⁶⁷ Entrevista Comité de Enlace.

En las discusiones sobre el posible impacto de apoyar a la microempresa, surge una pregunta frecuente ¿qué tan viables son las microempresas, los pequeños productores agrícolas, y las organizaciones económicas campesinas? Uno de los dilemas que enfrenta el gobierno y en cierta medida también las ONGs, a la hora de implementar una estrategia de apoyo, es decidir a qué grupo dirigir su acción. Por ejemplo, en el ámbito de desarrollo rural, hay un debate sobre si se debe concentrar el apoyo productivo, la inversión y las nuevas tecnologías en los productores campesinos rentables, o sea aquellos que son capaces de producir un excedente, o hacerlo accesible a la mayoría de los campesinos, que incluiría a los campesinos en situación de subsistencia. Los que defienden la primera posición argumentan que, al focalizar la inversión, se logra una mayor rentabilidad y que dispersando la asistencia financiera y técnica se desperdician parte de los recursos por la falta de capacidad de los productores marginales. Los que defienden la segunda posición, argumentan que no hay que focalizar y que se tiene que ser más inclusivo, porque es necesario aliviar la pobreza y la ayuda es una especie de política compensatoria hacia los pobres. La primera posición enfatiza más lo técnico productivo, mientras que la segunda lo social. La ventaja de la primera posición es que es más probable conseguir resultados tangibles positivos en un plazo más corto, que con la segunda posición que plantea objetivos más generales y de largo plazo.⁶⁸

Aquellos que priorizan el apoyo a los campesinos "viables" proponen que una de las soluciones para los campesinos "no-viables" es la emigración urbana, o sea que dejen de ser campesinos o que migren hacia zonas más productivas.⁶⁹ A grandes rasgos los denominados "viables" son los campesinos "ricos" y quizás los medianos, en cambio los "no-viables" son los campesinos más pobres, o sea los minifundistas y "surcofundistas". También argumentan que focalizar los recursos hacia los "viables" creará una nueva dinámica productiva que tendría un efecto positivo sobre el empleo, dándole así oportunidades de trabajo y de ingreso a los "no-viables" que se transformarían en trabajadores asalariados temporales o permanentes. De hecho, muchos de los campesinos "no-viables" dependen hoy de su trabajo como asalariados y una política dirigida a los campesinos "viables" reforzaría tal tendencia. Si el gobierno lograra orientar la inversión hacia los campesinos viables en vez de hacia los productores empresariales, tendría al menos la ventaja que se crearán más empleos y oportunidades de ingreso para los campesinos "no-viables", dado que la tecnología de los "viables" es más intensiva en el uso de la mano de obra de la que utilizan los capitalistas agropecuarios, que si disponen de maquinaria y equipos.

Este tipo de preguntas sobre cómo operacionalizar (pasar de la teoría a la práctica) la estrategia de apoyo a las microempresas (ya sea en área urbana o rural) no se ha respondido aún. ¿A quién ayudar? y ¿cómo? serán preguntas críticas para el desarrollo de estas estrategias. Su resolución tendrá implicaciones para el impacto relativo de la estrategia en la tasa de crecimiento y en la reducción de la pobreza.

⁶⁸ Ver, N.G.W. van Niekirk, *Desarrollo en los Andes: Un Estudio Sobre los Programas de Organizaciones No Gubernamentales*, Leiden: Leiden Development Studies, No. 13, Universiteit Leiden, 1994.

⁶⁹ La terminología de "viables" y "no-viables" es muy criticada por algunos que prefieren hablar de campesinos "con potencial productivo" y "sin potencial productivo". Ver, A. Bebbington, "Capitals and capabilities: a framework for analysing peasant viability, rural livelihoods and poverty", *World Development*, 27 (12), 1999, pp. 2021-2044.

La segunda propuesta central en la EBRP para aumentar la elasticidad crecimiento – reducción de pobreza es la cadena productiva. Como hemos visto, ésta idea surge en la EBRP y luego se desarrolla en más detalle en la primera EBRP revisada y en la ENDAR. ¿Hasta que punto la promoción de las cadenas productivas ofrece una solución para la pobreza rural?

Primero hay que reconocer que las 14 cadenas tendrán impactos diferentes en crecimiento, generación de divisas y empleo. En términos de generación de divisas, las dos cadenas predominantes son las oleaginosas y el turismo pero se proyecta que en diez años la cadena de la madera y manufacturas también sería de gran significación. En términos de generación de empleos la cadena de los bovinos para carnes, la de las oleaginosas y la del trigo serían las más importantes.

En la proyección del impacto a diez años plazo se estima que el valor de las exportaciones de estas 14 cadenas se multiplicará en 6.8 veces mientras que la generación de empleo sólo lo hará en 2.3 veces (MACA 2004, p. 41). Tal proyección pareciera indicar un efecto redistributivo limitado, aunque en términos absoluto la generación de aproximadamente 856.600 nuevos empleos en diez años no es despreciable, si se compara con la población rural actualmente ocupada de alrededor de 1.750.000 personas. El impacto en la reducción de la pobreza dependerá en gran medida de los ingresos generados por estos nuevos empleos, lo que a su vez estará influenciado por los rendimientos y precios percibidos por los diferentes productos de las cadenas productivas, así como la distribución del valor agregado de cada una de las etapas de la cadena productiva.

Los entrevistados para este estudio tuvieron respuestas variadas sobre el posible impacto de las cadenas productivas en general, y sobre cadenas de productos específicos. Según algunos críticos, la ENDAR no llegará en absoluto a las comunidades campesinas ya que la concepción de las cadenas productivas en esta estrategia no corresponde a su realidad y porque llevan a la especialización. El ayllu no irá a la especialización por que no es su estrategia, ya que tiene una lógica de diversificación y de minimización de riesgo. Otros entrevistados criticaron la concepción de las cadenas productivas del ENDAR por hacer demasiado énfasis en los productos de exportación y por no ocuparse de resolver los problemas del mercado interno. Hay que considerar que alrededor del 70% del valor de las agro-exportaciones corresponden a las cadenas de la soya y los productos agroforestales, mientras que sólo un 13% provendría de los productos campesinos tales como la quinua, palmitos, ajos, habas y banano.

Otra posible debilidad en la estrategia de las cadenas productivas es la necesidad de tener empresas grandes que "jalen de las cadenas". La agroindustria es relativamente poco desarrollada y todavía bastante débil en Bolivia, con excepción del caso de la soya. Para desarrollar las cadenas productivas se necesita mucho más inversión, tanto de capitales nacionales como extranjeros. Junto a los pequeños productores debería haber empresas más grandes, ya sean privadas, cooperativas o estatales, que tengan los recursos empresariales, financieros, técnicos y de comercialización adecuados para lograr economías de escala y capacidad de penetrar en mercados nuevos.

En la medida que la cadena productiva sea una estrategia para reducir pobreza, por supuesto que habrá que velar por la coordinación adecuada de la cadena y que los frutos de su gestión sean distri-

buidos de manera justa entre los diferentes actores, de acuerdo al valor de su contribución a la cadena. Las cadenas productivas son pactos productivos que apuntan a motorizar la producción y tienen al ámbito rural como su eslabón inferior. Sin embargo, se sabe que en muchas ocasiones el eslabón de la producción primaria no recibe el valor que le corresponde, por la poca capacidad de negociación y poder económico de los productores campesinos. En la propuesta de la ENDAR no se vislumbra una disposición para regular los procesos distributivos al interior de la cadena productiva. Por ejemplo, la industria procesadora de oleaginosas y las casas comerciales otorgan el crédito. Los pequeños productores de soya no tienen mucha capacidad de negociación y la agroindustria les cobra tasas de interés del 16% al 18% por el crédito, que les entrega generalmente en insumos y no en dinero. Por tanto, la tasa de interés real puede llegar a alrededor del 30%, por encima de la tasa de mercado. Esto significa que la agroindustria se apropia de parte del valor producido por el pequeño productor. Otro ejemplo es el caso de las castañas amazónicas, que cuentan con recursos HIPC que apoyan esta cadena productiva. Acá los beneficios se quedan en los que comercializan las castañas y no llegan a los productores. Opiniones similares fueron recogidas en relación a otras cadenas productivas, en las cuales la mayor parte de los beneficios se quedaba en manos de las empresas procesadoras y/o las firmas exportadoras, limitando con ello la capacidad de transformar las condiciones de producción de los campesinos y dejando a los pobres fuera del ámbito de la competitividad.

La propuesta de cadenas productivas en la ENDAR carece de una indicación concreta de cuales son los diferentes actores requeridos para su implementación y la dinámica de las relaciones de poder al interior de las cadenas. Por ejemplo, en una determinada cadena productiva, ¿quiénes son los diferentes actores que intervienen y qué rol les corresponde?, ¿cuáles son las relaciones de poder entre los diferentes actores de la cadena? y ¿cómo regular estas interrelaciones y asegurar su funcionamiento en base a criterios de equidad, por ejemplo, entre una empresa agroindustrial transnacional y un pequeño productor campesino? Además, ¿cómo lograr la concertación entre los diferentes actores y que la cadena sea inclusiva, o haga partícipe de los beneficios generados por la cadena al campesino productor y a los trabajadores rurales?

Por cierto, es imposible responder a todas estas preguntas en un documento, pero creemos que la ENDAR debería al menos dejar constancia de la necesidad de responderlas y en especial, de reconocer la existencia de relaciones muy desiguales de poder económico, social y político entre los diversos agentes de la cadena productiva. De lo contrario, la propuesta de las cadenas carece de realismo y deja de ser un mecanismo de desarrollo rural equitativo e incluyente, capaz de hacer una contribución al alivio de la pobreza rural en vez de reproducirla, a través de los mecanismos de subordinación y explotación.

6.5. Perspectivas para el futuro: resultados de estudios recientes

De este breve análisis conceptual de las propuestas centrales de la EBRP y sus posteriores versiones revisadas no oficiales, se nota que no es obvio que las estrategias propuestas lograrán aproximar a Bolivia al objetivo de reducción de la pobreza monetaria establecido en las Metas

del Milenio (34% en 2015). Persisten muchas preguntas sobre el impacto posible de esta estrategia, tanto para el crecimiento como en la reducción de pobreza. Los resultados dependerán en parte de varios factores, entre ellos factores económicos externos, de las decisiones que se toman sobre cómo implementar y focalizar las estrategias, de la eficiencia del gasto público, y de las estrategias de financiamiento.

Otras perspectivas sobre las posibilidades de crecimiento y reducción de la pobreza en Bolivia se presentan en dos estudios cuantitativos recientes: el Poverty Assessment del Banco Mundial (aún no publicado) y un estudio sobre el crecimiento pro-pobre en Bolivia realizado por Klasen et al. Ambos utilizan datos históricos, para explicar los efectos del crecimiento en la pobreza en los últimos 15 años en Bolivia y modelos econométricos, para pronosticar el impacto de diferentes opciones de política en el futuro. Estos estudios utilizan metodologías diferentes y ninguno de los dos logra identificar una estrategia viable que pueda bajar la incidencia de la pobreza en Bolivia a 34% en el año 2015 y reducir la desigualdad drásticamente.

Según el estudio del Banco Mundial, para alcanzar esta meta la economía boliviana tendría que crecer a 6.5% per capita por año, por los próximos 13 años, lo cual implicaría duplicar el ingreso per capita. Aún así, la pobreza rural no alcanzaría las Metas del Milenio.

¿Podría Bolivia sostener una tasa de crecimiento de 6.5% per cápita? El estudio del Banco Mundial concluye que no. Siguiendo los patrones y las políticas de los 90s, calculan que Bolivia podría lograr un crecimiento del PIB per cápita de 2% anual. Aún si "mejora" sus políticas para llegar al nivel de los mejores 25% de países en el mundo, solo alcanzaría una tasa de crecimiento per capita del PIB de 5.6%. Mejorar las políticas, en este caso, se refiere a reducir la vulnerabilidad de la economía a choques externos (con reformas macroeconómicas e institucionales), crear un ambiente más favorable a la inversión y hacer más inversiones en capital humano, para maximizar el impacto de inversión nacional y extranjera. Estos escenarios suponen que exista inversión nacional y extranjera en Bolivia. En la actualidad, la inversión nacional es casi nula y la extranjera ha bajado a sus niveles más bajos, en gran parte por la inestabilidad social y política del país, de manera que Bolivia tendría mucho trabajo que hacer para lograr este supuesto del modelo.

El estudio de Klasen, que reconstruye una serie de pobreza a nivel nacional y se apoya en un modelo CGE para analizar el impacto de políticas, llega también a conclusiones pesimistas en cuanto a la capacidad de Bolivia para reducir significativamente la pobreza (Klasen et al 2004). El escenario de base de su análisis, supone que Bolivia mantiene sus políticas actuales y que no sufre choques externos. Bajo esas premisas, estima que Bolivia pueda alcanzar un crecimiento anual del PIB de 4.7%, logrando una reducción de la incidencia de pobreza hasta 55.3 en 10 años (38.9 en áreas urbanas y 82.8 en áreas rurales). Sin embargo, Klasen et al. piensan que es poco probable que Bolivia evite todos los choques macroeconómico y naturales (ej. El Niño) que se han observado en el pasado. Concluyen por ello que es más realista esperar (con las políticas actuales) un crecimiento alrededor de 4% por año.

Si el PIB boliviano no va a crecer a 6.5% per capita anualmente, Bolivia tiene que buscar la forma de aumentar la elasticidad neta crecimiento – reducción de pobreza. Tanto el estudio del Banco

Mundial como el de Klasen et al. hacen unas simulaciones en búsqueda de políticas que puedan lograr este objetivo. De nuevo, los resultados son pesimistas.

El Cuadro 6.2 es un resumen de los resultados del estudio del Banco Mundial. Este estudio utiliza una regresión basada en ingresos laborales y tiene la desventaja de que ignora impactos indirectos de cambios de política. Contempla una gran variedad de políticas, de redistribución pura al aumentar el empleo, los ingresos, o el nivel educativo. Concluye que para reducir la pobreza extrema a la mitad con políticas redistributivas, requeriría un impuesto del 20%. Políticas que aumentan los ingresos o el empleo tienen impactos modestos en la reducción de la pobreza. Aumentar la productividad puede incluso no ser pro-pobre, si las mejoras en productividad no se dan en los sectores primarios en áreas rurales. Plantea también que reducir la tasa de fertilidad sería más eficaz que muchas de estas políticas.

Cuadro 6.2. Impacto en pobreza e inequidad en Bolivia de diferentes políticas: Estudio del Banco Mundial

	Crecimiento Promedio (%)	Incidencia Nacional ^a	Incidencia Urbana ^a	Incidencia Rural ^a
Escenario Base	4.7	55.3	38.9	82.8
Devaluación Real (política monetaria restrictiva)	4.7	54.8	38.1	82.9
Reformas al Mercado Laboral	5.0	54.4	37.4	82.8
Reforma Tributaria (neutra)	5.0	53.9	37.0	82.4
Proyectos de Exportación de Gas (incremento del consumo del Gobierno)	5.1	54.9	37.8	83.8
Proyectos de Exportación de Gas (consumo del Gobierno constante)	5.1	53.8	36.1	83.7
Proyectos de Exportación de Gas (consumo constante del Gobierno) mas Reformas al Mercado Laboral y Reforma Tributaria	5.8	52.0	33.5	83.0
Mayor Acceso al Crédito para Minifundistas	4.7	55.2	38.8	82.8
Inversión en infraestructura rural (con alto efecto en la productividad)	4.8	55.0	38.6	82.4
Inversión en infraestructura rural (con bajo efecto en la productividad)	4.8	55.1	38.7	82.5
Políticas industriales (agricultura moderna)	4.7	55.7	39.6	82.7
Políticas industriales (bienes de consumo)	4.6	54.9	38.3	82.8
Programa de transferencias (bajo consumo del gobierno)	4.7	53.8	37.9	80.5
Programa de transferencias (baja inversión pública)	4.5	54.6	38.9	81.1
Proyectos de Gas más Programa de Transferencias	5.1	53.5	37.1	81.0

Fuente: WB 2004

Por su lado, Klasen et al. también evalúan el impacto probable de diferentes políticas. El Cuadro 6.3 (reproducido de dicho estudio) presenta el impacto estimado de varias medidas en la pobreza urbana y rural. Su análisis examina el impacto en la pobreza de política monetaria, reformas estructurales, proyectos de explotación del gas, y varios programas para apoyar la industria y/o el sector agropecuario. El impacto marginal de cada una de estas opciones en la tasa de crecimiento es pequeño. Tampoco hay una gran variación en el impacto en la reducción de la pobreza. Klasen et al. concluyen que:

”Dada la situación inicial desfavorable, así como su tradición de alta desigualdad y tensiones sociales y étnicas, concentrarse tecnocráticamente en la liberalización de mercados y la estabilidad macroeconómica no aportó benefi-

cios suficientemente rápido en términos de reducción de la pobreza y de la desigualdad, como para evitar los serios retrocesos que Bolivia ha experimentado en años recientes. Continuar en la misma ruta, esperando la posibilidad de alto crecimiento asociado a las exportaciones de gas natural y de explotación de la agricultura comercial, que brinde suficientes beneficios como para mantener la estabilidad social, puede no ser adecuado y podría provocar en su lugar, la irrupción de políticas populistas con serias consecuencias para el crecimiento y la reducción de la pobreza. Por el contrario, parece necesario confrontar de manera directa y oportuna los problemas derivados de las enormes desigualdades en oportunidades, recursos y poder político existentes en Bolivia, antes que esperar que éstas se puedan resolver por sí solas”

Cuadro 6.3. Impacto Estimado de Políticas en el Crecimiento y la Pobreza: Estudio de Klasen et al

	Crecimiento Promedio (%)	Incidencia Nacional^a	Incidencia Urbana^a	Incidencia Rural^a
Escenario Base	4.7	55.3	38.9	82.8
Devaluación Real (política monetaria restrictiva)	4.7	54.8	38.1	82.9
Reformas al Mercado Laboral	5.0	54.4	37.4	82.8
Reforma Tributaria (neutra)	5.0	53.9	37.0	82.4
Proyectos de Exportación de Gas (incremento del consumo del Gobierno)	5.1	54.9	37.8	83.8
Proyectos de Exportación de Gas (consumo del Gobierno constante)	5.1	53.8	36.1	83.7
Proyectos de Exportación de Gas (consumo constante del Gobierno) mas Reformas al Mercado Laboral y Reforma Tributaria	5.8	52.0	33.5	83.0
Mayor Acceso al Crédito para Minifundistas	4.7	55.2	38.8	82.8
Inversión en infraestructura rural (con alto efecto en la productividad)	4.8	55.0	38.6	82.4
Inversión en infraestructura rural (con bajo efecto en la productividad)	4.8	55.1	38.7	82.5
Políticas industriales (agricultura moderna)	4.7	55.7	39.6	82.7
Políticas industriales (bienes de consumo)	4.6	54.9	38.3	82.8
Programa de transferencias (bajo consumo del gobierno)	4.7	53.8	37.9	80.5
Programa de transferencias (baja inversión pública)	4.5	54.6	38.9	81.1
Proyectos de Gas más Programa de Transferencias	5.1	53.5	37.1	81.0

^a Proporción al final del periodo de simulaciones de 10 años. Se debe tener en cuenta que las incidencias de pobreza iniciales eran: **63.6% nacional, 49.7% urbana y 86.9% rural**

Fuente: Klasen et al 2004

6.6. Conclusiones: la oportunidad del gas para el crecimiento pro-pobre

El crecimiento pro-pobre es un concepto importante para Bolivia ya que aún en sus periodos de crecimiento más alto, no se ha logrado reducir la pobreza monetaria significativamente ni la desigualdad en el país. A pesar de la importancia del concepto, hasta ahora hay poca claridad en Bolivia y a nivel internacional sobre cómo definir y medir crecimiento pro-pobre y mucho menos sobre cómo alcanzarlo.

Dadas las restricciones de la economía boliviana para generar niveles de crecimiento superiores a los hasta ahora logrados, e impactar sobre la reducción de la pobreza y desigualdad en el país, se hace necesario analizar detalladamente las propuestas de política para asegurarse que éstas conduzcan hacia ese objetivo. Como se ha visto

en el presente capítulo, ninguna política por si sola será capaz de impactar suficientemente en la pobreza y desigualdad, y por ello deber estudiarse la combinación adecuada de las políticas que permitirán avanzar mejor hacia ese objetivo.

Si bien ha quedado claro que la exportación de gas (economía de enclave) por si sola no solucionará los problemas del país, ni menos contribuirá a reducir la pobreza y desigualdad por si sola, queda también claro que la producción y exportación del gas puede brindar una excelente oportunidad al país para, con decisiones acertadas y la combinación de políticas adecuadas, contribuir a cambiar su destino en los próximos años. Este recurso ofrece la posibilidad de aumentar de forma significativa los ingresos del Estado y crear así la base de recursos internos para la inversión pública, la redistribución a través de transferencias y otras modalidades y/o el pago de deuda. Existe también la posibilidad de usar el gas y sus sub-productos para fortalecer o crear industrias dentro del país.

Sin embargo, la oportunidad del gas plantea también al país al menos dos grandes desafíos. El primero, transformar la posibilidad del gas en recursos reales para el Estado. Esto requiere:

- estimar de manera precisa las inversiones necesarias para convertir esas reservas probadas y probables en gas listo para ser exportado,
- tomar una decisión clara sobre quienes serán los que invertirán esos recursos y bajo que condiciones, para hacer realidad esas reservas y tenerlas a disposición en los mercados a los que se pueda acceder
- desarrollar una estrategia sobre cómo llegar mejor y a que ritmo a los mercados considerados potenciales compradores de este recurso, y
- tomar una decisión sobre la parte que el Estado considera justa como retribución a sus recursos naturales y en que tiempo se deberán recaudar esos recursos.

Si se logra un acuerdo y luego la exportación, el segundo desafío es decidir como usar los recursos y/o quién y cómo tomará esas decisiones. Esto implica tener:

- una visión estratégica de cómo aprovechar la exportación para generar otros usos internos del gas y sus sub-productos dentro del país
- una visión estratégica sobre como utilizar e invertir mejor los recursos obtenidos por el Estado y las regiones productoras de la renta gasífera y las actividades asociadas a su producción, para maximizar los beneficios de esta actividad
- una visión estratégica sobre la redistribución de la renta del sector, hacia los usos mas adecuados para lograr un crecimiento pro-pobre y la reducción de la desigualdad, considerando que la actividad petrolera no será la que generara empleo masivo y que esta actividad se concentrará principalmente en dos departamentos (Tarija y Santa Cruz), con el potencial incremento de las desigualdades en el país.

Actualmente, el gobierno está concentrado en el primero de ambos desafíos, tratando de lograr la aprobación de una ley de hidrocarburos en el Congreso, que viabilice la continuidad de las inversiones privadas en el sector, al mismo tiempo que le permita incrementar la renta que obtiene del sector en el corto plazo. Su propuesta de ley ha encontrado oposición en el Congreso y en la industria por razones diferentes. En el Congreso algunos partidos políticos buscan una ley más radical que nacionalice la actividad petrolera y cierre las puertas a la inversión extranjera directa. Las empresas del sector han manifestado al gobierno que si se vota su actual proyecto de ley, no les quedará otro camino que el arbitraje internacional para hacer respetar sus contratos vigentes y eventualmente buscar otras opciones de inversión fuera de Bolivia. Por ello, un paso crítico es resolver estos conflictos sobre la manera más adecuada de explotación del recurso natural para viabilizar la exportación del gas boliviano.

Pero el gobierno y sus "socios" del desarrollo no deben descuidar el segundo desafío: desarrollar una visión estratégica para usar los recursos del gas en la generación de un crecimiento pro-pobre. La revisión de la EBRP es una oportunidad para avanzar en esta dirección. Como hemos visto, no es obvio que seguir adelante con el modelo actual de desarrollo (sobre una base estrecha) tendrá el deseado impacto en reducir pobreza y la desigualdad. Parece importante que los que participen en estas discusiones acepten la necesidad de cuestionar supuestos y abrirse a ideas menos ortodoxas, más innovadoras y hasta controversiales. No será suficiente, sin embargo, buscar solamente nuevas ideas. Por un lado, es necesario tomar en cuenta en los procesos de planificación la relación estrecha entre el aspecto macroeconómico y la reducción de la pobreza, dejando la vieja práctica de políticas macroeconómicas basadas en una lógica de ajuste tradicional, sin tomar en cuenta el posible impacto en los niveles de pobreza monetaria. Por otro lado, hay que buscar además entender porqué los programas actuales no han dado los resultados esperados, ya que los problemas de implementación y/o de conceptualización que afectan a los programas vigentes podrían afectar también en el futuro a los programas nuevos. En cualquier escenario, las capacidades de gestión pública, nacional y descentralizada, deberán ser reforzadas, para asegurar así la adecuada y oportuna implementación de los recursos comprometidos en esa estrategia. La falta de gestión eficiente de los recursos públicos ha sido en los últimos años uno de los aspectos más preocupantes y esto debe solucionarse. El Estado juega un rol fundamental en cualquier estrategia de crecimiento pro-pobre y debe pasar de ser hoy parte del problema a ser parte de la solución en el futuro.

7. Conclusiones y Recomendaciones

Dos mensajes claros salen de esta evaluación de la experiencia boliviana con el Proceso PRSP. Primero, el Proceso PRSP en Bolivia no está funcionando tal y cómo se esperaba y tampoco ha logrado sus objetivos previstos en la teoría. Segundo, no hay una visión clara (ni en el gobierno ni en la cooperación internacional) sobre cómo Bolivia logrará reducir sus niveles de pobreza, lo suficiente como para cumplir con las Metas del Milenio. Este segundo punto sugiere que Bolivia aún se podría beneficiar de debatir, estudiar, crear, implementar, evaluar y perfeccionar con el tiempo, una estrategia de reducción de pobreza y de alinear el apoyo de la cooperación internacional con esta estrategia. El Proceso PRSP no es el marco apropiado para sostener este tipo de procesos en los tiempos turbulentos como los que ha vivido Bolivia en los últimos años, y los que probablemente vivirá por un tiempo más.

El Proceso PRSP en Bolivia no ha resultado en una estrategia concertada de mediano plazo que oriente el trabajo del gobierno y de la cooperación internacional. Por ello, es difícil hablar de la implementación de la estrategia vigente (la EBRP original). Sin embargo, las transferencias de recursos HIPC a los municipios continúan y los patrones de gasto siguen sin grandes modificaciones (excepto una reducción en la importancia relativa de la asignación para agua y saneamiento y un incremento para desarrollo rural.) El peso de la deuda externa e interna vuelve a presionar al gobierno y la necesidad de bajar el déficit fiscal complica seriamente el objetivo de dedicar aún más recursos a la reducción de pobreza en los próximos años. El proceso de monitoreo, evaluación, y realimentación de la estrategia por el gobierno se detuvo en 2003, cuando se dejaron de escribir informes de monitoreo. El proceso de monitoreo a través de la sociedad civil siempre ha sido muy débil y poco organizado.

El tiempo que el equipo de gobierno del Presidente Mesa podría dedicar al Proceso PRSP se utiliza en preparar reservadamente algún tipo de EBRP revisada y en participar (con representantes de algunas organizaciones de la sociedad civil) en la organización del Diálogo Nacional 2004. Dada la recargada agenda del gobierno (Ley de Hidrocarburos, la inestabilidad social y políticas, las elecciones municipales y la Asamblea Constituyente), parece ser sobretodo la perspectiva del PRGF, la que motiva al gobierno a dedicar algo de su tiempo a la revisión de la EBRP. Los requisitos para esta estrategia revisada y

su proceso de creación no se han establecido con claridad. El gobierno tiene pensado preparar la nueva EBRP como parte de una estrategia más amplia de desarrollo, basada en las estrategias productivas integrales (EPIs) que producirá el Diálogo 2004, orientando así el trabajo de revisión hacia su propio plan de trabajo. No obstante, es necesario cuestionarse si todo este proceso PRSP constituirá una plataforma para las discusiones que llevarán a cabo en la Constituyente ó será relegado a un segundo plano.

En un ambiente de incertidumbre sobre la estrategia, la cooperación internacional ha seguido apoyando los esfuerzos del gobierno, aunque siempre insistiendo (al menos una parte de ella) en la necesidad de preparación de una estrategia revisada. En el proceso, el gobierno y la cooperación internacional han llegado a acuerdos sobre nuevos créditos y ayuda presupuestaria. Las condiciones para el Stand-By, el nuevo crédito de ajuste social del Banco Mundial, y el acuerdo multilateral sobre apoyo presupuestario, incluyen algunos aspectos de la EBRP además de otras políticas que la cooperación internacional considera importantes. Estas condiciones establecen *de facto* las prioridades de implementación (casi un plan operativo) para el gobierno en los próximos meses, prioridades que no se lograron establecer en la estrategia misma ni en los diálogos que contribuyeron a su creación. Esta situación se parece mucho a las formas de condicionalidad que existían antes de comenzar el Proceso PRSP.

La mayoría de las agencias de cooperación internacional han adoptado de alguna forma las ERP como base de sus condiciones de asistencia. Ha resultado más difícil de lo esperado, sin embargo, avanzar en los objetivos de cooperación entre donantes y en otorgar asistencia más flexible. La ayuda presupuestaria que se ha dado a Bolivia ha sido motivada más por la necesidad de apoyar al país en momentos difíciles, que por estimar que las condiciones necesarias para esta ayuda ya se cumplen en Bolivia.

En resumen, imponer la condición de tener una ERP para recibir la ayuda de la cooperación no ha garantizado que el gobierno tuviera, ni implementara, ni evaluara su estrategia. Tampoco ha resultado en una visión clara y compartida del camino que Bolivia debe seguir para reducir la incidencia de la pobreza de forma significativa. El no cumplimiento de esta condición tampoco ha parado la ayuda de la cooperación internacional para Bolivia, ni los esfuerzos dentro de la misma cooperación de dar más apoyo presupuestario y programático y avanzar en la armonización y la coordinación de políticas y procedimientos.

Sin embargo, estos hechos no implican que el Proceso PRSP no tuviera otros impactos importantes, tales como ayudar a establecer el Diálogo Nacional como un fenómeno recurrente en el país, elevar el tema de reducción de pobreza en la agenda, tanto del gobierno como de la cooperación internacional, y apoyar a algunas instancias de la sociedad civil (grupos productivos e indígenas), quienes ahora tiene mucho más influencia en las decisiones de política que antes. Pero el hecho de que la "condición" de tener una ERP no haya tenido el efecto esperado ni en el gobierno Boliviano ni en la cooperación, sugiere que hay que cuestionar unos principios y supuestos del Proceso PRSP. Algunas preguntas que surgen de la experiencia boliviana con el Proceso PRSP incluyen:

- ¿es posible pedir un plan comprehensivo de reducción de pobreza al gobierno sin dejarlo con una agenda demasiada llena para ser factible? ¿si no fuera así, qué se perdería si la ERP consistiera en unas pocas políticas o programas focalizados, más factibles de monitorear, evaluar, y modificar con el tiempo?
- ¿la idea de tener un plan comprehensivo y de mediano plazo al que todos se alineen es consistente con un sistema político que espera que cada Presidente proponga una solución propia a los problemas del país?
- ¿cómo afecta esta actitud de esperar (de parte del gobierno y de la cooperación internacional) un plan cada vez más perfecto, a los esfuerzos que debe desarrollar en paralelo para reducir la pobreza?
- ¿puede el gobierno apropiarse realmente de una estrategia, cuando esa estrategia es una condición para obtener el apoyo de la cooperación internacional? ¿no sería más honesto y realista reconocer la ERP solo como un acuerdo de mediano plazo entre el gobierno y la cooperación internacional?
- ¿cómo se puede evitar que el "plan operativo" de la ERP se organice en negociaciones entre la cooperación internacional y el gobierno sobre créditos específicos, en vez de hacerlo a través de diálogos transparentes y participativos?
- ¿debe el Fondo Monetario Internacional ser el "portero" para todo apoyo de la cooperación?
- ¿Debería la comunidad internacional aprobar un PRSP, que de alguna forma responde a un proceso netamente político, donde se plantea una visión de desarrollo muy amplia que con un próximo gobierno cambiara? ¿No sería más efectivo que el apoyo y condicionalidades de los donantes se realice en base a planes más concretos que permitan la implementación de programas sectoriales enfocados en la reducción de pobreza?
- ¿cuáles son en realidad las condiciones necesarias para recibir un mayor apoyo presupuestario? ¿tener una estrategia comprehensiva es una de ellas?
- ¿por qué no se materializan aún en Bolivia las lecciones de los acuerdos internacionales para mejorar la cooperación, reduciendo los costos de transacción incurridos y reduciendo la importancia relativa del financiamiento a proyectos de parte de los donantes y acreedores?

Por otra parte, es cada vez más evidente que el concepto de crecimiento pro-pobre es un concepto importante para discutir y planificar el desarrollo de Bolivia. Como se sabe, ni siquiera en periodos de crecimiento alto, Bolivia ha logrado reducir la pobreza monetaria significativamente ni menos la desigualdad lo que pone en seria duda su capacidad para alcanzar la meta de reducción de la pobreza por ingreso (llegar hasta el 34% de incidencia de pobreza a nivel nacional) para el año 2015. Es notable que a pesar de la importancia del concepto para Bolivia, haya ahora poca claridad en el gobierno y la cooperación internacional sobre cómo definir y medir el crecimiento pro-pobre y mucho menos sobre cómo alcanzarlo.

El presente estudio no pretende presentar recomendaciones sobre la mejor manera de interpretar el crecimiento pro-pobre, ni sobre las mejores políticas o combinación de estas para alcanzarlo. El objetivo, más modesto en este año, es llamar la atención, particularmente de aquellos que participarán desde uno u otro ámbito en las decisiones de política, sobre la importancia del concepto y su relevancia para el caso boliviano. Llamar también la atención sobre el hecho que las decisiones de política que se tomarán en los próximos meses en los diferentes ámbitos (económico, político y social) perfilarán la manera como Bolivia encare su desarrollo en los próximos años. Dadas las limitaciones demostradas en una economía de base estrecha como la boliviana, para impactar positivamente en la reducción de la pobreza y desigualdad en épocas de crecimiento, será importante necesario analizar detalladamente las propuestas de política para ampliar la participación económica a la mayoría de la población urbana y rural. Algunos estudios han mostrado la importancia de la combinación de políticas macro que permitirán avanzar mejor hacia ese objetivo. Sin embargo, hace falta también avanzar en el análisis micro, ausente hasta ahora de la agenda pública, para incorporar conceptos fundamentales como mejoras de productividad del empleo o la eficiencia y calidad del gasto público en una economía con recursos escasos como la boliviana. Este análisis no solo es necesario para reducir los niveles de pobreza que la población atraviesa sino también para alcanzar un mayor nivel de equidad de grupos sociales.

Sin duda, estos temas serán discutidos en la elaboración de la EBRP revisada, trabajo que el gobierno encarará en los próximos meses, una vez que finalice su plan estratégico de mediano plazo, que servirá de marco para la incorporación de una visión más orientada hacia lo productivo en la EBRP revisada.

Finalmente, la experiencia boliviana nos permite realizar algunas recomendaciones al proceso PRSP:

- Una condonación de deuda no puede ser entendida como "dinero nuevo" ó "dinero fresco" que puede ser empleado en programas para reducir la pobreza. El incremento de nuevos requerimiento de gasto no es precisamente una solución adecuada dado que los países HIPC tienen serios problemas fiscales. Al contrario, un incremento en el gasto limitaría aún más la capacidad de implementación del Estado.
- El proceso del PRSP no es único y estrictamente aplicable a todos los países. En el caso de Bolivia, existen dos características importantes que la diferencian de otros países embarcados también en este proceso. La primera característica es la naturaleza altamente descentralizada del gasto y la planificación gubernamental, que dificulta la tarea de crear e implementar un plan nacional de reducción de pobreza. La segunda, es la actividad, cada vez más poderosa y elevada, de los grupos de la sociedad civil que no se conforman con solo ser consultados pero que también quieren participar e incluso liderar el proceso de toma de decisiones. Esta situación (especialmente en el actual clima político) las participación se transforma en un proceso político.

Bibliografía

- Aguilar Perales, Juan Carlos, (2004) "La EBRP, El Diálogo 2004, y HIPC: Una Piedra en el Zapato?", Borrador presentado al "Taller de Análisis de la EBRP" organizado por CEPROLAI, Junio, 2004
- Alemán, S. 'Las cadenas productivas y la construcción de la competitividad', *Revista de Desarrollo Rural ProCampo*, No. 91, 2003, p.41
- Antelo E. (2000) *Políticas de Estabilización y de Reformas Estructurales en Bolivia a partir de 1985*. La Paz
- Antezana, Oscar (2004), *La Destrucción Creativa de las Relaciones de Poder: Anatomía de la Estrategia de Reducción de Pobreza*. La Paz
- Arce Vargas, Carlos (2000) *Políticas Sociales, Pobreza, y Trabajo en el Neoliberalismo* Proyecto Control Ciudadano No. 2 CEDLA: La Paz.
- Bamberger, M., M. Blackden, V Manoukian and Lucia Fort. 2001. "Integrating Gender into Poverty Reduction Strategies." Gender Chapter of the PRSP Sourcebook (World Bank 2001)
- Berger, S. (2003). "Las Estrategias de Reducción de Pobreza en América Latina" en *Inequidades, Pobreza y mercado de Trabajo, Bolivia y Perú*. Lima, Perú
- Birdsall, N., S. Claessens, et al. (2001). Will HIPC matter? The debt game and donor behaviour in Africa. Washington.
- Calderón, Marcela, y Cecilia Larrea (2004) "El Enfoque de Género en la Estrategia Boliviana de Reducción de Pobreza", SAXgr 2004, La Paz: Bolivia.
- CEDLA (2003) *PRGF (Poverty Reduction and Growth Facility): A blind alley* Proyecto de Control Ciudadano La Paz, marzo.
- Chacaltana, J., García, N.E. (1999) "Mujer, Empleo y Pobreza: La Experiencia Reciente de los Países Andinos". Organización Internacional del Trabajo. Santiago, Chile.
- Collier, P., P. Guillaumont, et al. (1997). "Redesigning Conditionality." *World Development* **25**(9): 1399-1407.
- Dollar, D. and J. Svensson (1998). What Explains the Success or Failure of Structural Adjustment Programs? Washington DC, The World Bank, Macroeconomics and Growth Group: 34.

- Embassy of Sweden (2004). Assessment Memo for Multi-Donor Budget Support. La Paz, Embassy of Sweden.
- Escobar de Pabón, Silvia (2002) *Condicionalidad externa y desarrollo: evaluando la Estrategia de Reducción de Pobreza* Proyecto Control Ciudadano No. 5 CEDLA: La Paz.
- Farah, I. (2003) "Incorporación de la Perspectiva de Género en la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza" en *Inequidades, Pobreza y Mercado de Trabajo*, Bolivia y Perú. Lima, Perú
- Fleisig H. W., Aguilar J.C., and de la Peña N. (1994) "How Legal Restrictions on Collateral Limit Access to Credit in Bolivia", Washington, DC: The World Bank
- Giarraca, N. (comp.), *¿Una Nueva Ruralidad en América Latina?*, Buenos Aires: CLACSO, 2001.
- Gobierno Nacional de la República de Bolivia. 2001. "Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza"
- Gray, G. (2003). "Crecimiento de Base Ancha: Entre la Espada y la Pared" en www.udape.gov.bo
- Gwynne, Robert N. y Cristóbal Kay, "The alternatives to neoliberalism", en R. N. Gwynne y C. Kay, eds., *Latin America Transformed: Globalization and Modernity*, second edition, Arnold: London and Oxford University Press: New York, 2004, pp. 253-267
- IMF (2003), "Growth and Institutions", Chapter III in *World Economic Outlook, April 2003* (Washington), pp. 95-108
- IMF (2004). Third Review under the Stand-By Arrangement, Request for Waiver of Nonobservance of Performance Criteria, and Augmentation and Extension of the Stand-By Arrangement. Washington, IMF.
- IMF (2004). Fourth Review under the Stand-By Arrangement, Request for Waiver of Nonobservance of Performance Criteria, and Augmentation and Extension of the Stand-By Arrangement. Washington, IMF.
- Instituto Nacional de Estadísticas de Bolivia, 2003. "Bolivia: Características de la Población con Enfoque de Género". La Paz, Bolivia.
- IOB (2003). Results of international debt relief, with case studies of Bolivia, Jamaica, Mozambique, Nicaragua, Peru, Tanzania, Uganda and Zambia. The Hague, Ministry of Foreign Affairs, Policy and Operations Evaluation Department (IOB).
- Jiménez, W., Landa, F. (2004) "*Bolivia tuvo Crecimiento 'Pro-Pobre' entre los años 1993 y 2002?*" en www.udape.gov.bo
- Kay, Cristobal (2004) "Pobreza Rural y Estrategias de Desarrollo Rural en Bolivia", La Haya, Institute of Social Studies.
- Klasen, Stephan (2003) "In Search of the Holy Grail: How to Achieve Pro-Poor Growth?" Documento de Trabajo, Instituto Iberoamericano de Investigaciones Económicas.
- Klasen, Stephan, Rainer Thiele, et al (2004) "Operationalizing Pro-Poor Growth: Country Case Study Bolivia", draft
- Komives, K., J. C. Aguilar, et al. (2004). La Estrategia Boliviana de Reducción de Pobreza: ¿La Nueva Brillante Idea? Stockholm, SIDA/Institute of Social Studies.

- Landa, F. (2003). "Transferencia de recursos hacia los más pobres: Un análisis del PLANE con escenarios contrafactuales. Disponible en www.udape.gov.bo
- López, H. (2004). "*Pro-poor growth, pro poor: is there a trade off?*". World Bank, draft
- Machicado, M. 2003. Análisis de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza 2001 desde una Perspectiva de Género.
- Melo 2001 "Industrial Policy in Latin America and the Caribbean at the Turn of the Century" Working Paper 459 Washington: Inter American Development Bank
- Ministry of Foreign Affairs and Danida (2003). Appraisal, Danish Budget Support to Bolivia. Copenhagen, Ministry of Foreign Affairs and Danida.
- PNUD, 2003. *Informe de Desarrollo Humano de Género 2003*. La Paz, Bolivia
- n.d. (2003). Draft Aide Memoire, Joint bilateral mission on budget support and fiscal management. La Paz.
- n.d. (2004). Harmonisation climate in Bolivia: A short review for the Nordics+. La Paz.
- n.d. (2004). Memorando de Entendimiento entre el Gobierno de Bolivia y la Cooperación Internacional, Programa multidonante de apoyo presupuestario plurianual para la implementación de la política Boliviana de reducción de la pobreza. La Paz.
- Ravallion, Martin (2003), "The Debate on Globalization, Poverty and Inequality: Why Measurement Matters," World Bank Policy Research Working Paper 3038 (Washington, DC: World Bank),
- Ravallion, Martin (2004), "Pro-Poor Growth: A Primer," World Bank Policy Research Working Paper 3242 (March),
- Secretaría Técnica del Diálogo Nacional. 2004. "Guía Metodológica. Mesa Municipal – Documento de Trabajo"
- Son, H. (2003) "*Approaches to defining and measuring pro-poor growth*" World Bank, mimeo
- UDAPE (2003) Estadísticas Sociales y Económicas, Volumen No. 13, La Paz, Bolivia
- UDAPE, 2003. "*Revisión de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza 2004-2007. Bolivia: Una Alianza hacia las Metas del Milenio*". La Paz-Bolivia
- Viceministerio de la Mujer (2003) "Análisis de Equidad de Género en Bolivia. 1992-2002". La Paz, Bolivia.
- Vos, Rob (2004) Background documents for 2004 monitoring of Poverty Reduction Strategies in Latin America, mimeo
- White, H. and G. Dijkstra (2003). Programme Aid and Development: Beyond Conditionality. London, Routledge.
- World Bank (1999), Country Financial Accountability Assessment: Bolivia, Washington, D.C.
- World Bank (2004), Bolivia Poverty Assessment, draft
- World Bank (2004), Public Expenditure Management for Fiscal Sustainability and Equitable and Efficient Public Service: Bolivia, Washington, D.C.

Lista de entrevistados

Instituciones de Gobierno

Francesco Zaratti	Delegado Presidencial	Capitalización
Jhonny Delgadillo	Viceministro	MAGDR
Víctor Barrios	Viceministro	MAGDR
Alejandro de Urioste	Director de Desarrollo Productivo	MAGDR
Alan Bojanic	Asesor	MAGDR
José Núñez	Economista	Secretaría Técnica del Dialogo
Diego Zavaleta	Economista	Secretaría Técnica del Dialogo
Hernán Zeballos	Superintendente	SIRENARE
Roberto Rivero	Economista	UDAPE
Wilson Jiménez	Economista	UDAPE
Mónica Loayza	Investigadora	UDAPE
Fernando Landa	Investigador	UDAPE
Viviana Caro	Investigadora	UDAPE
Lizbeth Vega G.	Socióloga	Viceministerio de la Mujer
Luis Arnal	Viceministro	VIPFE
Teresa Canaviri	Comunicadora Social	Viceministerio de la Mujer
Armando Ortuño	Viceministro	Viceministerio de Planificación
Gobierno Local		
Mauricio Lea Plaza	Secretario General	HAM La Paz

Cooperación Internacional

Johanna Teague	Encargada de Cooperación	Asdi
Arturo Beltrán	Economista	Asdi
Connie Luff	Representante	Banco Mundial
Carlos Mollinedo	Economista	Banco Mundial
Marianela Zeballos	Oficial de Programas	Banco Mundial
Carlos Melo	Representante	BID
Oscar Antezana	Economista	DFID
Lucas De Cominck	Ing. Comercial	Embajada de Bélgica
Robert Petri	Jefe de la Cooperación	Embajada de Holanda
Simón Cueva	Economista	FMI
Sergio Navajas	Economista	USAID

Sociedad Civil

Carlos Rodrigues	Director	AFIN
Vladimir Sánchez	Director	AIPE
Dalia Cortés		AIPE

Víctor Gallo		Ayuda en Acción
Ekatherine Murillo	Economista	CARITAS
Mamerto Peres	Investigador	CEDLA
Tom Kruse	Investigador	CEDLA
Javier Gómez	Director	CEDLA
José Antonio Peres	Director	CEP
Ivonne Farah	Investigadora	CIDES-UMSA
Jorge Albarracín	Investigador	CIDES-UMSA
John Vargas	Investigador	CIDES-UMSA
Maria Esther Udaeta	Investigadora	CIPCA
José Pinelo	Asesor	Comité de Enlace
Jorge Silva Trujillo	Asesor	Comité de Enlace
Diana Urioste	Psicóloga	Coordinadora de la Mujer
Rolando Morales	Director	ECONOMETRICA
Michael Benett	Presidente	FAM
Julio Maldonado	Director	FAM
Reinaldo Marconi	Gerente	FINRURAL
Miguel Urioste	Director	Fundación Tierra
Paulino Guarachi	Investigador	Fundación Tierra
Silvia Alemán	Investigadora	IICA
Carlos Toranzo Roca	Coordinador Político y Social	ILDIS
Enrique Velasco	Director	INASET
Hernando Larrazabal	Economista	Independiente
Juan Carlos Requena	Economista	Independiente
Diego Muñoz	Economista	Independiente
Juan José Díez de Medina		Secretario MNCS
Godofredo Sandoval	Director	PIEB
George Gray Molina	Economista	PNUD
Vivian Arteaga	Investigadora	PNUD
José Baldivia	Director Programa	
	Desarrollo Rural	PROCREDITO

SANTA CRUZ

Varios	Jefe de Planta PURITA y Asociados	ADEPLE
	Oficial de Enlace	Alcaldía de Yapacani
Jorge Guzmán	Especialista de Producción	ANAPO
Varios	Productores Asociados	Asociación de Productores de Arroz
Miguel Antelo	Presidente	CAO
Widen Abastaflo	Director	CEPAC (SCZ)
Varios	Colonizadores Asociados	Federación de Colonizadores del Trópico
Martha Lazo	Presidenta	MNCS
Mauricio Bacardit	Director	PASOC Santa Cruz
Rúbeos Barbey	Asesor	Prefectura Santa Cruz
Sheila Martínez	Directora de Planificación	Prefectura Santa Cruz

CHUQUISACA

Ever Romero	Oficial Mayor, UGTDI	HAM Sucre
Juan José Bonifaz	Secretario Ejecutivo	AMDECH
Roberto Vilar	Investigador	CEDLA
Rudy Alvis	Director de Gestión y Planificación	HAM Sucre
Patricia Duran	Directora	IPTK Sucre
Pastor Sainz	Asesor	Prefectura

POTOSI

Wilberth Tejerina	Director Regional
Hernán Tohara Pérez	Alcalde
Marco Antonio Castro	Director Ejecutivo
Ramiro Villalpando	Responsable Estrategia de Desarrollo

CIAC
HAM Chaqui
ISALP

ISALP

Anexo 1

Ejemplos de algunos conflictos sociales en junio-julio 2004

Grupo	Demandas	Medida de presión	Resolución hasta finales de julio 2004
Grupos indígenas			
Ayllus de la Provincia Eduardo Abaroa	Abrogar ley nacional que divide la Provincia en dos	Toma de rehenes	
Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente (CIDOB) y varias organizaciones indígenas	*Abrogar un decreto supremo *Dar apoyo económico para saneamiento de tierras	*Bloqueo de caminos *Cerrar válvulas que controlan el transporte de gas	Acuerdo en 5 de los 8 puntos, incluyendo \$4 millones para saneamiento de tierras
Indígenas cruceños	*Documentos de identificación	*Marchas en La Paz, *Huelga de hambre *Crucifixiones	
Campesinos del altiplano	*Mejoramiento de condiciones locales (desarrollo del agro y condiciones básicas) *Cambios en políticas nacionales (como el referéndum y la inmunidad de los militares estadounidenses) *Libertad de Saturnino Apaza (sospechoso del asesinato del alcalde de Ayo Ayo) *Compensación por daños sufridos en una intervención policial	* Bloqueo de carreteras	*Pagar indemnizaciones, *Carnetización y certificados de nacimientos gratuitos, *Elaboración de un plan para un seguro indígena, *Titulación de tierras fiscales en las provincias, *Mayor atención a salud rural, *Mejorar educación rural, *Mejorar turismo en la región, *Electrificación y servicios básicos, *Mejorar los caminos
Sindicatos y gremios			
Cámara Boliviana de Transportes y Cooperativa de Transporte	*Resolución de los problemas de bloqueos de caminos y carreteras, *Compensación por los bloqueos	Marchas	*Negoció solución a los bloqueos de carreteras
Confederación de Gremiales	*Reglamentación del Régimen Simplificado, *Modificación de la ley de municipalidades y de aduanas, *Demandas relacionadas con salud, vivienda, y mercados	Marchas y bloqueos de calles en La Paz	
Colonizadores de Caranavi	*Nuevo mercado para la hoja de coca en su zona	Bloqueo de caminos	*Convenio que compromete al gobierno de hacer un estudio sobre la venta de coca en esta zona a través de un mercado legal
Asociación Departamental de Comercializadores de Coca	*Derogación del convenio firmado con los colonizadores de Caranavi, *Demandas de salud, educación, y caminos, * La renuncia del director general de COCA DIGECO	Bloqueo de caminos a las Yungas	*Se crea una mesa tripartita de diálogo con los colonizadores, los cocalleros, y el gobierno
Maestros	* Pago de bonos e incremento retroactivo de sus salarios	*Paro de 24 horas en áreas rurales (poco después de la resolución de una huelga de un mes)	*Gobierno promete soluciones al recibir un desembolso de la cooperación
Ex trabajadores de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos	*Demandan su recontractación	*Instalan piquetes de huelga en los ministerios *Toma de rehenes	*Firmaron un convenio para lograr la libertad del rehén, pero luego lo desconocieron
Grupos regionales			
Chaqueños	*Nacionalización del campo San Alberto (gas), *Indemnización de \$400,000 por la ocupación de terrenos para la explotación del petróleo	*Marcha de 1450 Km., *Huelga de hambre	*Gobierno se compromete a revisar el contrato con Petrobras
Parlamentarios y dirigentes cívicos potosinos	*La anulación de las concesiones para la explotación de minerales en el Salar de Uyuni por dos empresas	*Marchas, *Huelga de hambre	*Revocación de las licencias medioambientales de las empresas, *Una comisión revisará todas las concesiones en el Salar

Fuente: Artículos de prensa en La Razón y La Prensa en junio y julio 2004

Anexo 2

Cuadros Económicos

PIB según Actividad Económica Proyecciones a partir de Datos del Primer Semestre, 2003-2004 (En Miles de Bolivianos De 1990)

ACTIVIDAD ECONOMICA	2 0 0 3	2 0 0 4	VARIACION PORCENTUAL	INCIDENCIA PORCENTUAL
PRODUCTO INTERNO BRUTO (Precios de Mercado)	11,867	12,253	3.25	3.25
Derechos s/Importaciones, IVA, IT y otros Imp. Indirectos	919	960	4.53	0.35
PRODUCTO INTERNO BRUTO (Precios Básicos)	10,948	11,292	3.15	2.90
AGRICULTURA, PECUARIO, SILVICULTURA, CAZA Y PESCA	1,996	2,022	1.29	0.22
PETRÓLEO CRUDO Y GAS NATURAL	564	720	27.70	1.32
MINERALES METÁLICOS Y NO METÁLICOS	510	464	(8.91)	(0.38)
INDUSTRIA MANUFACTURERA	1,994	2,081	4.35	0.73
- Alimentos, Bebidas y Tabaco	1,093	1,114	1.92	0.18
- Otras Industrias	901	967	7.31	0.56
ELECTRICIDAD, GAS Y AGUA	227	230	1.13	0.02
CONSTRUCCIÓN	315	322	2.30	0.06
COMERCIO	979	1,003	2.39	0.20
TRANSPORTE Y ALMACENAMIENTO	980	1,023	4.36	0.36
COMUNICACIONES	297	297	0.11	0.00
ESTABLECIMIENTOS FINANCIEROS, SEGUROS, BIENES INMUEBLES	0	0		
Y SERVICIOS PRESTADOS A LAS EMPRESAS	1,558	1,527	(1.97)	(0.26)
- Servicios Financieros	455	413	(9.26)	(0.35)
- Servicios a las Empresas	520	520	(0.09)	(0.00)
- Propiedad de Vivienda	583	595	2.06	0.10
SERVICIOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	1,026	1,045	1.84	0.16
OTROS SERVICIOS ⁽¹⁾	944	962	1.92	0.15
Servicios Bancarios Imputados	(441)	(403)	(8.69)	0.32

Fuente: Instituto Nacional de Estadística

Anexo 3

Gasto Social

Gasto Social (en porcentaje del PIB)

	1999	2000	2001	2002	2003 (e)
Gasto Social Total	16.5	17.0	19.3	20.3	19.2
Salud	3.3	3.5	3.8	3.8	3.8
Educación	6.2	6.1	7.3	8.0	7.5
Saneamiento Básico	1.2	1.1	0.9	0.6	0.5
Urbanismo	0.6	0.6	0.8	0.8	0.7
Desarrollo Rural	1.2	1.3	1.7	1.7	1.5
Caminos	0.5	0.5	0.7	0.8	0.7
Multisectorial	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1
PLANE	0.0	0.0	0.0	0.4	0.3
Pensiones ⁽¹⁾	3.7	4.1	4.5	4.6	4.5
Resto ⁽²⁾	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
Del cual...					
Gasto con recursos HIPC⁽³⁾	0.0	0.0	0.2	1.0	1.1

Fuente: Requena y Canavire 2004

(1) No incluye contribuciones del sector público a los AFPs

(2) Incluye contribuciones del sector público a los AFPs y gasto en Manejo Social de Prefecturas

(3) Incluye Fondo Solidario (ítems en salud y educación), SUMI, y gasto de los municipalidades)

(e) Estimado

Estructura del Gasto Social (en %)

CONCEPTO/SECTOR	2000	2001	2002	2003 (e)
Gasto Corriente	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
Salud	22.8%	22.6%	21.0%	22.0%
Programas Nacionales	9.9%	9.7%	9.0%	8.4%
Cajas de Salud	11.4%	11.5%	10.5%	11.3%
Alcaldías	1.4%	1.3%	0.9%	1.4%
Prefecturas	0.1%	0.1%	0.6%	1.0%
Educación	41.8%	42.9%	45.0%	44.2%
Programas Nacionales	27.6%	28.9%	29.6%	28.1%
Universidades	12.7%	12.6%	13.0%	13.1%
Alcaldías	1.4%	1.3%	0.9%	1.1%
Prefecturas	0.1%	0.1%	1.5%	1.9%
Gestión Social (Prefecturas)	0.1%	0.1%	0.3%	0.3%
Pensiones	33.2%	32.3%	31.8%	31.5%
Aportes AFP's	2.1%	2.1%	2.0%	2.0%
Gastos de Capital (Inversión)	100%	100%	100%	100%
Desarrollo Rural	28%	31%	37%	42%
Educación	21%	25%	26%	26%
Salud	15%	11%	13%	12%
Urbanismo	12%	15%	14%	11%
Saneamiento Básico	23%	17%	11%	8%
TOTAL	100%	100%	100%	100%
Educación	36.0%	37.9%	39.4%	39.5%
Pensiones	24.0%	23.1%	22.7%	23.5%
Salud	20.7%	19.5%	18.6%	19.5%
Desarrollo Rural	7.8%	8.8%	10.5%	10.7%
Urbanismo	3.5%	4.3%	4.1%	2.9%
Saneamiento Básico	6.4%	4.9%	3.1%	2.1%
Aportes (AFP's)	1.5%	1.5%	1.4%	1.5%
Gestión Social (Prefecturas)	0.1%	0.1%	0.2%	0.2%

Fuente: Elaboración en base a información UPF, Contaduría General del Estado y VIPFE

Anexo 4

Directorio del Diálogo

Miembros del Directorio del Diálogo

Ministro de Participación Popular (Presidente del Directorio)	
UDAPE - Secretaría Técnica del Diálogo	
Viceministra de la Mujer	Mecanismo Nacional de Control Social (MNCS)
Viceministro del Micro y Pequeño Productor	Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB)
Viceministro de Planificación	Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente (CIDOB)
Viceministro de Presupuesto	Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia (CSCB)
Viceministro de Participación Popular	Federación Nacional de Mujeres Campesinas de Bolivia - Bartolina Sisa (FNMCB-BS)
Viceministro de Asuntos Campesinos	Consejos Nacional de Ayllus y Markas del Qollasuyo (CONAMAQ)
Representante del Ministerio de Asuntos Indígenas	Confederación de Empresarios Privados de Bolivia (CEPB)
Viceministro de Desarrollo Rural y Riego	Federación Nacional de Cooperativas Mineras de Bolivia (FENCOMIN)
Viceministro de Agricultura, Ganadería y Pesca	Confederación Sindical de Trabajadores Artesanos de Bolivia (CSTAB)
Viceministro de Inversión Pública y Financiamiento Externo	Coordinadora de Integración de Organizaciones Económicas de Bolivia (CIOEC)
Unidad de Productividad y Competitividad	Confederación Nacional de la Micro y Pequeña Empresa de Bolivia (CONAMyPE)
FAM - AMB	
Senador Presidente de la Comisión de Participación Popular	
Diputado Presidente de la Comisión de Descentralización y Participación Popular	

Anexo 5

La Sociedad Civil en Bolivia

Bolivia tiene una alta cultura organizativa. El PNUD encuentra tres ejes para su ordenamiento: i) el eje social, donde se ubican a trabajadores, empresarios, campesinos, propietarios (en este nivel están la COB, CSUTCB); ii) el eje regional, con los comités cívicos, los de la media luna, la luna entera; iii) el eje local, dónde ubican a los Comités de Vigilancia, la FEJUVE, las juntas vecinales.

Sin embargo, a pesar de la alta cultura organizativa, la sociedad civil en Bolivia está en una situación semejante a las otras dimensiones y sectores del contexto nacional, una grave crisis. La falta de una visión clara, de una propuesta alternativa de construcción del país, de una estructura organizativa, problemas de representación, de hegemonía, el prebendalismo, la pobreza y muchos otros rasgos, complican la lectura y explicación de lo que es la sociedad civil hoy en día. Está claro que la sociedad civil no es algo homogéneo.

Fuentes y formas de la acción colectiva

La cultura organizativa está fuertemente arraigada en la población; esta se organiza con el convencimiento de que la acción colectiva tiene mayor peso que la individual, y que la perspectiva de por lo menos ser escuchado es mayor. Y así la organización surge en respuesta a diferentes necesidades, como ser empleo, vecinales, salud, educación, recursos productivos.

Está también la necesidad de dotarse de representantes que lleven la voz del grupo u organización. Y ahí encontramos una cultura organizativa de tradición histórica y que tiene varias vertientes. La sindical ha sido la imperante en el último medio siglo. No solamente en el sector minero, sino en el movimiento obrero, la práctica sindical es dominante. Otra vertiente es la cultura campesina indígena, como se evidencia más en los últimos años. Que vienen desde formas originarias de organización de la sociedad como el ayllu, hasta las nuevas que consolidan la reivindicación cultural y social. Encontramos otra vertiente en la gremial, que tiene como base la sindical, pero con características particularidades, y permite grandes organizaciones: comercio minorista, artesanos, micro empresarios, transporte público, etc.

Junto a estas tenemos la organización de las bases, que surge de manera espontánea frente a la crisis institucional. Es una forma de respuesta colectiva, aunque quizás no tan duradera, en tanto que organización. La historia nos muestra su evidente fuerza en momentos claves de alteración del sistema político y económico y del entorno

social. La sociedad actual ha vivido desde la revolución de 1952, pasando por la lucha por la democracia, hasta en estos últimos años, grandes movilizaciones encausando temas como el reconocimiento y dignidad; tierra, agua, recursos naturales y territorio; así como por soluciones a la extrema situación de pobreza, necesidades básicas, empleo e ingresos.

No faltan problemas en la representación colectiva, lo que nos lleva en estos días a una atomización de la sociedad civil. Aparece una necesidad, y ésta no es reconocida por una organización mayor, por lo que se crea una estructura organizativa que la represente. Y así tenemos estructuras organizativas gremiales, vecinales, educativas, de padres de familia, de jóvenes, de mujeres. Por ejemplo la Central de Mujeres Indígenas Guarayas de Ascensión, la Asociación Nacional de Obreros del Plan Nacional de Empleo de Emergencia (PLANE), el Movimiento Único Nacional de Desocupados de Bolivia; junto al Movimiento Sin Tierra nivel nacional, el de Santa Cruz, el de Ichilo y otros.

Encontramos casos como el de la COB que además de reunir a obreros, mineros, fabriles y gremiales comprende a estudiantes, ciegos, no documentados y muchos otros que no llegan a sentirse representados, no logrando introducir sus demandas específicas en una agenda mayor.

Sin embargo, la vinculación de las necesidades específicas y necesidades generales es importante. Por un lado es una vinculación de la población, a través de sus organizaciones, con los movimientos más grandes. Pese a no ser siempre los planteamientos que los movilizan, si los ubica dentro de la estructura mayor y así no aparecen "descolgados", aislados. Se puede hablar de una vinculación estratégica con los movimientos mayores.

Por otro lado, tenemos el planteamiento que señala que, a pesar de las diferencias en ocupaciones y reivindicaciones, existe un sello de *alianza de clases* con una identidad unitaria, que en los últimos tiempos es fundamentalmente indígena.⁷⁰

Diagnóstico de las organizaciones sociales

Actualmente existe a nivel nacional una gran división entre organizaciones de la sociedad civil. Al interior de las organizaciones nacionales ocurre lo mismo (entre federaciones, asociaciones, sindicatos, en los diferentes niveles...). Existen factores reivindicativos, factores político partidarios y factores culturales que hacen que las organizaciones actúen de manera diferente. En el occidente, que es el centro hegemónico, se trata de destruir al Estado y poner otro. En el oriente mientras tanto, los actores sociales son interpeladores estatales, lo reconocen y buscan reconfigurar su pacto.

Respecto a la relación política partidaria, vemos que esta sigue siendo fuerte, y podemos observar que, por ejemplo, el MIP tiene mayor influencia en el área urbana andina, mientras que el MAS mantiene más influencia en las zonas rurales. En el oriente, la dirigencia está con el MAS, la base más bien lo critica.

En este ámbito debemos destacar que el movimiento social, sobre todo desde el 82 con el surgimiento de la democracia, se encuentra altamente influenciado por la práctica prebendal, clientelar, sobretodo a nivel de la dirigencia. Y eso los aleja de las bases. Sin embargo este accionar se relaciona con los partidos políticos llamados tradicionales

⁷⁰ ver escritos de F. Patzi

(MIR, MNR, ADN), los cuáles además de manejar mayores recursos han tenido en repetidas ocasiones acceso a poderes estatales, lo cual les ha permitido implementar estas prácticas. Es conocida la exigencia de afiliación a un partido para poder acceder a puestos de trabajo fijo en el sector público.

Entonces, frente a necesidades específicas hay diferentes comportamientos individuales de los dirigentes y de las bases. En muchos casos las bases rebasan a la dirigencia. Los problemas de dirigencia pasan también por la falta de lectura de las demandas de las bases por parte de los dirigentes. Aunque aún no existe debate político ideológico. Así, muchas organizaciones ven aparecer a organizaciones paralelas y a veces es difícil saber a quién representan.

Esta es una de las mayores dificultades por la que atraviesa el movimiento social organizado. El paralelismo en las organizaciones. Casi todas organizaciones tienen su paralelo, tienen al menos dos cabezas. Está por ejemplo la CSUTCB en la cual encontramos a Felipe Quispe y a Román Loayza, ambos secretarios ejecutivos, aunque sus áreas de influencia varían: Quispe tiene mayor influencia en el área rural paceña, en la zona aymara. Mientras que Loayza más quechua, y presente en el resto del país. En la FNMCB – Bartolina Sisa vemos que la dirección nacional es igual de fuerte que la sección La Paz, y cada una se orienta para un lado diferente (la nacional está con el MAS, La Paz con el MIP).

La COB, sin embargo, resiste el paralelismo. Sus bases siguen apoyando a Solares, y esto se debe fundamentalmente a que éste no negocia con el Estado. Esto le da cierto grado de legitimidad para sus bases. No obstante, la COB no se encuentra libre de conflictos ya que está completamente desestructurada. Esto viene con la caída de la minería, la libre contratación, la desregulación del mercado de trabajo, que hacen que no exista fuerza proletaria.

La desregulación del mercado de trabajo afecta a mineros, fabriles, construcción, gremiales y otros. Además estos espacios han conocido mucho movimiento en función a intereses prebendales. Otro punto es que el bloque campesino indígena nunca fue bien incorporado, y ahora es el eje. Están haciendo su nueva historia, que no es para nada la continuación de la anterior. Sobre la coyuntura: los dirigentes son malos y en muchos casos altamente prebendales. No existe visión, tampoco existe lectura de la historia. No existe capacidad de para analizar la coyuntura. No negocian nada, no les interesa sacar una parte, lo posible. Es todo o nada. Los temas que primaron hasta ahora en el debate de la COB son el referéndum y la nacionalización de los hidrocarburos.

Nuevos actores políticos y nuevas formas de acción

Para comprender los cambios recientes en las organizaciones sociales, se debe analizar su comportamiento en los conflictos de octubre 2003 donde surgen dos sectores importantes:

1. El Alto

Con la COR, las juntas de vecinos y las federaciones de mujeres. Las corrientes al interior de la COR son varias: por un lado los radicales, por otro los vinculados al gobierno, y los del grupo de Roberto de la Cruz más cerca de las juntas vecinales.

A partir de octubre, se han desarrollado gran cantidad de proyectos y programas en El Alto: programas gubernamentales, otros financiados por el sector petrolero, otros por USAID. Estos por lo general buscan dividir dónde exista fuerza social. A nivel de partidos políticos: el MAS ha perdido apoyo, el MIP ha ganado algo, pero el que más ha subido es el alcalde Jose Luis Paredes (Pepe Lucho), que además se ha autodeclarado independiente, rompiendo con su partido de siempre, el MIR.

2. El sector campesino

Este se encuentra dividido entre el MIP y el MAS. El Altiplano Norte se encuentra vinculado al MIP, no tanto por Felipe Quispe sino más por la efervescencia aymara. (Ayo Ayo se convierte en un icono de la autonomía aymara)

La comunidad se convierte en el eje decisivo. El ampliado de la comunidad pasa a tener más fuerza que los sindicatos y las estructuras organizativas. Las bases rebasan a la dirigencia. Patzi advierte que se trata de una lucha de clases, pero con una esencia especial, en la cual "las clases sociales existen no por su ubicación ocupacional de manera independiente, sino que las ocupaciones y roles están definidos a partir de la pertinencia racial/étnica". Así, en la lucha de los aymaras, la comunidad aparece como la mayor fortaleza en la estrategia de lucha. Primero, surgen el turno o la rotación por comunidad, y por calles en los centros poblados, con la provisión de alimentos y guardias civiles para los bloqueadores, así como organizar bloqueos por comunidad en forma rotativa. Segundo, son los cabildos y las asambleas las instancias máximas de decisión en donde todos participan de igual manera tanto como movimiento indígena como de clase. (ver escritos de F. Patzi).

Organizaciones sociales

En esta sección se presentan a las organizaciones sociales que mayor participación tienen en el proceso del Diálogo. Estas forman parte del Directorio del Diálogo Nacional.

El Bloque Indígena:

La Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB)

La Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) es una organización indígena que agrupa a todos los Pueblos y Naciones Indígenas Originarias de Bolivia. Fue fundada en 1979 en el marco de un "Congreso de Unidad Campesina" convocado por la Central Obrera Boliviana (COB). Organizada a través de regionales, la CSUTCB cubre todo el espectro rural del país.

En cada comunidad existe algún tipo de organización laboral, que en la gran mayoría es hoy el sindicato agrario. Por lo menos el 70 por ciento de las comunidades están organizadas en sindicatos agrarios. Cerca de 3000 comunidades, especialmente en las zonas altas, conservan algún tipo de autoridad tradicional (ayllus en Oruro, Potosí y La Paz). En el oriente se han creado otras formas de organización, los guaraníes tienen capitanías y asambleas, en el Beni hay cabildos. —> Pero el sindicato es en la mayoría de los lugares la base de las organizaciones a nivel nacional. Y es en su asamblea nacional que se toman las decisiones más importantes. El sindicato campesino, es en primer lugar su propio gobierno comunal (e intercomunal). En el sindicato se organiza la vida productiva y social, se maneja cuestiones de la comu-

nidad, se regula las relaciones internas, se resuelve asuntos de tierras, y se relacionan con las autoridades regionales.

Se llega incluso a administrar justicia según los códigos no escritos de la tradición andina. En ese sentido, no existe un conflicto de fondo entre el sindicato campesino y la organización tradicional del ayllu. La estructura de la organización es: Sindicato - Subcentrales - Centrales - Federaciones – Confederación (CSUTCB).

Luchan por su autonomía, contra la militarización y mercantilización de sus territorios, en tanto el territorio encierra la vida misma, su cultura, su religiosidad andina, sus recursos renovables y no renovables, la educación, la economía y la medicina y la sagrada hoja de coca. Proponen la construcción de un nuevo Estado plurinacional.

Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente (CIDOB)

CIDOB es la Confederación Indígena del Oriente, Chaco y Amazonía. En 1979 comienzan las primeras coordinaciones formales entre pueblos indígenas del oriente boliviano, por iniciativa de la comunidad izoceña. En 1982, se funda la Central Indígena del Oriente Boliviano - CIDOB. Los temas centrales propuestos son: Territorio y Desarrollo, Educación, Salud y Capacitación. En 1989 la CIDOB asume la representación nacional al integrarse los pueblos de Beni y Pando, denominándose entonces Confederación de los Pueblos Indígenas del Oriente, Chaco y Amazonía de Bolivia, son 34 los pueblos asociados.

Durante los últimos años CIDOB ha participado activamente en la elaboración, discusión o reformulación de diversos instrumentos jurídicos como: La Ley de Reforma Educativa, Ley de Participación Popular, Ley Forestal, Ley INRA, Ley Hidrocarburos, y otros. Esto ha otorgado a CIDOB la condición de personaje activo en la sociedad boliviana, no solo en defensa de los pueblos indígenas sino con una visión integrada que recoge todos los intereses de país

Hacia la construcción de una nueva cultura social digna y equitativa.

CIDOB tiene una actitud política de diálogo y concertación constructiva. Basados en el respeto a la Constitución Política del Estado, promovemos la solución concertada de los problemas. Pero igualmente somos intransigentes en los asuntos de principio y hemos demostrado firmeza en la defensa de los derechos, cuando se ha pretendido desconocerlos.

La Plataforma de lucha de la CIDOB es: Territorio, Organización, Economía, Educación, Salud, Comunicación, Investigación, RRNN y Medio Ambiente, Género.

Sus actuales y más fuertes demandas son: el saneamiento de tierras comunitarias, el control de actividades en hidrocarburos, tema forestal, minería, carreteras. Respecto al Referéndum ha estado pidiendo información en buen tiempo y en sus idiomas, así como la carnetización de su población.

Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia (CSCB)

La CSCB, fundada en 1971, es la organización matriz de los Reconstituidos Pueblos Originarios de Bolivia (llamados colonizadores); lucha por la autodeterminación de las naciones originarias de Kollasuyo

y la amazonía. La CSCB es una organización revolucionaria, afiliada a la COB, que busca la unidad de los sectores marginales para cambiar el sistema económico y político neoliberal hacia otro más justo, equitativo y solidario; sin excluidos, ni oprimidos, ni explotados.

Reagrupa a aymaras, quechuas, guaraníes, chimanes, ayoreos y de otros pueblos originarios emigrados de las altas cumbres de Los Andes a zonas subtropicales en busca de mejores condiciones de vida, alejándose de la falta de tierra, desastres naturales y la contaminación que realizan las empresas agroindustriales. Son también resultado de los asentamientos humanos que en la década del 60 el gobierno organizó en las zonas tropicales del país; que pese a las promesas de alimentación e infraestructura, una vez en las tierras bajas fueron abandonados a su suerte. Más del cincuenta por ciento murió a causa de enfermedades como leishmaniasis, malaria y espundia.

La Confederación está constituida por 24 federaciones regionales y departamentales, los cuales representan a los 1.000.000 colonos que radican en 7 departamentos del país. Se enmarca en los siguientes principios de: solidaridad, independencia y autodeterminación.

Por ello han luchado contra terratenientes, oligarcas y agentes de neoliberalismo que permanentemente "tratan de despojarnos de nuestras tierras, aguas, y recursos naturales".

Uno de los temas que más les ocupa es el tema de tenencia de tierras, cooperar en los trámites, en la formación de expedientes hasta la titulación, legalización definitiva y consolidación como asentamiento con derecho de propiedad. Por lo cual han conformado Comités de Autodefensa de la Tierra, Territorio y la hoja de la coca en cada sindicato de base, central, y federación. Su lema es: poder tierra, territorio y coca.

Federación Nacional de Mujeres Campesinas de Bolivia – Bartolina Sisa (FNMCB-BS)

A fines de los años 70 y principios de los 80. Las mujeres como nuevo actor dejaron atrás el rol tradicionalmente limitado estrictamente al ámbito doméstico-privado que se les había atribuido, hasta entonces, para imponer su presencia en espacios de decisión, logrando reactivar un papel político altamente significativo. Sin embargo las mujeres no trascendieron al espacio público.

A raíz del papel decisivo que muchas mujeres habían tenido en diversas movilizaciones de los campesinos, a partir de 1977 comienzan a aparecer los primeros sindicatos de mujeres. Son destacables dos hechos. Por un lado, si bien su origen se gestó en el seno del propio movimiento campesino, lo hizo en un contexto político-sindical predominantemente masculino desde el cual se sintió la necesidad de reforzar el movimiento organizado en el campo con la participación de la mujer. Por otro, la influencia que organizaciones no gubernamentales laicas o confesionales ejercieron sobre algunas mujeres campesinas para promover el sindicalismo femenino en el sector rural.

En el seno de ese movimiento se creó la Federación Nacional de Mujeres Campesinas de Bolivia "Bartolina Sisa" (FNMCB-BS), en 1980, que recuperaba la supuesta complementariedad genérica de la que fueran protagonistas Tupak Katari y Bartolina Sisa en los movimientos indígenas del siglo XVIII. Su primera directiva estuvo encabezada por un liderazgo de las mujeres de la zona occidental aymara. En el congreso de Mujeres Campesinas se decidió la afiliación de la Federación a la CSUTCB y, por lo tanto, a la COB.

Entre las demandas planteadas en el discurso inaugural fueron destacables: 1. los temas económico-productivos, referidos al monopolio de los servicios de transporte rural y a los intermediarios, identificados como enemigos de los campesinos; 2. los temas políticos, por su parte, tuvieron como contenido fundamental la profundización de la democracia en sentido real y la oposición férrea a los sectores militares; 3. Tampoco se dejaron de mencionar planteamientos antiimperialistas; y, por último, los temas de orden étnico alrededor de los cuales se comenzó a identificar a obreros y campesinos como las mayorías culturales oprimidas.

Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qollasuyo (CONAMAQ)

El CONAMAQ es reconocido como autoridad Nacional de los Pueblos Indígenas Originarios de los Ayllus, Markas y Suyus. Su lucha es por identidad, respeto a los Derechos de Nacionalidad y diversidad social por una vida humanitaria con justicia, reciprocidad, equidad y equilibrio (Hombre-Naturaleza). Denuncian la exclusión de los Derechos de los Pueblos Indígenas y del gran sector social. No solo eso, si no también la Ley de Apoyo al Desarrollo Sostenible (forestal, patente, medio ambiental), otras leyes y decretos que afectan en el diario vivir de los Pueblos Indígenas Originarios verdaderos dueños de este territorio.

Así demandan "la reconstitución de sus territorios, el cambio del modelo económico, los poderes del Estado corrupto y masacrador, el rechazo a la venta de Recursos Naturales como el gas", y demandan seguridad y soberanía alimentaria.

El CONAMAQ manifiesta que los problemas que todos los sectores enfrentan, se dan porque el modelo económico neoliberal ha fracasado y el sistema se ha agotado. Por esta razón, plantean en el marco de la Unidad de las Naciones Originarias de tierras altas y tierras bajas y los sectores sociales, la necesidad de una Ley de Necesidad de Reformas a la Constitución Política del Estado, convocando así a suscribir y darle un tratamiento serio, responsable y patriótico a la Nueva Reforma Constitucional, para que de esta manera los alcances de una nueva Constitución Política del Estado respondan realmente a la realidad nacional, a través de una Asamblea Nacional Constituyente.

Nuevas organizaciones de pequeños productores.

El Comité de Enlace

El Comité de Enlace reúne un conjunto de organizaciones de pequeños productores, lo integran la Federación Nacional de Cooperativas Mineras (350 Cooperativas y 40000 trabajadores), el Comité Integrador de Organizaciones Económicas Campesinas (CIOEC que está en proceso de cambio de nombre de Comité Integrador a Cámara Integradora) (229 organizaciones, 100000 familias), La Confederación Sindical de Trabajadores Artesanos y otras 52 organizaciones artesanales (50000 unidades productivas) y la Federación Boliviana de la Pequeña Industria (5000 asociados). El objetivo del Comité de Enlace es influir en políticas públicas tendientes a dinamizar la Economía Nacional y fortalecer la capacidad productiva de los pequeños productores urbanos y rurales.

La organización del comité se concretó en el marco del Diálogo Nacional 2000 promovido por el gobierno de Bolivia, cuando se

convocó a más de 3200 representantes de las organizaciones para la generación de propuestas que integren la variable productiva en el Diálogo Nacional (el HIPCII solo consideraba a Salud, Educación, Saneamiento Básico y Vivienda), en la EBRP y posteriormente, la Ley del Diálogo Nacional y sus reglamentos. El Comité de Enlace es una de las asociadas a Mecanismo Nacional de Control Social.

Su plan estratégico considera las siguientes líneas: 1. consolidar los resultados alcanzados en el proceso del Diálogo Nacional, 2. generar y ampliar las oportunidades para el sector con acciones complementarias a los logros obtenidos, 3. participar e influir en las iniciativas de las instituciones del Estado orientadas al sector y, finalmente, 4. orientar las negociaciones para que la próxima administración del Estado, asimile la agenda estratégica del sector en su plan de gobierno.

El Comité de Enlace no participa como tal en el Directorio del Diálogo puesto que no tienen una estructura institucional tradicional, no tiene personería jurídica. Son las organizaciones que lo componen que participan: la Federación Nacional de Cooperativas Mineras de Bolivia (FENCOMIN), la Confederación Sindical de Trabajadores Artesanos de Bolivia (CSTAB), la Coordinadora de Integración de Organizaciones Económicas de Bolivia (CIOEC) y la Confederación Nacional de la Micro y Pequeña Empresa de Bolivia (CONAMyPE).

Los autodenominados "híbridos", son las asociaciones de municipios.

Los municipios son parte de la estructura estatal, sin embargo al ser elegidos independientemente a este, no responden al gobierno central.

La Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia (FAM)

Creada en 1999, la Federación de Asociaciones Municipales (FAM) pretende impulsar y apoyar el proceso de descentralización en Bolivia, al mismo tiempo que apoyar al mejoramiento de la calidad de la gestión local. Ha definido tres líneas de acción: representación; fortalecimiento a la capacidad de gestión municipal y; consolidación y sostenibilidad del sistema asociativo.

Funciona desde mediados del 2001 con un presupuesto financiado por donantes de la cooperación internacional (fundamentalmente USAID). Se propone "contribuir al logro de los objetivos de la participación popular, la descentralización y el Diálogo Nacional 2000, y así contribuir a la profundización de la democracia; aportar a la construcción del desarrollo humano sostenible con equidad y el combate a la pobreza mediante el incremento de la calidad de la gestión municipal".

Opera bajo un esquema descentralizado, ocupándose de la articulación regional

- la FAM está representada en todo el país a través de las asociaciones departamentales de municipios (9)–, negociación política y agencia de servicios
- su iniciativa más importante es el portal en internet *Enlared*– para crear condiciones favorables al óptimo desempeño de los Gobiernos Municipales.

Asociación de Municipalidades de Bolivia (AMB)

Institución desde 1996 representativa de los 314 gobiernos municipales de Bolivia. Es parte de la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones (FLACMA), que agrupa a las alcaldías de la región, con la cual intercambian conocimientos y experiencias.

Su finalidad es coordinar y desarrollar actividades de interés común, respetando y haciendo respetar la autonomía municipal. Intenta cooperar con los órganos del Estado en la elaboración de los planes y programas. Busca promover el progreso de los municipios para lo cual presta asistencia técnica y capacitación. Los temas en los cuáles se involucra son: recursos de co- participación, recursos HIPC, SUMI, FPS, FNDR, área fiscal, corrupción, seguridad de alcaldes, Asamblea Constituyente y Diálogo Nacional.

Otros ámbitos de acción

Mientras que el Comité de Enlace interviene sólo en el ámbito del Diálogo Nacional, en tanto que este trata el tema productivo en específico; el área de acción de las organizaciones llamadas "el bloque indígena" es bastante más amplia. Tratan temas productivos, aunque también temas sociales, políticos y económicos (política macroeconómica) así como reivindicativos cultural.

Es así que podemos ver que en el año 2000, la CIDOB, la CSUTCB, la CSCB, y la FNMCB-BS forman parte de una Declaración Conjunta en relación al tratamiento del recurso agua. En esta declaran que como naciones originarias luchan por una plena autodeterminación para decidir sobre los recursos naturales propios y así evitar el despojo vivido hace quinientos años. Desde la perspectiva de las naciones originarias, el Agua es un recurso vital que no puede ser una mercancía ofertable en la bolsa de valores, por tanto no tiene precio. Por ello, en la Declaración rechazan el Proyecto del gobierno para instaurar el mercado de aguas, así como las otras leyes que han servido para despojar de todos los recursos naturales desde nuestros ancestros hasta hoy.

En el 2002, se forma el Comité Nacional por la recuperación y defensa del gas, del cual participan la COB, CIDOB, CSUTCB, FNMCB-BS y CSCB. Este Comité determina luchar por no permitir la venta del gas y por la recuperación de los recursos petrolíferos en manos de transnacionales para los bolivianos. La lucha se amplía a lograr la abrogación de todas las leyes de la denominada capitalización.

El 10 de octubre de 2003 realizan una Declaración en Estado de Movilización Permanente. A raíz de la situación de violencia y represión que viven los sectores excluidos y pobres de Bolivia, y en vista a que los compromisos firmados por el gobierno al finalizar la cuarta marcha por Asamblea Nacional Constituyente, Tierra, Territorio y Recursos Naturales en Junio de 2002 no fueron atendidos; el CONAMAQ, la CSUTCB, la CSCB, el MST- B, la FNMCB "BS", la CPESC, el CIOEC-B, y organizaciones regionales de campesinos, colonizadores, étnicos, mujeres, sin tierra ratifican su unidad y plantean al pueblo boliviano lo siguiente:

"Para viabilizar un país de bolivianos y para bolivianos, exigimos:

1. Asamblea Nacional Constituyente

Ratificamos la propuesta de Asamblea Nacional Constituyente, sin intermediación de los partidos políticos y donde estén representadas todas las organizaciones sociales.

2. Política Energética

El gas es de los bolivianos y sus beneficios deben ser para los bolivianos: i. Paralización de las negociaciones de la venta de gas, mientras no exista una política nacional energética. ii. Revisión

del Régimen Impositivo para las petroleras iii. Restituir el control estatal de la cadena productiva iv. Industrialización nacional de los recursos de hidrocarburos. v. La propiedad del Gas debe ser de los bolivianos.

3. *Tierra y Territorio*

Distribución y redistribución equitativa de las tierras. i. Celeridad a los procesos de saneamiento para su titulación inmediata. ii. reversión de latifundios improductivos. iii. Admisión de nuevas demandas territoriales para los pueblos indígenas, originarios y campesinos. iv. Dotación de Tierras Fiscales a campesinos, originarios, indígenas sin tierra y colonizadores, o que la poseen insuficientemente. v. Reinstitutionalización del INRA y la judicatura agraria

4. *Soberanía Alimentaria y Desarrollo Rural*

Oposición a los tratados bilaterales y multilaterales contrarios los intereses nacionales i. Se oponen al ALCA, piden la revisión de los tratados del MERCOSUR y del tratado de libre comercio con Chile, dado que a los productores bolivianos nos cierran mercados. ii. Piden se otorguen créditos de fomento, seguros agrícolas para los pequeños productores, protección a nuestros mercados y compras estatales a pequeños productores, y que el Estado realice inversiones productivas en apoyo a pequeños productores campesinos, indígenas, originarias y de colonizadores. Piden soluciones integrales para salir de la pobreza y exclusión en que viven la mayoría de los bolivianos. No negociarán sus derechos ni firmaran acuerdos sectoriales.”

Anexo 6

Utilización de los Recursos HIPC II

Utilización de los recursos HIPC II (en millones de Bs y %)

MUNICIPIOS DEL DEPARTAMENTO	DESEMBOLSOS AGOSTO 2001 A JUNIO 2004	GASTOS REALIZADOS	% USO DE RECURSOS HIPC
BOLIVIA	1,311,152,889	1,100,441,019	83.9
CHUQUISACA	116,043,060	101,832,778	87.8
LA PAZ	350,588,908	286,760,080	81.8
COCHABAMBA	198,817,872	169,015,741	85.0
ORURO	86,427,304	72,014,556	83.3
POTOSÍ	168,075,762	130,270,117	77.5
TARIJA	70,617,103	61,972,335	87.8
SANTA CRUZ DE LA SIERRA	196,198,536	163,203,164	83.2
BENI	85,746,930	76,914,597	89.7
PANDO	38,637,414	38,457,651	99.5

Fuente: Elaboración en base a datos de la UPF

Anexo 7

Ejecución de la Inversión Pública en 2004

Ejecución Presupuestaria Institucional (en millones Bs y %)

INSTITUCION	Presup. (*)	%	Ejecución 1º Sem.	%	% E/P
* GOBIERNO CENTRAL	2,035,754	50.6%	639,818	48.5%	31.4%
Ministerios y Otras Entidades	1,999,452	49.6%	637,284	48.3%	31.9%
- Servicio Nacional de Caminos	919,647	22.8%	363,372	27.6%	39.5%
- Min. Asuntos Campesinos y Agropecuarios	266,850	6.6%	91,879	7.0%	34.4%
- Ministerio de Desarrollo Económico	49,074	1.2%	14,359	1.1%	29.3%
- Ministerio de Desarrollo Sostenible	133,348	3.3%	34,654	2.6%	26.0%
- Min. Resp. A. Indígenas y Pueblos Originarios	8,342	0.2%	1,971	0.1%	23.6%
- Ministerio de Salud y Deportes	285,225	7.1%	56,918	4.3%	20.0%
- Ministerio de Educación	229,081	5.7%	44,764	3.4%	19.5%
- Min. Servicios y Obras Públicas	35,164	0.9%	6,223	0.5%	17.7%
- Min. Responsable de Participación Popular	10,052	0.2%	1,574	0.1%	15.7%
* COFINANC. REGIONAL	600,344	14.9%	191,823	14.6%	32.0%
- FPS	205,658	5.1%	76,955	5.8%	37.4%
- PRONAR	35,220	0.9%	12,162	0.9%	34.5%
- FNDR	320,828	8.0%	92,247	7.0%	28.8%
- PASA	38,638	1.0%	10,460	0.8%	27.1%
* ADM. DEPARTAMENTAL	945,184	23.5%	269,690	20.5%	28.5%
* ADMINISTRACION LOCAL	445,824	11.1%	216,879	16.5%	48.6%
- Municipios	422,952	10.5%	209,938	15.9%	49.6%
TOTAL (Bs.)	4,027,106	100.0%	1,318,209	100.0%	32.7%
TOTAL (\$us)	500,884		163,956		

(*) Incluye estimación de Gobiernos Municipales

Anexo 8

Coeficiente Gini en Bolivia

	Equalized income	Equalized labor income	Equalized labor income	Earnings	Hourly wages	Earnings	Houly waters
	All	All	Sample	All	All	Sample	Sample
Capital cities							
1993	50.34	48.68	49.34	51.89	54.01	51.87	53.69
1997	50.37	49.32	49.84	52.58	54.27	51.91	53.53
2002	53.94	51.98	52.45	55.40	57.00	55.21	56.20
National							
1996	56.02	56.07	55.94	55.51	56.71	55.15	55.97
2002	58.80	58.28	58.28	58.40	59.24	57.50	58.08

Fuente: World Bank Poverty Assessment Bolivia 2004

Anexo 9

Incentivos Financieros y Fiscales

Principales incentivos financieros y fiscales a la producción, y la exportación de bienes industriales

	Bolivia	Chile	Argentina	Brazil	Colombia	Ecuador	Paraguay
Préstamos para capital de trabajo		X	x	X	X	X	X
Préstamos para capital fijo		X	x	X	X	X	X
Préstamos dirigidos			x	X	X	X	
Inversión directa				X	X		
Créditos para el desarrollo regional		X	x	X	X		
Incentivos tributarios horizontales		X					X
Incentivos tributarios sectoriales		X	x			X	
Incentivos tributarios regionales		X		X	X		X
Agencias de créditos para la exportación			x		X		
Líneas de crédito para exportaciones en bancos de desarrollo		X		X			
Financiamiento para proyectos			x				
Créditos para compradores		X	X	X	X		
Financiamiento para actividades de comercialización		X	X		X		
Seguros para créditos de exportación			X	x	X	x	

Fuente: Adaptado de Melo 2001 "Industrial Policy in Latin America and the Caribbean at the Turn of the Century" Working Paper 459 Washington: Inter American Development Bank.

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
sida@sida.se, www.asdi.org