

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

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 la Pobreza en América Latina – 2004

Informe de País 2004: Honduras Resumen Ejecutivo

"Bolivia: ¿Más de lo mismo?"

Publicado por Asdi en 2005

El Departamento regional para América Latina

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

Imprenta: Edita Sverige AB, 2005

Artículo número SIDA4612es

ISBN 91-586-8304-6

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

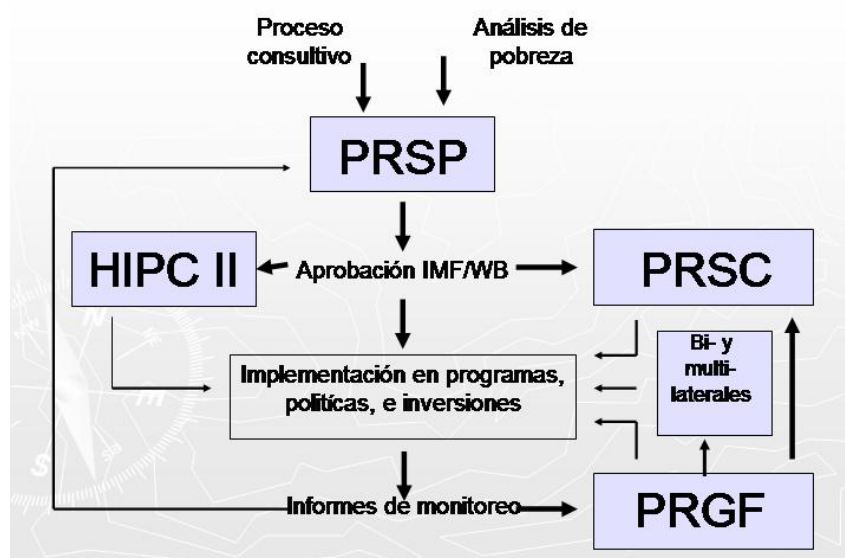
Este documento ha sido financiado por la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Asdi. Asdi no comparte necesariamente los conceptos emitidos en este material. El contenido del mismo queda enteramente bajo la responsabilidad del autor.

Contenido

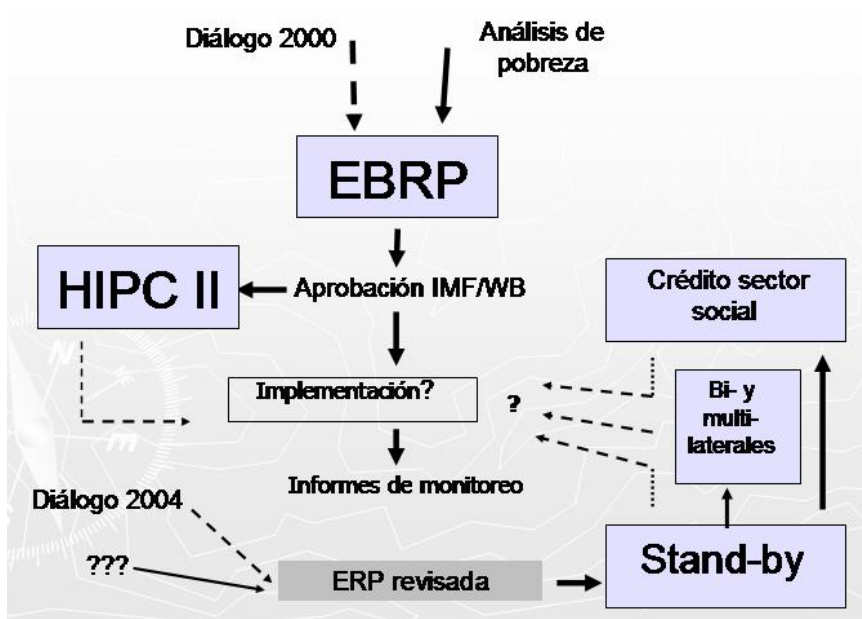
1. Introducción	5
2. El contexto político, social y económico en Bolivia en 2004.....	7
3. Estado de la EBRP y su revisión en 2004	9
4. Seguimiento a la implementación de la EBRP en 2004.....	12
5. La Cooperación Internacional y el "Proceso PRSP"	14
6. Crecimiento Pro-Pobre en Bolivia	17
7. Conclusiones	23

1. Introducción

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 confianza que este marco – que denominamos el "Proceso PRPS" – no está funcionando en Bolivia como fue originalmente concebido (Ver Figuras que muestran como el Proceso funciona en teoría y en la práctica).



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 la pobreza (y más aún "crear riqueza") en Bolivia. Pero la EBRP y el proceso que lo entorna 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 y en la relación gobierno-cooperantes.



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

Nuevo Presidente, nueva agenda El Vicepresidente Carlos Mesa asumió la presidencia constitucional de Bolivia en octubre 2003. Con el cambio de responsables de las principales políticas gubernamentales, se modifican también las áreas de preocupación y acción del gobierno nacional. La revisión de la EBRP, un punto central en la agenda del Presidente Sánchez Lozada antes de su partida, no aparece dentro de las prioridades del nuevo Presidente durante sus primeros meses.

Inestabilidad política y social. 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. La independencia del Presidente Mesa y de su gobierno le otorga inicialmente una alta popularidad en la sociedad boliviana (sociedad con poca confianza en los partidos políticos), pero le complica el trabajo de gobernar, ya que carece de una base política en el Congreso que pueda viabilizar sus iniciativas legales. Todas las 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. En los últimos meses estas medidas de presión se han multiplicado y el gobierno ha continuado negociando y, casi siempre, otorgando los beneficios que los sectores diversos reclaman, aumentando las presiones sobre el gasto público una vez que los convenios firmados comiencen a cumplirse.

Panorama mixto para la economía. Los conflictos del último año y la incertidumbre política tienen por supuesto un costo social alto, pero también han tenido un impacto económico importante. El coeficiente de inversión bruta respecto al PIB continuó cayendo en 2003, esta vez a 11.1% (de 14.7% en 2002). Inversión privada nacional ha sido casi zero por la mayoría de los últimos 5 años. La demanda interna (consumo e inversión) registró una contracción de 1,3% en 2003 de acuerdo con el BCB. A pesar de los problemas internos en la economía boliviana, el PIB creció en 2.5% para el año 2003 y en los primeros 6 meses de 2004 el PIB está creciendo a tasas cercanas al 3.25%. El contexto internacional fue muy favorable para Bolivia en 2003, por los mejores precios y las bajas tasas de interés en el mercado internacional.

Gasto social y pobreza monetaria El gasto social en 2003 bajo en 1% del PIB con respecto a 2002, pero, apoyado por los recursos HIPC, aún sigue a niveles mayores que antes de la EBRP. Según un análisis

reciente de Requena y Canavire (2004), si se excluye el gasto en pensiones, el 60.4% del gasto social beneficia a los pobres. El incremento en gasto social en los últimos cuatro años no supo prevenir incrementos en las tasas de pobreza monetaria durante la crisis económica. La pobreza monetaria aumento en 2.57% de 1999 a 2002, y la pobreza extrema casi en un punto. (Landa Casazola 2003).

Riesgo en nivel de endeudamiento. La situación de la deuda pública 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 preocupantes. En este escenario, proteger (más aún aumentar) el gasto pro-pobre e invertir en proyectos productivos es extremadamente difícil. Los problemas fiscales del gobierno ponen mucha presión sobre la cooperación internacional de dar apoyo presupuestario, a pesar de que muchas de las condiciones que las agencias consideran necesarias para esta forma de ayuda no se dan. Es decir, los niveles de deuda pública distorsionan en varias maneras el funcionamiento del Proceso PRSP en Bolivia.

3. Estado de la EBRP y su revisión en 2004

Estado de la EBRP. En el informe de monitoreo y evaluación de la EBRP de 2003, 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". En los últimos meses, la EBRP original ha sido resucitada por el gobierno Mesa para asegurar a la cooperación internacional que Bolivia tiene EBRP vigente y que insistía con ese marco para su apoyo. 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 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.

Recientemente, el gobierno del Presidente Mesa ha confirmado su intención de revisar la EBRP antes de finales de año. La motivación principal del gobierno para revisar nuevamente 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, así como para viabilizar un PRGF con el Fondo Monetario Internacional. Es decir, el impulso para resucitar la EBRP y darle nueva vida con un proceso de revisión, proviene, nuevamente, de la cooperación internacional.

La revisión de la EBRP A pesar de ello, muchos actores locales (en el gobierno, la cooperación internacional y algunos sectores de la sociedad civil) se están involucrando con entusiasmo y esperanza en los procesos y las discusiones relacionados con la revisión de la ERP.¹ El interés de actores sociales y gubernamentales en participar en estos procesos no se limita a tratar de influir en el nuevo documento ERP que se producirá en las próximas semanas para el Grupo Consultivo. Más bien, las discusiones y diálogos sobre la EBRP están inmersos en discusiones más profundas sobre la distribución de los recursos públicos existentes, el aprovechamiento y distribución de los posibles 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.

Al parecer, la posición del gobierno a finales de 2004 es la de producir una Estrategia Nacional de Desarrollo de mediano plazo, orientada hacia la producción y competitividad, y que las políticas de reducción de pobreza serán solo una parte de ésta. La Estrategia incorporaría las Estrategias Productivas Integrales (EPIs) que se producirán como parte 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 será un insumo para la revisión de la EBRP y no un foro para validarla. Sin embargo, se nota también que la cooperación internacional no tiene una posición unificada, ni tampoco un discurso oficial 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. Lo demás sigue bajo discusión.

El Diálogo Nacional "Bolivia Productiva" La preparación para este Diálogo Nacional empezó durante el gobierno del Presidente Sánchez de Lozada. Allí se tomó la decisión de crear un 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). El Directorio tiene la responsabilidad de planear el Diálogo. Sin embargo, en sus primeros meses de vida, representantes de los grupos de la sociedad civil en el Directorio han orientado las discusiones hacia la generación de políticas: el "Compro Boliviano" y un Fondo Indígena. Estos acuerdos han viabilizado, en parte, la reorientación de las discusiones en el Directorio hacia la posibilidad de realización de un Diálogo Nacional Productivo, lo que finalmente ha sido acordado. Por ello, sugerimos que habría que ver al Directorio del Diálogo como mucho 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.

El Diálogo comenzó después de muchos atrasos. Ha sido planteado para realizarse en cuatro fases. La primera fase fue un Pre-Diálogo en el cual organizaciones de la sociedad civil recibieron recursos financieros otorgados por la cooperación internacional para elaborar Estrategias Productivas Integrales (o EPIs) para sus miembros, sectores, o regiones. Estas propuestas se presentaron en las mesas municipales que se realizan a continuación. El objetivo en esas mesas municipales fue diseñar estrategias productivas integrales municipales (EPIs municipales), consistentes con los Planes de Desarrollo Municipal, para permitir orientar los recursos de los municipios hacia los sectores productivos y que sirvan de base para la reflexión y el diseño de estrategias productivas departamentales en las mesas departamentales. El objetivo de las mesas departamentales, fase tres del diálogo, es la formulación de Estrategias Productivas Integrales Departamentales que deberán vincularse con el Plan de Desarrollo Departamental, recogiendo para ello las conclusiones sistematizadas de las mesas municipales. La Secretaría Técnica del Diálogo menciona que en la Mesa Nacional se producirá una Estrategia Productiva Nacional en base a las EPIs departamentales. Actualmente, el Diálogo parece ser insumo para una Estrategia Nacional de Desarrollo, que será el instrumento ordenador "constituida a su vez por la EBRP y ésta, por las EPIs."

Marco de mediano plazo. Uno de los principios fundamentales del "Proceso PRSP" 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 no se ha logrado este objetivo. El patrón habitual de cambiar de plan con cada gobierno continúa. Ni la EBRP original ni la EBRP revisada en el gobierno del Presidente Sánchez de 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 importantes en su agenda (los cambios a la ley de hidrocarburos, los 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. La caída 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. Como la EBRP no representó gran cambio en la trayectoria de políticas públicas, la crisis dio impulso a la demanda para "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. En los últimos años, la demanda de la cooperación internacional de modificar la estrategia para crear un enlace más estrecho con las Metas del Milenio ha crecido.

En algunos sentidos, la experiencia de Bolivia ha sido el escenario más desalentador para el Proceso PRSP. Los cambios que Bolivia ha vivido en los últimos años han sido dramáticos, pero no habría por qué pensar que esto dejará de ser así. Tampoco debemos esperar que la cooperación y el gobierno boliviano dejen de innovar y de buscar nuevas ideas para combatir pobreza en el país. Esto significa que 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.

4. Seguimiento a la implementación de la EBRP en 2004

Dificultades en hacer seguimiento a los gastos asociados con la EBRP, a excepción de los recursos HIPC. En Bolivia, 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 la falta de sistemas de organización y presentación de esta información. Hasta ahora el gobierno no ha desarrollado un sistema que le permita decir que aspectos de la EBRP se están apoyando con recursos de manera prioritaria y cuales no.

Lo que sí se puede aislar en la EBRP para hacer un seguimiento son los recursos HIPC II. La distribución de estos recursos a los municipios ha continuado al ritmo previsto, pese a las dificultades que enfrenta el Tesoro para cubrir esos compromisos.

Ejecución. Se observa una mejora importante en la utilización de los recursos HIPC II desembolsados a la municipios, que ha pasado de una utilización promedio apenas por encima de 52% en 2002, a casi 70% en 2003. 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 el nivel de ejecución de los recursos asignados a salud por ejemplo, ha sido bastante bajo en relación con educación e infraestructura. Mientras los municipios parecen haber mejorado notablemente su ritmo de ejecución en relación a años anteriores las unidades de gobierno nacional han tenido resultados mixtos. 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%.

Sistema de seguimiento y monitoreo: poca acción e instituciones débiles. El seguimiento a la EBRP debería realizar a través de informes de monitoreo producidos por las instancias responsables de gobierno (INE y UDAPE) pero en el último año no se han conocido estos informes. Por otra parte, el Comité Interinstitucional de Seguimiento a la Estrategia de Reducción de la Pobreza (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 organizado a nivel nacional y departamental. El Mecanismo sin embargo insiste en que le falta presupuesto para funcionar adecuadamente y reconocimiento de los actores gubernamentales del rol que

deben cumplir en el seguimiento a los recursos para la reducción de la pobreza. 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, formalmente no se ha podido observar que cumplan un rol en el seguimiento a la EBRP y sus recursos, su participación ha estado más dirigida a consolidar su participación en el Diálogo 2004, como se ha mencionado en un anterior 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.

5. La Cooperación Internacional y el "Proceso PRSP"

¿EBRP como condición? Tener EBRP es condición para acordar un PRGF con el FMI. El FMI dio la extensión más reciente (hasta diciembre) del Stand-by con la esperanza que a finales de año ya exista una EBRP revisada. Para el Banco Mundial también, el tener una ERP es 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 cambió a un Social Sector Programmatic Structural Adjustment Credit (SSPSAC) – lo que parece ser diferente al PRSC solo en nombre. El representante del BID opina que no es necesaria una EBRP revisada para sus préstamos. En su opinión, es mucho más importante que el gobierno comience a ejecutar la EBRP y que elaboren planes sectoriales. Entre los bilaterales, hay varios que siguen diciendo que el gobierno tiene que elaborar una EBRP revisada antes del Grupo Consultivo (inicialmente previsto en octubre de 2004, y que esta estrategia debe basarse en un proceso participativo. Otros opinan que en las circunstancias actuales no se le debe exigir una consulta amplia al gobierno. El gobierno (UDAPE) parece estar convencido de que es necesario preparar una EBRP revisada antes del Grupo Consultivo, y está trabajando en eso.

El SSPSAC. La EBRP ha funcionado como marco de referencia para establecer las condiciones del SSPSAC. Las condiciones en la matriz son una mezcla de elaboraciones concretas de objetivos y metas de la EBRP, y reformas institucionales aparentemente consideradas necesarias para llegar a las metas de la EBRP. 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 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 de que poner condiciones de políticas no es muy efectivo. Segundo, va también en contra de las recomendaciones basadas en evaluaciones de apoyo de programa: el apoyo presupuestario no debería estar acompañado con injerencia detallado en políticas internas ("micromanagement") sino que debería acompañarse con un diálogo dirigido a mejorar los procesos presupuestarios y de contabilidad.

Apoyo presupuestario de bilaterales. En 2004, un grupo de 11 donantes ha elaborado un "Memorando de Entendimiento para un programa multidonante de apoyo presupuestario plurianual para la

implementación de la política Boliviana de reducción de la pobreza”. Requerimientos comunes según este documento incluyen que hay un acuerdo con el FMI y que haya alguna política nacional para reducir la pobreza – la cual también tiene que ser “implementada eficientemente.” Según la propuesta, la matriz de políticas incluye metas y actividades relacionadas con la mejora en la administración de las finanzas públicas, la política fiscal, y también relacionadas con la política de reducción de la pobreza. Ello implica que la matriz de políticas (aunque no esté elaborada todavía) también va mas allá que la mejora de las finanzas públicas. Los bilaterales están conscientes de los problemas del proceso presupuestario, pero el hecho de que el gobierno va a elaborar un plan de acción para corregir estos problemas parece ser suficiente para justificar el apoyo presupuestario..

La coordinación entre donantes. El nuevo gobierno a partir de octubre 2003 ha reestructurado las mesas de coordinación de los donantes. Las opiniones sobre cómo funcionan las mesas varían, y también parece ser diferente dependiendo de la mesa. La mesa sobre la armonización trata temas como descentralización, género, PRI, salud, y educación. La intención es de llegar a apoyo sectorial. Sin embargo, según los donantes todavía faltan planes concretos en los sectores. Los múltiples cambios de gobierno y de ministros no favorece el llegar a planes estables multi-anales. Por otro lado, los donantes también tienen muchas visiones diferentes sobre lo que significa apoyo sectorial o SWAp.

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

- 1) El gobierno no cumplió con las condiciones del FMI en cuanto a las metas macroeconómicas y especialmente fiscales. Sin embargo, el FMI otorgó waivers y continúa su programa Stand-By.
- 2) Un convenio con el FMI sigue siendo una condición *sine qua non* para que los donantes multilaterales y muchos bilaterales otorguen apoyo presupuestario, sin importar las demás condiciones que oficialmente mantienen para apoyo presupuestario, como son una ERP vigente y exigencias al manejo de finanzas públicas.
- 3) Conforme a los resultados de otros estudios, éste comparte el criterio de que la comunidad internacional no aplica una selectividad consistente con sus decisiones de dar ayuda internacional o no. Juzgando en base a las cifras, Bolivia no cumplió las condiciones para un convenio con el FMI en 2003; su déficit fiscal fue un limitante. A pesar de esto, Bolivia obtuvo un convenio con el FMI para evitar una mayor desestabilización económica y política.
- 4) La cooperación internacional no sigue las recomendaciones de estudios anteriores de evitar el micro manejo (“*micromanagement*”) en políticas domésticas y de focalizar las condiciones de AP en mejorar los procesos presupuestarios y de contabilidad.
- 5) Mientras tanto, la comunidad internacional sigue manteniendo la presión al gobierno boliviano para que elabore una EBRP revisada; esto será condición para un PRGF del FMI, y también para el AP de por lo menos una parte de los donantes que firman o hayan firmado el Memorando de Entendimiento sobre AP multi-anual con una matriz de políticas a cumplir. 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) que por la razón oficialmente dada: la falta de una EBRP vigente.

- 6) Aparte de la elaboración de una propuesta para AP multi-anual, la armonización de las acciones y condiciones entre los donantes no parece haber avanzado mucho en el año recién pasado. Esto se debe a que (i) el nuevo gobierno tenía otras prioridades o no tomó tanto liderazgo y (ii) faltaban también propuestas de políticas y proyectos de parte del gobierno, lo que hizo que cada donante por sí mismo buscaba sus proyectos a financiar. No se ha observado un avance en el grado de apropiación del gobierno de la ayuda internacional.

Queda claro que el Proceso PRSP se ha puesto *encima de* varias continuidades en las políticas y procedimientos de los donantes. Entre estas continuidades se destacan tres:

- El rol central del FMI en juzgar la situación macroeconómica y en dar su sello de buen comportamiento. Esto sigue siendo el principal determinante para la decisión de brindar apoyo al presupuesto
- La presión de desembolsar, particularmente las instituciones financieras internacionales de desarrollo, y los donantes bilaterales
- Las condiciones y procedimientos particulares de cada donante para conceder financiamiento.

La comunidad internacional sigue poniendo condiciones y sigue desembolsando, sin importar si el país cumple o no. La combinación del proceso ERP con estas continuidades lleva a altos costos de transacción para el gobierno (baja eficiencia), y además a 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 dudar de la efectividad del requerimiento de elaborar una EBRP revisada a nivel nacional, y con participación – aún mas, puesto que los recursos HIPC en Bolivia se han transferido a los municipios. Más bien, sería importante apoyar el gobierno en desarrollar planes operativos a nivel sectorial, para que luego pueda ejecutar políticas para reducir la pobreza con apoyo de la cooperación internacional. Además, se puede considerar apoyo presupuestario en general, pero el diálogo alrededor de éste tendría que enfocarse (solamente) en mejoras en el manejo de las finanzas públicas.

6. Crecimiento Pro-Pobre en Bolivia

A pesar de los problemas que sufre el Proceso PRSP en Bolivia, la preocupación de cómo reducir la pobreza (o crear riqueza) en el país ocupa un lugar central en los debates actuales sobre las políticas públicas. Un tema central en estas discusiones es la relación entre crecimiento y la reducción de pobreza. La visión de los años 90 consideraba que alcanzar un nivel de crecimiento alto y continuo sería suficiente para reducir pobreza. Hoy día este supuesto se cuestiona tanto en Bolivia como en el discurso internacional. Se habla no solamente de crecimiento, pero más bien de crecimiento "pro-pobre". En este capítulo, analizamos como el concepto de crecimiento pro-pobre se entiende y se aplica en Bolivia y en la EBRP.

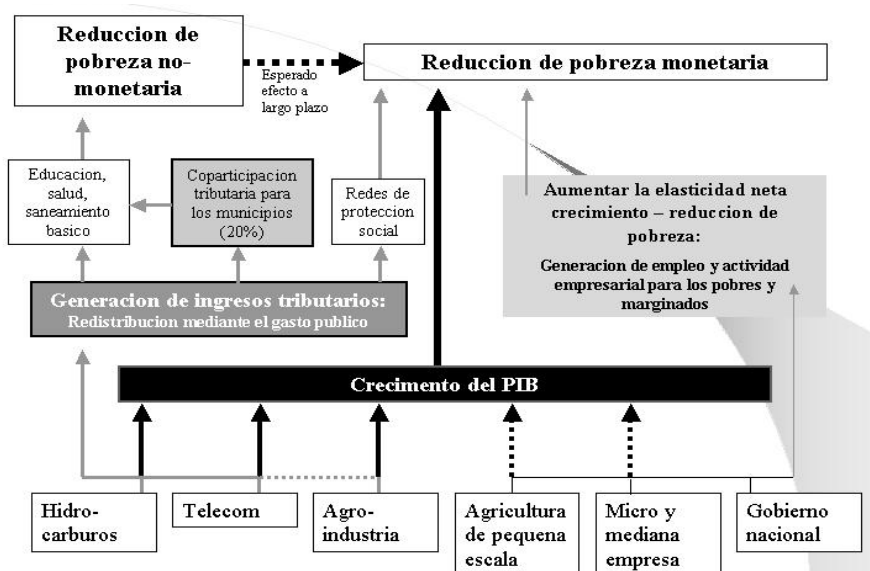
¿Qué es crecimiento pro-pobre?: no hay consenso. La literatura internacional presenta dos definiciones del concepto de crecimiento pro-pobre. Bajo una definición, crecimiento se considera pro-pobre si la tasa de pobreza disminuye durante el período estudiado. La segunda definición clasifica el crecimiento como pro-pobre solamente si una reducción de la desigualdad acompaña la reducción de pobreza durante el período de crecimiento. En Bolivia, se habla (pero sin mucha precisión) de "crecimiento de base ancha," un crecimiento cuyo resultado se siente en la base ancha de la población, o sea la población pobre. Si bien hay consenso en el país sobre la necesidad de encontrar una estrategia de crecimiento de base ancha, no hay todavía consenso sobre cómo cumplir con ese objetivo.

¿Ha habido crecimiento pro-pobre en Bolivia? Varios estudios recientes han tratado de estimar (con diferentes metodologías) si durante algún período Bolivia dio muestras de un crecimiento pro-pobre. Este trabajo se complica por el problema de datos y las diferentes definiciones de crecimiento pro-pobre. Las conclusiones dependen de la metodología utilizada (y por lo tanto la definición adoptada), los datos utilizados, el área estudiada, el período estudiado, y los datos utilizados.

La estrategia boliviana para crecimiento pro-pobre. Durante la década de los 90, la lucha contra la pobreza en Bolivia es principalmente una estrategia de crecimiento (apoyada en la estabilidad macroeconómica) y redistribución, a través de gasto e inversión social a nivel nacional e municipal. Tanto para el gobierno como para la cooperación, 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 estrategia es que reducir la pobreza no-monetaria a lo largo producirá reducciones en pobreza monetaria.

La EBRP representa en su mayoría una continuación del modelo de desarrollo de los 90. La EBRP busca seguir creciendo en los sectores modernos de la economía (Ver Figura) para así aumentar los ingresos del Estado (camino izquierda), permitiendo la continuación o aceleración de redistribución mediante los programas sociales y de necesidades básicas (educación, salud, agua y saneamiento). La EBRP agrega dos ámbitos de acción a esta base. Primero, busca fortalecer la red de protección social para los más pobres. Segundo, hay sin embargo un reconocimiento en la EBRP que para generar un crecimiento pro-pobre hay que buscar la forma de mejorar la elasticidad crecimiento – reducción de pobreza (camino de la derecha en la Figura). Para obtener este fin, la EBRP propone apoyar a microempresas (en el área rural y urbana) y crear un programa público de generación de empleo de emergencia. Estos programas ya existían en Bolivia antes de la EBRP, pero la estrategia señala la intención del gobierno de dar más énfasis a estas ideas.

Figura. Relación crecimiento – reducción de pobreza en la EBRP



En los últimos cuatro 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 ancha. Se nota que el estado tiene otras posibilidades (más que solo su poder de inversión física) para apoyar al sector privado. 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 esta demanda para un rol más diverso y activo del estado. El programa Compro Boliviano es un ejemplo: usar el poder de compra del estado para apoyar empresas nacionales. Para el sector rural, el ENDAR mantiene una continuidad con las propuestas de desarrollo rural y alivio a la pobreza rural contenidas en la EBRP y avanza dos modalidades: el desarrollo económico local y el desarrollo de cadenas agro-productivas. Muchos de los entrevistados ven un rol para el Estado en el sector financiero, para resolver el problema de falta de crédito

productivo y de productos financieros agrícolas. Otros piden transferencias públicas-privadas. Además de estas propuestas específicas de política, muchos de los entrevistados para este informe mencionaron la necesidad de mantener la estabilidad política y social en Bolivia, con las acciones y procesos que sean necesarios. Sin esa estabilidad, otras acciones gubernamentales no tendrán su efecto deseado.

Una parte importante de las discusiones sobre crecimiento y crecimiento de base ancha en los *últimos* años ha sido el rol del gas en el desarrollo del país. Hoy parecería que no se puede hacer nada en Bolivia sin antes decidir sobre el destino del gas (y ahora el Proyecto de Ley de Hidrocarburos presentado al Congreso). La visión mayoritaria 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
- 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 la empresa pública deberá jugar un rol más activo en el sector (participación societaria en emprendimientos y en la comercialización)
- Que la ley de hidrocarburos actual deberá cambiar para incorporar un sistema impositivo que genere mas recursos para el estado boliviano
- Que las empresas que operan actualmente en el sector deberán modificar obligatoriamente sus contratos para reflejar esta nueva situación.
- Que los recursos obtenidos de la renta del gas serán utilizados para incrementar los gastos en salud, educación, saneamiento e infraestructura

El modelo de desarrollo implícito en esta visión es no parte del modelo existente de crecer, generar recursos, y redistribuir con gasto e inversión. Más bien, se busca fortalecer el modelo actual, creando más recursos para el Estado, pero usando estos recursos de manera consistente con la propuesta de la EBRP. Es decir el Estado se compromete a invertir los nuevos recursos en infraestructura y en programas sociales tales como educación y salud, que se espera a lo largo mejorarán las capacidades de los pobres de tal manera que podrán salir de pobreza.

Perspectivas para el futuro. ¿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 1990, 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. Por un lado, hay dudas sobre la capacidad de la economía de sostener un crecimiento en los sectores modernos de la economía. Más aún este modelo de crecimiento en hidrocarburos, telecomunicaciones, y agroindustria ha tenido la tendencia de aumentar o por lo menos no reducir la inequidad en Bolivia, en parte porque algunas de las medidas que apoyen la industria (e.g. apertura de mercados) tiene un

impacto negativo en algunos pobres y en parte porque es un crecimiento que no trae empleo. Si esta tendencia continua, se puede pensar que la inestabilidad política y social continuará también, con sus inevitables consecuencias económicas. La esperanza de este modelo es que el crecimiento producirá recursos para redistribuir mediante gasto social y redes de protección social. Hasta ahora las inversiones altas en los sectores sociales no han logrado una reducción en pobreza monetaria.

A este modelo de base, la EBRP agrega dos proposiciones 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 en Bolivia 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. Según datos de la encuesta de hogares en 2002, solo 7% de hombres ocupados y 4% de mujeres ocupadas trabajan en empresas grandes. Empresas medianas emplean otro 8% de la población ocupada. Los demás o 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 varias desventajas. Por un lado, muchas de la microempresas trabajan en el sector informal y se ha observado que los ingresos de trabajadores en el sector informal no han aumentado con el tiempo. Son estos trabajos en microempresas trabajos de la calidad necesaria para tener un impacto significativo en pobreza? Por otro lado, los pequeños productores consideran que los programas existentes para apoyar las microempresas no son adecuadas. Como estrategia de crecimiento, el impacto de apoyar a las microempresas será probablemente muy limitada, ya que estas empresas contribuyen muy poco al PIB.

La segunda propuesta central en la EBRP para aumentar la elasticidad crecimiento – reducción de pobreza es la cadena productiva. ¿Hasta que punto la promoción de las cadenas productivas ofrecen una solución para la pobreza rural? Los entrevistados para este estudio tuvieron posiciones variadas sobre el posible impacto de las cadenas productivas en general, y sobre cadenas de productos específicos. Según algunos críticos la ENDAR no llega en absoluto a las comunidades indígenas ya que la concepción de las cadenas productivas en esta estrategia no corresponde a su realidad porque llevan a la especialización. Otros informantes criticaron la concepción de las cadenas productivas del ENDAR por colocar demasiado énfasis en los productos de exportación y por no tratar de resolver los problemas del mercado interno. Hay que considerar que alrededor del 70% del valor de las agroexportaciones corresponden a las cadenas de la soya y los productos agroforestales mientras que sólo un 13% proviene 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 la cadena. La agroindustria es relativamente poco desarrollada y todavía bastante débil en Bolivia con excepción del caso de la soya, entre otros.

En la medida que la cadena productiva sea estrategia para reducir pobreza, por supuesto que hay que velar por la coordinación efectiva de la cadena y que los frutos de su gestión sean distribuidos justamente 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 que en el ámbito rural constituye el eslabón inferior. Sin embargo, 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 de regular los procesos distributivos dentro de la cadena productiva hacia abajo. La propuesta de cadenas productivas en el ENDAR también carece de una indicación concreta de cuales son los diferentes actores requeridos para su implementación y la dinámica de las relaciones de poder. Debe reconocer la existencia de relaciones muy desiguales de poder económico, social y político entre los diversos agente 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.

De este breve análisis conceptual de las proposiciones centrales de la EBRP, se nota que no es obvio que las estrategias propuestas lograrán aproximar Bolivia al objetivo de reducción de pobreza establecido en las Metas del Milenio. Dos estudios cuantitativos sirven para confirmar esta impresión: el Poverty Assessment del Banco Mundial y un estudio de crecimiento pro-pobre en Bolivia hecha por Klasen y otros.

Según el estudio del Banco Mundial, para alcanzar la Meta del Milenio para reducción de pobreza la economía boliviana tendría que crecer a 6.5% per capita por año por los próximos 13 años, lo cual implicaría duplicar ingresos per capita. Aún así pobreza rural no alcanzaría las Metas del Milenio. El mismo estudio concluye que no será posible para Bolivia crecer a este ritmo, aún con reformas significantes. El estudio de Klasen espera (con las políticas actuales) un crecimiento alrededor de 4% por año. Si el PIB Boliviano no va a crecer a 6.5% per capita por año, 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 y otros hacen unas simulaciones en búsqueda de políticas que puedan lograr este objetivo. No encuentran ninguna combinación de políticas capaz de hacer que Bolivia alcance las metas del Milenio.

Dado todas las restricciones y desventajas de la economía boliviana, el gas parece ser la mejor oportunidad que el país tiene para cambiar su destino en los próximos años. Ofrece la posibilidad de aumentar de forma significativa los ingresos del Estado y así crear recursos para inversión, redistribución, o el pago de la deuda. Existe también la posibilidad de usar el gas y sus biproductos para fortalecer o crear industria dentro del país. Pero la oportunidad del gas presenta al país con dos grandes desafíos. El primero es llegar al punto de transformar la posibilidad del gas en recursos reales para el Estado.

Si se logra un acuerdo sobre la explotación y luego la exportación, el segundo desafío es decidir como usar los recursos, y/o quién tendrá el poder de tomar esas decisiones. La revisión de la EBRP es una oportunidad para avanzar en esta tarea. Ya que, como hemos visto, no es obvio que seguir adelante con el modelo existente de desarrollo tendrá el deseado impacto en reducir pobreza, nos parece importante que los que participan en estas discusiones aceptan la necesidad de

cuestionar supuestos y abrirse a ideas menos ortodoxas y más controversiales. No será suficiente, sin embargo, busca solamente nuevas ideas. Hay que buscar entender porqué los programas actuales no han dado los resultados esperados. Los problemas de implementación y/o de conceptualización que afectan estos programas igual podrían afectar programas nuevos.

7. Conclusiones

Dos mensajes claros se desprenden 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 no ha logrado sus objetivos. Segundo, no hay una visión clara (ni en el gobierno ni en la cooperación) de cómo Bolivia logrará reducir sus tasas de pobreza lo suficiente para cumplir con las Metas del Milenio. Este segundo punto sugiere que aún se podría beneficiar en Bolivia 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 con esta estrategia. El Proceso PRSP no es el marco apropiado para sostener este tipo de proceso en los tiempos turbulentos como los que ha vivido Bolivia en los últimos años, y que probablemente vivirá por un tiempo. Imponer la necesidad de tener una ERP como condición para ayuda de la cooperación no ha ni garantizado que el gobierno tuviera, implementara, ni evaluara su estrategia. Tampoco ha resultado en una visión clara y compartida del camino que Bolivia deba seguir para reducir su tasa de pobreza de forma significativa. El no cumplimiento de esta condición tampoco ha detenido la ayuda de la cooperación internacional para Bolivia, ni los esfuerzos dentro de la misma cooperación de dar más apoyo presupuestario y programático y de avanzar en la armonización y la coordinación.

Estos hechos no implican que el Proceso no haya tenido otros impactos importantes, tales como ayudar a establecer el Diálogo Nacional como un fenómeno recurrente en el país, elevar el tema de reducción de la pobreza en la agenda tanto del gobierno como de la cooperación, y apoyar a unas instancias de la sociedad civil (los grupos productivos e indígenas), quienes ahora tienen mucho más influencia en la 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 los principios y supuestos del Proceso PRSP.

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