

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL Y
ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE FOMENTO

BOLIVIA

**Documento de estrategia de lucha contra la pobreza
Evaluación conjunta del personal**

Preparado por el personal del FMI y la AIF

Aprobado por Claudio M. Loser y Michael T. Hadjimichael (FMI) y
David de Ferranti y Cheryl Gray (IDA)

10 de mayo de 2001

I. PANORAMA GENERAL

1. El presente documento de estrategia de lucha contra la pobreza, o EBRP¹ del Gobierno de Bolivia, representa un avance en un esfuerzo continuo del Gobierno encaminado a reducir la pobreza gracias a un crecimiento estable y medidas de política orientadas hacia los pobres. La estrategia hace hincapié en llegar a los grupos excluidos e incrementar la eficacia y la eficiencia de las instituciones del sector público. Es balanceada, pues comprende no solamente una estrategia para el sector social sino que también reconoce la importancia fundamental del desarrollo económico y de los problemas de vulnerabilidad y eficiencia institucional, para así estructurar una eficaz estrategia global de lucha contra la pobreza. Los puntos más fuertes en la estrategia son los siguientes: (i) la atención en profundizar la descentralización fiscal; (ii) el compromiso conducente a la elaboración de mecanismos de seguimiento social; (iii) la integración de las políticas sectoriales y de otro tipo para la reducción de la pobreza en un marco macroeconómico, y (iv) un proceso participativo que implicó un gran esfuerzo encaminado a obtener el aporte local, por intermedio del diálogo a nivel municipal, así como un diálogo nacional sobre cuestiones sociales y económicas para la lucha contra la pobreza.

2. El contenido de la EBRP de diversas maneras va más allá de lo que se podría esperar en este tipo de documento, tanto por la profundidad del análisis como por el nivel de detalle que provee. Sin embargo, subsisten riesgos importantes relacionados con la capacidad del Gobierno para poner en práctica el programa, dada la debilidad aparente en la administración pública y en las entidades del sector público. Las crecientes tensiones sociales y una frágil situación política también pueden limitar la capacidad del actual Gobierno de cumplir las metas que se ha propuesto para los meses restantes de su mandato (véase la sección sobre riesgos, párrafos 32-33).

¹ *Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza*, Gobierno de Bolivia, marzo de 2001.

II. EL PROCESO PARTICIPATIVO

3. La EBRP se basa en un proceso anterior de diálogo nacional para la reducción de la pobreza. El primer Diálogo Nacional comenzó con el nuevo Gobierno en 1997, y tuvo como resultado un plan de cuatro elementos: crecimiento sostenible, desarrollo social, fortalecimiento institucional y erradicación de las drogas. Aunque el Gobierno realizó esfuerzos considerables para poner en práctica la estrategia, especialmente en el área de la erradicación de la coca, hubo escaso seguimiento antes de la inauguración del Diálogo Nacional 2000. Se redactó una EBRP provisional poco después de la puesta en marcha de la Iniciativa reforzada para los Países Pobres Altamente Endeudados (PPAE, o HIPC, por sus siglas en inglés), y fue analizado por los Directorios Ejecutivos de la Asociación Internacional de Fomento (AIF) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) en enero y febrero de 2000. La EBRP provisional se consideró desprovisto de prioridades claras y se tuvo poca participación en su preparación.

4. Un nuevo Diálogo Nacional se inició en abril de 2000 para promover la participación en la preparación de la EBRP, a pesar de la existencia de un clima político difícil. Antes de que se iniciara el Diálogo Nacional, diversos grupos de la sociedad civil se movilaron para preparar sus propios diálogos. Estos grupos incluyeron el Foro Jubileo 2000 de ONGs, patrocinado por la Iglesia Católica, y grupos en representación de pequeños productores, pueblos indígenas y mineros. El Diálogo Nacional en sí mismo se formuló como un proceso de abajo-arriba, con deliberaciones llevadas a cabo primero a nivel municipal, pasando luego a nivel regional y culminando a nivel nacional². A cada mesa redonda municipal asistieron el alcalde, el vicepresidente del Concejo Municipal y el presidente de un Comité de Vigilancia. Se analizaron cuatro temas: factores determinantes de la pobreza, mecanismos para la asignación de los recursos HIPC, participación de los ciudadanos en el seguimiento del uso de los recursos para el alivio de la carga de la deuda de los HIPC, y seguimiento y renovación periódica del Diálogo Nacional.

5. Las nueve mesas redondas departamentales, que se efectuaron durante nueve semanas entre julio y agosto de 2000, incluyeron a delegados de las mesas redondas municipales, el Foro Jubileo 2000, el Gobierno central y la sociedad civil. La participación gubernamental en las mesas redondas departamentales fue limitada, pues solamente a tres de las nueve mesas redondas departamentales asistieron funcionarios de gobierno de alto nivel. Las reuniones departamentales se centraron en las medidas prioritarias a nivel regional para la lucha contra la pobreza; en la participación ciudadana en el seguimiento de los recursos para inversión pública; en el contenido y marco institucional de las políticas públicas, y en el seguimiento del Diálogo Nacional. A pesar de este empeño por acercar el proceso participativo a la gente mediante su descentralización, las ONGs y los grupos de la sociedad civil han planteado dudas con respecto a si: (i) algunas consultas estuvieron indebidamente influidas por los responsables locales para la toma de decisiones; (ii) los grupos vulnerables estaban bien representados, específicamente las mujeres y los pueblos indígenas, y (iii) la metodología utilizada promovió una verdadera participación, en cuanto a que estaba altamente estructurada, y la agenda de las deliberaciones no era lo

² Un total de 1,215 personas de 314 municipios participaron en las mesas redondas municipales, mientras que hubo 935 personas en las mesas redondas departamentales, y 273 personas en la mesa redonda nacional.

suficientemente flexible. No obstante, la mayor parte de los observadores concuerdan con que el Gobierno ha hecho un esfuerzo de buena fe por usar un método participativo al elaborar su estrategia, y ha sentado las bases para establecer un proceso participativo constante para el seguimiento de la estrategia.

6. La mesa redonda nacional de agosto de 2000 incluyó a delegados de las mesas redondas municipales y departamentales, ministros y viceministros del Gobierno central así como a representantes de la sociedad civil, entre ellos, los grupos indígenas. Se analizaron seis temas sectoriales: apoyo a la producción, educación, salud, saneamiento básico y vivienda, tenencia de la tierra y medio ambiente. Si bien no hubo mucho debate de temas macroeconómicos, se analizaron algunos aspectos estructurales, como la política y administración tributaria, la necesidad de una reforma laboral, la política comercial y el entorno regulatorio para las empresas. La representación a nivel nacional de los partidos políticos y la legislatura fue muy baja. Los representantes del sector empresarial no asistieron a las mesas redondas municipales y participaron moderadamente en las mesas redondas departamentales. Se logró acuerdo con respecto a varios temas, a saber: i) la determinación de las áreas de políticas prioritarias: infraestructura productiva, apoyo a la producción (acceso al microfinanciamiento y otros tipos de crédito), educación, salud, y tenencia de la tierra; ii) la definición de un mecanismo automático para la distribución de los recursos de la Iniciativa para los HIPC, y iii) la necesidad de establecer mecanismos de supervisión y seguimiento social, lo que le daría a la sociedad civil un papel en el seguimiento de la utilización de los recursos de la Iniciativa. Como resultado del diálogo, se preparó la EBRP adjunta. En el Anexo III del documento se muestran en forma de matriz los temas planteados en el Diálogo Nacional, y cómo se tratan en la EBRP.

7. Las conclusiones del Diálogo Nacional orientaron al Gobierno en la redacción del borrador de la EBRP definitiva, que fue aprobado por el Gabinete en febrero de 2001. El documento se compartió luego con el público en general, y posteriormente se realizó un análisis público del borrador. Varios de los grupos que participaron en el Diálogo Nacional efectuaron talleres para estudiar el documento. Como resultado de estos análisis, el documento se modificó en varios aspectos, como la ampliación del análisis de temas relativos a los indígenas, a la problemática del género y a los problemas ambientales. Se han hecho planes para un extenso seguimiento de la EBRP utilizando los mecanismos existentes de supervisión social a nivel municipal y organismos recientemente creados para la supervisión social en los niveles departamental y nacional. El proceso de supervisión se formalizará en la nueva Ley del Diálogo Nacional, que se presentará y debatirá en el Congreso dentro de los próximos meses. La EBRP como tal no se debatirá ni aprobará en el Congreso.

III. DIAGNÓSTICO DE LA POBREZA

8. **La EBRP proporciona un diagnóstico adecuado y amplio de la pobreza** basado en los datos disponibles, y en ella se examinan las consecuencias regionales y de distribución del crecimiento en el pasado. El análisis de la pobreza se fundamenta en la encuesta de hogares de 1999, en datos de dos censos de población y en un análisis cuantitativo proporcionado por los participantes en el Diálogo Nacional. En la opinión del personal del FMI y la AIF, la EBRP hace un buen uso de estos datos para evaluar las tendencias en la pobreza de ingresos y en las necesidades básicas, y las conclusiones a que se llegó están avaladas por los datos.

9. **La índole y los factores determinantes de la pobreza.** La EBRP ofrece una descripción sucinta y convincente de la índole de la pobreza en Bolivia, incluida su distribución geográfica. Este hincapié que se hace en las diferencias geográficas de la pobreza proporciona la base para el tema central de la estrategia relativa a los pobres rurales, y el proceso de descentralización del control de los gastos hacia los municipios. El análisis de la evolución de la pobreza y sus factores determinantes en la EBRP es considerablemente más profundo al referirse a las dimensiones de la pobreza relacionadas con el ingreso que al estudiar aquéllas que se refieren a otros aspectos. La EBRP realiza un valeroso esfuerzo por describir los cambios en la pobreza de ingresos en las zonas urbanas, tarea muy difícil dados los problemas de comparabilidad en el instrumento y la cobertura de las encuestas a lo largo del tiempo. Se da información sobre algunos factores asociados con la pobreza de ingresos urbana, por ejemplo, los logros educacionales, el perfil de edad y étnico, pero no hay información sobre otros aspectos posiblemente relevantes, como las cuestiones relativas al género, la situación laboral y el sector de empleo, la propiedad de una vivienda y el acceso al crédito. Los factores principales asociados con la pobreza rural son la baja productividad del sector agrícola, mano de obra no calificada en otros sectores, escasez de agua, infraestructura inadecuada, y derechos de propiedad mal definidos. En la EBRP aparece una lista de las causas principales de la persistencia de la pobreza en Bolivia, incluido el deficiente acceso a los mercados en las áreas rurales, y la inadecuada inserción en los mercados laborales de las zonas urbanas.

10. **Impacto de las políticas del pasado en la pobreza.** La EBRP ofrece una excelente descripción de los cambios en la economía boliviana en las décadas de 1980 y 1990, y relaciona el desempeño macroeconómico con los cambios en la pobreza. En el documento de estrategia se describe la forma en que la recesión durante fines de la década de 1980 estuvo asociado a tasas más altas de pobreza urbana, mientras que el mejor desempeño en materia de crecimiento de los años noventa se ha vinculado con tasas más bajas de pobreza urbana. La EBRP no proporciona un análisis sistemático del impacto relativo de los choques macroeconómicos en grupos específicos. Sin embargo, se señala con franqueza el hecho de que el crecimiento en los años noventa estuvo sesgado hacia los sectores de uso intensivo de capital y las regiones de ingreso relativamente alto.

11. La limitación principal del análisis de la pobreza es la ausencia de un vínculo explícito entre el diagnóstico y el éxito (o fracaso) de las intervenciones del pasado, y las implicaciones para la selección de las áreas de política prioritaria para el futuro. Muchas de las deficiencias en las áreas rurales —el déficit de agua que afecta a la mayor parte del país, la deficiente infraestructura vial, la falta de definición de los derechos de propiedad y la distribución altamente desigual de la tierra— se han conocido durante algún tiempo y se han hecho considerables intentos en el pasado por aumentar la productividad en las áreas rurales. Una evaluación de las razones de los éxitos y fracasos en el pasado habría hecho más convincentes los argumentos en favor de las prioridades propuestas.

IV. LA ESTRATEGIA DE LUCHA CONTRA LA POBREZA

Metas, indicadores y seguimiento

12. **Las metas de lucha contra la pobreza son ambiciosas pero asequibles, según el personal del FMI y la AIF.** En la EBRP se establecen metas para el mediano y el largo plazo

(2005, 2010 y 2015); éstas incluyen, para el período de 1999 a 2015: (i) una disminución de la incidencia de la pobreza, de 63% a 41%, y una reducción a la mitad de la incidencia de la pobreza extrema, de 36% a 17%, de conformidad con los objetivos internacionales de desarrollo; (ii) un aumento de la esperanza de vida de 62 a 69 años; (iii) una reducción de la mortalidad infantil de 67 a 40 por 1,000 y de la mortalidad derivada de la maternidad de 390 a 200 por 100,000 (ambas inferiores a los objetivos internacionales de desarrollo³), y (iv) considerables aumentos de las tasas de asistencia y terminación escolar. La estrategia también incluye un gran número de metas y objetivos detallados, tanto para los resultados finales como para los indicadores intermedios de los progresos alcanzados. En todo caso, la EBRP tiene demasiadas metas, lo que hará el seguimiento un poco difícil de manejar.

13. No es posible cuantificar con precisión la vinculación entre las medidas de política y las metas finales; sin embargo, a juicio del personal del FMI y la AIF, los objetivos de la lucha contra la pobreza y extrema pobreza son en general consistentes con el marco macroeconómico, suponiendo que no haya un empeoramiento de la distribución de los ingresos y se logre el crecimiento del PIB fijado como meta, es decir, entre 5.0-5.5%. La meta de reducir la extrema pobreza a la mitad también se considera asequible. No obstante, el éxito en la lucha contra la pobreza depende de que se alcancen ciertos niveles de crecimiento del PIB. Un análisis de sensibilidad que se presenta en el Anexo IX de la EBRP señala que si el crecimiento económico fuese inferior a lo previsto, la lucha contra la pobreza se haría más lenta. Por ejemplo, con un promedio de crecimiento del 4%, la pobreza se reduciría sólo al 50% en 2015 (en lugar del 41%).

14. **Establecer un vínculo mas estrecho entre las medidas de política y las metas finales es una tarea pendiente que debe continuarse en el proceso de implementación de la estrategia.** La fijación de metas y el estudio de la relación entre el aumento de los ingresos y la lucha contra la pobreza reflejan un análisis bien fundado de las tendencias históricas y comparaciones entre países. Hay un método global coherente, con identificación separada de indicadores de impacto final, resultados y consecuencias intermedias. Además, se han tenido en cuenta los requisitos institucionales y de información para el seguimiento y la evaluación. Sin embargo, como sucede en muchos países, la base de información no permite establecer un vínculo explícito entre las asignaciones presupuestarias, las medidas prioritarias y el posible efecto en los indicadores.

15. **Hay algunas áreas en que el sistema de indicadores propuesto denota debilidad.** En términos generales, las medidas prioritarias se traducen en indicadores con mayor fuerza en el área social que en el área productiva. En algunos casos, el indicador elegido no parece concordar bien con la medida prioritaria identificada en la estrategia, y no hay indicadores de algunos de los objetivos intermedios de la estrategia relativos a la inversión privada, la nutrición, la seguridad para los pobres, la participación, los salarios y el mejoramiento de las condiciones de empleo.

16. **La puesta en marcha de planes para el seguimiento y evaluación subsiste como una tarea difícil.** Los sistemas actuales de presentación de informes sobre el gasto proporcionan una

³ Esto es efectivo al compararse con las tasas de 1990.

base incompleta para el seguimiento del gasto relacionado con la pobreza, en parte debido a que la clasificación no abarca todas las categorías de gasto en favor de los pobres, y en parte debido a la limitada cobertura del gasto de los municipios. No obstante, según se explica en el párrafo 30, las autoridades planean mejorar su capacidad de seguimiento del gasto relacionado con los pobres. El personal del FMI y la AIF considera que los sistemas existentes, si van seguidos de la instrumentación de las mejoras planeadas, proporcionarán una base aceptable para proceder con el seguimiento de la estrategia contra la pobreza. A pesar de ello, el personal de ambas instituciones señala con preocupación que el plan de acción presentado en el Anexo VI para 2001-03 no plantea un programa de trabajo técnico necesario para asegurar que se lleve a cabo un seguimiento adecuado del programa.

17. El seguimiento de la estrategia de lucha contra la pobreza será reforzado por la supervisión social planeada de los programas contra la pobreza. El fundamento legal para asegurar la supervisión social y formalizar el proceso de participación está incorporado en el Proyecto de la Ley del Diálogo Nacional mencionado anteriormente. A nivel local, la estrategia propugna el fortalecimiento de los Comités de Vigilancia, en tanto que la supervisión social a nivel departamental y nacional será emprendida por grupos de la sociedad civil coordinados por la Iglesia Católica. Además, el seguimiento de la pobreza utilizará un sistema de encuestas de hogares que se reforzarán por medio del programa multilateral MECOVI (Mejoramiento de las Encuestas de Condiciones de Vida). A nivel departamental, se fortalecerá el Sistema actual de Seguimiento y Evaluación de la Gestión Pública por Resultados (SISER).

Marco macroeconómico

18. El marco macroeconómico en la EBRP está esencialmente bien concebido, en opinión del personal del FMI y la AIF. La trayectoria prevista del aumento del PIB real, que llega a 5% en 2003 y a 5,5% en 2008 según el escenario base, es algo más alta que las tasas medias de aumento durante la década de 1990 (4%), y el personal de ambas instituciones juzga que la trayectoria es difícil pero factible, siempre que la estrategia se ponga en práctica en forma cabal. Alcanzar la trayectoria de crecimiento más alto exigirá diversos cambios estructurales que según la EBRP son necesarios: un entorno legal y judicial estable que atraiga la inversión privada; mercados de trabajo más flexibles a través de una reforma laboral; mayor hincapié en el crecimiento favorable a los pobres mediante la eliminación de los obstáculos al desarrollo de la agricultura en pequeña escala, y otras medidas de política en virtud del componente estratégico de “oportunidades” de la EBRP. La estrategia depende de contar con un nivel adecuado de inversión privada, que se prevé crecerá con el tiempo. Se necesita prestar mayor atención a la forma de promover un mejor clima para las inversiones, como la simplificación de la reglamentación y la reducción de los costos de realizar operaciones comerciales, especialmente en cuanto a los impedimentos en materia de infraestructura. La incertidumbre respecto de la implementación expedita de las reformas estructurales, así como la vulnerabilidad a choques externos, son elementos de riesgo para el éxito de la estrategia (véase la sección sobre los “riesgos” más abajo); de hecho, en las proyecciones se asume que habrá una rápida recuperación del actual debilitamiento económico. Sin embargo, en dichas proyecciones no se asume que habrá nuevos proyectos importantes de gas natural, los que podrían materializarse en vista del reciente descubrimiento de importantes yacimientos.

19. **La importancia de mantener la estabilidad macroeconómica está claramente expresada en la EBRP.** El marco es congruente con situaciones sostenibles en materia fiscal y externa. Además, las políticas fiscales y monetarias que se describen en la EBRP deben resultar en bajas tasas de inflación, objetivo que adquiere una mayor importancia dada la existencia de un sistema financiero altamente dolarizado y el sistema cambiario de paridad móvil. Las necesidades de inversión y de ahorro para apoyar el crecimiento supuesto de la economía son consistentes con el financiamiento externo previsto de que dispondrá la economía durante los próximos 15 años, y el endeudamiento interno neto del sector público se eliminaría gradualmente. Se han proyectado trayectorias razonables del gasto público, basadas en fuentes no inflacionarias de financiamiento. Además, las proyecciones con respecto a los ingresos públicos reflejan la intención de las autoridades de incrementar su capacidad de obtener recursos internos en forma más eficiente, especialmente los ingresos tributarios, reduciendo de esa manera la dependencia del país del financiamiento externo.

20. **El análisis de la EBRP sobre las fuentes de crecimiento de la economía desde una perspectiva macroeconómica es muy limitado.** El personal del FMI y el AIF concuerda con el planteamiento de la estrategia en el sentido de que la intensificación de la lucha contra la pobreza debe basarse en la reactivación de los sectores de uso intensivo de mano de obra de Bolivia. El incremento de las actividades en favor de los pobres podría verse en peligro, sin embargo, si no lograsen corregirse los impedimentos estructurales mencionados en el párrafo 18. El crecimiento de los sectores de hidrocarburos y minería, de uso intensivo de capital, contribuiría a la lucha contra la pobreza principalmente mediante la generación de ingresos fiscales más bien que a través de la creación de empleos.

Políticas para la puesta en práctica de la estrategia

21. **La estrategia de lucha contra la pobreza aborda las limitaciones fundamentales en materia institucional, de políticas y de incentivos que afectan a la lucha contra la pobreza.** La estrategia es congruente con el diagnóstico de la pobreza en cuanto a que hace fuerte énfasis en el desarrollo rural y las mejoras en materia de capital humano y de los servicios básicos. La estrategia consiste en cuatro componentes estratégicos: (i) ampliación de las oportunidades de empleo e ingresos, especialmente para los pequeños productores agrícolas y microempresas, con el mejoramiento de la infraestructura a la cabeza del desarrollo rural; (ii) aprovechamiento de las aptitudes individuales, con un mayor acceso a la educación primaria y atención preventiva de la salud de mejor calidad; (iii) incremento de la protección social de los pobres, y (iv) promoción de la participación e integración social, con una profundización del proceso de descentralización. La EBRP presenta un conjunto detallado de **políticas estructurales y sectoriales** para el sector público, mientras que a la vez reconoce que la lucha contra la pobreza no es sólo la responsabilidad del sector público, sino de toda la sociedad. Las medidas propuestas se centran en disposiciones para promover el crecimiento, acrecentar los recursos físicos y humanos indispensables y facilitar los medios necesarios para la protección social. No obstante, la EBRP es deficiente en la determinación de prioridades entre la larga lista de medidas propuestas, y el plan de acción (Anexo IV) es ambicioso, y no presenta planes de políticas para las etapas iniciales de puesta en práctica de la EBRP en el ámbito de la administración del sector público y del buen gobierno, aunque estas áreas se han identificado como claves para el éxito de la estrategia.

22. En la EBRP también se expone claramente un conjunto de **prioridades de gastos sectoriales**, en que se reflejan las prioridades identificadas en el Diálogo Nacional. Estas incluyen la infraestructura vial, el desarrollo rural, el desarrollo de la microempresa, el acceso a la tierra y tenencia de la misma, la educación, la salud, los servicios básicos y programas étnicos y de cuestiones de género. Algunas de esas actividades se incluirán en la selección de proyectos admisibles que el nuevo fondo de inversiones ofrecerá a los municipios; otras se llevarían a la práctica como programas nacionales. En opinión del personal del FMI y la AIF, el enfoque global de las prioridades sectoriales en la EBRP es razonable; por ejemplo, el hincapié que se hace en la infraestructura básica y en fortalecer el capital humano de los pobres. Sin embargo, las decisiones finales sobre la composición del gasto relacionado con la pobreza dependerán en parte de los municipios, como se señaló anteriormente. Además, es difícil juzgar si las asignaciones sectoriales son suficientes para producir los resultados que se han fijado como objetivo.

23. La estrategia otorga la debida importancia a la **inclusión social y la equidad**. Se incorpora el tema relativo a una mayor equidad para las mujeres y los grupos indígenas como una cuestión multisectorial, junto con el tema de la protección del medio ambiente. Se hace también énfasis en el combate a la extrema pobreza en las zonas rurales, donde los pueblos indígenas y los pequeños agricultores —y especialmente las mujeres en ambos grupos— sufren en forma más aguda la exclusión social. Sin embargo, no se calcula el posible impacto en los pobres de las medidas de política propuestas. Si bien las políticas en la EBRP están concebidas para beneficiar a los pobres a mediano plazo, algunas de ellas podrían tener un efecto negativo a corto plazo en algunas personas pobres (por ejemplo, la fijación de cobros por el agua de riego).

Programa de gastos públicos y financiamiento

24. **La EBRP presenta estimaciones de costos para todas las inversiones y algunos gastos corrientes en cada uno de los cuatro componentes estratégicos y los temas multisectoriales.** La composición global de los planes de ingresos y gastos es congruente con las prioridades sectoriales identificadas en la EBRP. En ésta se prevén necesidades de financiamiento de US\$7,400 millones (2001-06), de los cuales US\$3,700 millones provendrían de fuentes nacionales, US\$2,800 millones de financiamiento externo, y US\$900 millones representan un déficit financiero. La inversión pública total subiría de cerca de 7% del PIB en la actualidad a 8% en el año 2006. Las autoridades además han realizado importantes esfuerzos encaminados a estimar los niveles de gasto corriente asociados con los montos de inversión prevista, incluidos los costos de operaciones futuras y mantenimiento. El incremento de la inversión supone impuestos adicionales y otras medidas para obtener ingresos, así como niveles algo más altos de asistencia externa. Alternativamente, la brecha de financiamiento podría ser cubierta por el sector privado (por ejemplo, a través de concesiones para la construcción de carreteras). Se proyecta que los ingresos aumentarán a corto plazo como resultado de las mejoras en la administración tributaria, cuyo propósito es reducir la evasión y promover una mayor equidad. Sin embargo, puede ser también necesaria una reforma importante de la estructura impositiva para generar los ingresos requeridos.

25. **Se aplaude el énfasis puesto en la identificación de los costos de la estrategia.** En particular, las estimaciones toman explícitamente en cuenta los costos de mantenimiento y otros costos ordinarios asociados con la inversión pública. No obstante, el ejercicio de determinación de costos es general, reflejando la dificultad de cuantificar los costos unitarios consistentes con el

cumplimiento de las metas intermedias de la estrategia. Además, es posible que el Proyecto de Ley del Diálogo Nacional aplique restricciones al uso de los recursos de la Iniciativa HIPC reforzada, para evitar su uso en la cobertura de gasto corriente. El personal del FMI y la AIF recomienda que no se prohíba el uso de dichos recursos para gastos corrientes relacionados con la pobreza, y señala que una restricción de ese tipo podría tener como consecuencia una asignación insuficiente del gasto corriente requerido por la estrategia. El personal de ambas instituciones observa que puede ser necesario revisar el ejercicio de costeo de la EBRP una vez que la estrategia comience a implementarse.

26. Una característica fundamental de la EBRP es la reorientación en mayor escala de los recursos hacia los municipios. Es probable que la fórmula para asignar los fondos de la Iniciativa HIPC reforzada y los fondos transferidos por intermedio del nuevo Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social (FPS)⁴ mejore la orientación de los recursos gracias a una mayor capacidad de identificar las comunidades pobres. El éxito de la estrategia de lucha contra la pobreza, no obstante, dependerá en gran medida de que los municipios hagan inversiones adecuadas para la reducción de la pobreza. Los municipios tendrán considerables facultades discrecionales para financiar actividades que son de alta prioridad a nivel local, costeadas mediante los fondos de coparticipación de ingresos, que son asignados según la población, y los recursos de la Iniciativa HIPC reforzada, cuya asignación reflejará también la concentración de la pobreza. El Gobierno nacional tendrá una menor influencia en las decisiones respecto de estos gastos, y se desplazará más hacia la supervisión y la asistencia técnica, aunque continuará teniendo influencia en la índole de las inversiones financiadas a través del FPS. La selección de proyectos admisibles está diseñada para beneficiar a los pobres. Datos relativos a evaluaciones de fondos anteriores indican que las inversiones en salud y agua han reducido la mortalidad infantil, y que las inversiones han llegado a los pobres. Las nuevas disposiciones administrativas fortalecerán aún más la característica de fondo favorable a los pobres que tiene el FPS.

27. En el documento se relaciona en forma clara el costo total de la estrategia con el financiamiento interno y externo disponible durante los próximos 15 años. En la estrategia se reconoce la importancia de promover una mejor coordinación entre el Gobierno de Bolivia y la cooperación internacional, y de dar una mayor flexibilidad para orientar el financiamiento externo a las áreas prioritarias identificadas en la EBRP. Ha habido una amplia participación de los donantes internacionales en el proceso de la EBRP; dicha participación se ha basado en el trabajo del Banco Mundial en Bolivia sobre el Marco Integral de Desarrollo (MID). Dada la importancia de la EBRP para la ayuda futura de todos los donantes, los donantes bilaterales de Bolivia se reunieron para preparar una evaluación de la estrategia. Aunque hay un claro compromiso de armonizar las prioridades de los donantes con la EBRP, la mayor parte de los socios internacionales se hallan en diversas etapas de la transición implicada en pasar de patrocinar proyectos en forma individual a un método en el que el apoyo externo se incorpore a las estrategias sectoriales del país. En general, existe un fuerte compromiso en el sentido de proporcionar apoyo técnico y financiero para la implementación de la estrategia, para racionalizar las actividades de los donantes y vincular el nivel de apoyo con la calidad de la aplicación de la estrategia.

⁴ Formado por la fusión de dos fondos existentes.

28. **En la EBRP se evalúan algunos de los efectos de diferentes niveles de financiamiento concesional, y se solicita una reducción de los requerimientos de contrapartida de los donantes internacionales con el fin de ayudar a eliminar el déficit de financiamiento.** La reducción de los requerimientos de contrapartida permitiría una mayor flexibilidad en el uso de recursos internos, incluido el mayor gasto en operaciones y mantenimiento, pero probablemente no añadiría recursos a la afluencia neta de capital que muy posiblemente ocurrirá. No hay duda de que la EBRP depende de la continuación e incremento del nivel de recursos concesionales disponibles para financiar los gastos propuestos.

29. **La capacidad de gestión fiscal para implementar eficazmente la EBRP es insuficiente, puesto que el gasto relacionado con la pobreza será planeado y ejecutado en su mayor parte por los gobiernos municipales.** El Gobierno central está elaborando nuevos requisitos de presentación de informes sobre los gastos de los municipios relacionados con la pobreza. Como el gasto está concentrado en las ciudades más grandes, se realizan esfuerzos dirigidos a poner en marcha un nuevo sistema de información para la gestión financiera de las ciudades grandes y medianas a partir de 2001. Sin embargo, el uso de una fórmula transparente para distribuir las transferencias y recursos de la Iniciativa HIPC puede fomentar la responsabilidad financiera respecto del flujo de fondos públicos destinados al gasto relacionado con la pobreza a nivel municipal. La dependencia del aporte descentralizado se basa en cierta medida en el proceso democrático y político que permite hacer responsables a los funcionarios de los gobiernos locales de sus decisiones en materia de gasto. Además, en la estrategia se propone la vigilancia social como medio para asegurar una mayor rendición de cuentas. Se fortalecerán los Comités de Vigilancia vecinales. Será particularmente importante asegurar que todos los grupos locales estén representados en la labor de seguimiento social, y que a estos grupos se les otorgue suficiente poder si se espera que tengan un impacto en las decisiones relativas a los gastos. La labor de descentralización será apoyada por un próximo crédito de ajuste programático del Banco Mundial.

30. **La EBRP propone la introducción de un marco de gastos de mediano plazo para mejorar la capacidad de efectuar el gasto relacionado con la pobreza y su seguimiento.** Las autoridades integran los presupuestos municipales en el presupuesto del sector público que se da a conocer anualmente e incluyen el producto de los presupuestos municipales en la presentación de informes sobre las operaciones del sector público. Se prevé que estos datos, que tienen problemas en cuanto a su oportunidad, calidad y congruencia, sean mejorados gracias a un sistema integrado de gestión financiera para la autorización y seguimiento del gasto mensual. Este sistema ha entrado en funcionamiento recientemente a nivel nacional y pronto se extenderá al nivel municipal. Las estimaciones con que se cuenta acerca del gasto en favor de los pobres y en los sectores sociales se basan en una cobertura parcial de los datos, especialmente a nivel municipal. La confiabilidad y el alcance de estos datos aumentarán una vez que se tenga acceso a la clasificación funcional del gasto, a partir de 2001 a nivel del Gobierno central, y posteriormente con la presentación de informes por los gobiernos locales. A nivel local, el sistema se pondrá en funcionamiento a más largo plazo, de modo que en el corto plazo la capacidad de seguimiento del sistema será limitada.

31. **Existen puntos débiles en materia de gobernabilidad y gestión del sector público que son una limitación importante para el cumplimiento de los objetivos de la EBRP.** Estos puntos débiles reflejan problemas complejos de un Estado patrimonial insertado en el seno de

una sociedad desigual y políticamente dividida. La estrategia contiene un franco análisis del problema; en general, el diagnóstico es acertado, y hay algunas medidas importantes y audaces, muy especialmente la descentralización propuesta orientada a los municipios y los planes para aumentar los esfuerzos encaminados al seguimiento social de la estrategia. En general, se trata de un área en la que hay una buena visión global del rumbo del cambio. En el área de la reforma judicial, las propuestas son vagas y necesitan mayor perfeccionamiento. En la estrategia se hace una descripción excepcionalmente franca del problema de la corrupción y se proponen algunas medidas iniciales para ayudar a abordarlo, centradas en torno de la reforma del servicio civil. Aunque ha habido algunos avances notables (el nombramiento de un superintendente independiente del Servicio Civil, progresos logrados en la reforma aduanera y una reducción del narcotráfico), la estrategia para la corrupción se ha topado con la resistencia de intereses arraigados y se ha hecho más lenta a causa de un sistema judicial ineficaz.

Riesgos para la estrategia

32. El personal del FMI y la AIF concuerda con la identificación de los riesgos hecha por el Gobierno en la EBRP. El personal de ambas instituciones conviene en que es probable que continúe la vulnerabilidad de la economía a los choques externos, ya sea por las fluctuaciones en los términos de intercambio, un debilitamiento de la demanda de exportaciones, condiciones climáticas adversas que reducen la producción agrícola, u otras causas. En el escenario alternativo de choques externos que se presenta en la EBRP se evalúa el impacto del deterioro de los términos de intercambio, y se muestra que bajo supuestos verosímiles los avances en la lucha contra la pobreza podrían retroceder de tres a cuatro años. Además, la eventual pérdida del acceso al financiamiento externo en condiciones concesionales, que forma parte de los supuestos del escenario base, implica un riesgo, en el sentido de que el cambio a un endeudamiento en condiciones no concesionales reducirá los recursos disponibles para la lucha contra la pobreza, dada la necesidad de mantener una situación externa y fiscal sostenible.

33. El personal del FMI y la AIF considera que la puesta en práctica de la estrategia está sujeta a considerables riesgos en mayor medida de lo que se indica en la EBRP. Dichos riesgos son los siguientes:

- La posibilidad de un continuo descontento social, huelgas y trastornos de la economía significa que pueden ocurrir demoras en la aplicación oportuna de las reformas. Hubo dos episodios importantes de conflicto social en el año 2000, relacionados en parte con la campaña de erradicación de la droga, pero vinculados también con agravios históricos de algunos grupos indígenas. Existe el riesgo de que estos trastornos pudieran repetirse. A largo plazo, la institucionalización del Diálogo Nacional podría reducir estas tensiones creando cauces para la expresión pacífica del desacuerdo.
- Si no se enfrenta el desafío de combatir la corrupción y mejorar la gestión de gobierno, los objetivos de la estrategia quedarían en riesgo. Las instituciones de Bolivia son débiles en todos los niveles, y la corrupción es sólo una manifestación de las dificultades encaradas por el sector público. Se ha tomado nota del problema, con claridad y franqueza, pero subsiste una considerable incertidumbre acerca de si se van a realizar los cambios necesarios, dadas las actuales condiciones políticas. Las futuras operaciones del Banco Mundial se centrarán en la aplicación de las reformas en esta área tanto en el sector vial como en la administración pública en general.

- A pesar del gran esfuerzo en el Diálogo Nacional y las actividades de difusión en curso, el grado de aceptación de la estrategia es aún limitado. Ello se asocia con la frágil situación económica, la generalizada falta de confianza en el Gobierno y las elecciones nacionales que se efectuarán en 12 meses.
- Los planes de una mayor descentralización, conforme a la cual los municipios tendrían más responsabilidades, conllevan varios riesgos: i) los gobiernos municipales pueden no representar a toda su jurisdicción debido a la influencia que los partidos políticos nacionales tienen en el gobierno local; ii) la insuficiente capacidad a nivel municipal, especialmente en los municipios pobres, podría poner en riesgo el proceso de descentralización, si éste ocurre demasiado rápido; iii) la capacidad de seguimiento a nivel municipal es insuficiente, lo que hace difícil monitorear la relación entre las tendencias del gasto municipal y las prioridades nacionales expuestas en la EBRP. No obstante, Bolivia recibirá asistencia del Banco y de otros donantes⁵, que centrarán el apoyo en el marco institucional y participativo del programa de descentralización. El respaldo del Banco será en forma de un crédito programático para descentralización, que será analizado por el Directorio Ejecutivo el 15 de mayo.
- Existe el riesgo de que el programa económico apoyado por el Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza (SCLP, o PRGF, por sus siglas en inglés) pudiese desarticularse a corto plazo, en parte como resultado de presiones con relación al gasto en el período previo a las elecciones de 2002. Un detenido seguimiento por el FMI ayudará a reducir este riesgo.

V. CONCLUSIONES

34. La EBRP aporta un marco muy adecuado para la lucha contra la pobreza en el país. Se basa en el proceso participativo que se llevó adelante en el Diálogo Nacional —y que se continuará en el seguimiento de la estrategia— y proporciona una estrategia coherente que es congruente con reducciones proyectadas de pobreza y pobreza extrema que son ambiciosas, pero factibles. Los riesgos para la puesta en marcha de la estrategia son muchos, y la forma en que se aborden tendrá una gran importancia para el éxito de la estrategia. Gran parte de los riesgos pueden superarse si, durante el gobierno actual y los que lo sucedan, las autoridades fortalecen la administración pública, abordan otras debilidades estructurales, aumentan el grado de aceptación de la estrategia dentro y fuera del Gobierno durante la implementación y el seguimiento de la misma, y mantienen las políticas macroeconómicas acertadas que se necesitan para apuntalar un crecimiento más rápido y sostenido de la economía.

35. El personal del Banco Mundial y el FMI considera que la EBRP representa una estrategia creíble para la lucha contra la pobreza y proporciona una base sólida para la asistencia concesional del Banco y el Fondo, así como para alcanzar el punto de culminación en el marco de la Iniciativa HIPC reforzada. El personal recomienda que los respectivos Directores Ejecutivos del Banco Mundial y el FMI lleguen a la misma conclusión.

⁵ Los Países Bajos, el Reino Unido y Suecia.