

El DELP de Bolivia



EL DOCUMENTO de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) de Bolivia (conocido como Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza, EBRP) fue publicado en marzo de 2001. Fundamentado en un diálogo nacional iniciado con el nuevo gobierno en 1997, propone un plan sobre cuatro frentes para el crecimiento sostenible, el desarrollo social, el fortalecimiento institucional y la erradicación de la producción y el comercio de coca.

Poco después de que el Banco Mundial y el FMI pusieran en marcha la Iniciativa para los países pobres muy endeudados (PPME) en septiembre de 1999, Bolivia preparó el proyecto de un DELP provisional, pero se estimó que las prioridades no estaban bien delineadas y que la preparación no había sido suficientemente participativa. En abril de 2000 se inició un nuevo diálogo nacional para alentar la participación en el DELP. Antes de iniciarse el diálogo nacional, ciertos grupos de la sociedad civil —el Foro Jubileo 2000 de las ONG y representantes de pequeños productores, indígenas y mineros— prepararon sus propios diálogos.

El diálogo nacional comenzó a nivel municipal, continuó a nivel regional y, por último, a nivel nacional, con cuatro temas: causas de la pobreza, mecanismos para asignar los recursos de los PPME, participación ciudadana en la fiscalización del uso de los recursos para el alivio de la deuda, y actividades complementarias y renovación periódica del diálogo nacional. Las conclusiones sirvieron de directrices al gobierno para preparar el proyecto de DELP. Tras su aprobación por parte del gabinete en febrero de 2001, el documento fue examinado junto con el público, y ciertos aspectos —especialmente los relacionados con los indígenas, la mujer y el medio ambiente— se modificaron.

Finanzas & Desarrollo pidió su opinión sobre los resultados obtenidos a cinco personas que participaron activamente en la preparación del DELP.



Ramiro Cavero Uriona
Ministro de Desarrollo Sostenible
y Planificación de Bolivia

El diálogo fue muy exitoso pues permitió que las distintas comunidades participaran y explicaran sus problemas, necesidades y prioridades. Una de las falencias es que no partici-

paron algunas organizaciones representativas de sectores como los campesinos, colonizadores e indígenas.

Los participantes en el diálogo coincidieron en varios aspectos:

- Se necesita profundizar la descentralización. Para ello es necesario aumentar las responsabilidades de los municipios y comunidades locales. Los recursos depositados en las cuentas municipales son ahora libres (dentro de un “menú” de opciones) de modo que las comunidades deciden qué hacer y dónde.

- La Iglesia Católica, como la entidad nacional más confiable, debiera ser el líder en todo el proceso de organizar a la sociedad civil para que ejerza el control social.

- Para diseñar e implementar políticas sociales es necesario dialogar, convencer a los actores y trabajar juntos. Por tanto, el proceso del diálogo nacional debe institucionalizarse.

Estos acuerdos sirvieron como punto inicial para la preparación de la EBRP. Sin embargo, como cualquier estrategia, no fue posible elaborarla en un grupo muy numeroso y con criterios muy disímiles. Por consiguiente, aunque fue consultada y difundida bastante, su preparación se confió a profesionales del gobierno.

El proceso de análisis se formalizó plenamente mediante la nueva Ley del Diálogo, cuya aplicación se inició rápidamente a

“Por primera vez se toman en cuenta los indicadores de pobreza al asignar recursos”.

través de normas reglamentarias y acciones concretas. Con esta ley se cumplen cuatro reglas fundamentales:

- *Más recursos* para el alivio de la deuda y la reforma de los Fondos de Inversión y Desarrollo, que permite captar mayores recursos de cooperación internacional.

- *Mejor distribución de los recursos*. Por primera vez se toman en cuenta los indicadores de pobreza al asignar recursos, aumentando la equidad y la transparencia.

- *Mejor utilización de los recursos*, pues quienes deciden son las propias comunidades, lo que significa descentralizar la decisión.

Los objetivos del DELP de Bolivia

En el DELP de Bolivia se fijan objetivos a mediano y largo plazo (2005, 2010 y 2015). Para 2015, se contemplan los siguientes:

- Reducir la incidencia de la pobreza del 63% al 41%.
- Reducir a la mitad la incidencia de la extrema pobreza, del 36% al 17%.
- Aumentar la esperanza de vida de 62 a 69 años.
- Reducir la mortalidad infantil de 67 a 40 por cada 1.000 niños nacidos vivos.
- Reducir la mortalidad materna de 390 a 200 por cada 100.000 partos.
- Aumentar sustancialmente la asistencia escolar y las tasas de terminación.

Para alcanzar estos objetivos Bolivia deberá lograr un crecimiento más rápido del PIB: según el DELP, del 5% en 2003 y del 5½ % en 2008, frente a la tasa anual media del 4% de los años noventa. Para ello se requerirán reformas estructurales que permitan impulsar la inversión privada. Los siguientes son algunos de los requisitos para la inversión:

- Un sistema jurídico y judicial estable.
- Mercados laborales más flexibles.
- Mayor hincapié en un crecimiento orientado a los pobres mediante la eliminación de los obstáculos para el desarrollo de la agricultura en pequeña escala.

• Estabilidad macroeconómica (cuentas públicas y balanza de pagos sostenibles y bajos índices de inflación).

La estrategia, que abarca las políticas, incentivos y limitaciones institucionales clave para la reducción de la pobreza, tiene cuatro componentes principales:

- Ampliar las oportunidades de empleo e ingreso, especialmente para los pequeños productores agrícolas y las microempresas, en parte mediante el mejoramiento de los caminos rurales y otra infraestructura.
- Desarrollar el capital humano mediante un mejor acceso a una educación primaria de calidad y la atención de salud preventiva.

- Mejorar la protección social para los pobres.
- Promover la participación e integración social.

Se estima que el costo de ejecución será de US\$7.400 millones entre 2001 y 2006, de los cuales US\$3.700 millones provendrán de fuentes internas y US\$2.800 millones del financiamiento externo. La diferencia (US\$900 millones) podría ser cubierta por el sector privado (por ejemplo, mediante inversiones en concesiones mineras) o mediante un aumento del ingreso tributario tras mejorarse la administración tributaria. La inversión pública total aumentaría de alrededor del actual 7% del PIB al 8% para 2006.

- *Mejor control de los recursos por la sociedad civil* mediante el nuevo Mecanismo de Control Social y el fortalecimiento del nivel municipal.

La tarea más difícil consiste ahora en desarrollar las capacidades locales para maximizar el bienestar de las comunidades mediante un buen uso de los nuevos recursos.



Juan Carlos Requena P. Coordinador Líder de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza

En muchos sentidos, la EBRP tuvo elementos inéditos en cuanto a la elaboración de estrategias de desarrollo. Se incorporó una base más amplia de participación que incluyó a la sociedad civil (SC) en un diálogo nacional cuyas conclusiones sobre el uso de los recursos fueron recogidas por la estrategia y posteriormente legisladas. También se propugnó la amplia participación del sector público en la preparación y redacción de la estrategia y una mejor coordinación con la Cooperación Internacional (CI).

La intervención de la sociedad civil fue muy útil y valiosa para reflejar la realidad económica, política y social del país (de abajo hacia arriba), aspectos que no siempre son adecuadamente sopesados por quienes elaboran estrategias de desarrollo. Sin embargo, se hizo evidente que deben fijarse reglas más claras a la interacción de los actores en los procesos parti-

cipativos. Una mayor participación de la sociedad civil también significa generar expectativas en los actores que fueron convocados a participar en un diálogo en el cual éstos asumen que no solo tendrán voz sino también voto para definir el futuro del país en materia social y económica. Si estas expectativas no se cumplen, el riesgo es que se produzcan frustraciones y un alto grado de escepticismo en la población sobre la validez de este tipo de consultas.

En ciertos casos, algunas instancias de la sociedad civil usaron este foro para dar a conocer sus demandas específicas. En

“Otra complicación la plantearon las divergencias en cuanto al grado apropiado de participación de la sociedad civil”.

otros, se estimó que primero se debía discutir el modelo económico y social más apropiado para el país y, posteriormente, una vez alcanzado un consenso sobre las políticas para los próximos 10 ó 15 años, definirse las prioridades y la asignación de recursos.

Otra complicación la plantearon las divergencias en cuanto al grado apropiado de participación de la sociedad civil. Algunas

instancias de la CI esperaban una participación de la SC amplia y activa a lo largo de todo el proceso (incluyendo la redacción de la misma estrategia), mientras que el gobierno asumía que debía recoger los resultados del diálogo y sobre esa base elaborar la EBRP y luego someterla a una discusión amplia.

El hecho de que la estrategia debía definir el uso de los recursos para los PPME tuvo un peso importante en su formulación y probablemente fue este aspecto el que generó un mayor interés en la SC para participar. La pregunta que surge es si el interés de la sociedad civil y del propio gobierno se mantendrán en el proceso de implementación y en la revisión de la estrategia en 2003, dado que en una etapa inicial, la percepción de algunos sectores de la SC e inclusive del gobierno era que la estrategia constituía solo un requisito formal para acceder a esos recursos.



Juan Carlos Núñez **Secretario Adjunto de la Comisión Episcopal Pastoral Social Cáritas, Bolivia**

La Iniciativa para los PPME constituyó una ventana de oportunidades para construir espacios de diálogo y deliberación de la sociedad civil, donde los principales actores, en este caso los más pobres, puedan hacer escuchar su voz para emitir propuestas en torno a la elaboración de la EBRP. Este hecho permitirá profundizar la democracia e impulsar una cultura de deliberación donde los actores involucrados, especialmente los que pertenecen a sectores excluidos, participen en la formulación de políticas públicas y en la toma de decisiones, lo que permitirá lograr verdaderos avances en lo que concierne a una mayor equidad social.

La constitución de un mecanismo de control social y su reconocimiento en la Ley del Diálogo se apuntan como el mayor logro, ya que velarán porque los procesos participativos de toma de decisiones se cumplan, se respeten los acuerdos, se controle la corrupción y ante todo se utilicen eficientemente los recursos públicos en bien de los sectores más empobrecidos.

De todas estas iniciativas, vale la pena resaltar la realización del Foro Jubileo 2000, iniciativa impulsada por la Iglesia Católica y que, a diferencia de las demás iniciativas, no fue sectorial; por el contrario, logró reunir a más de 1.000 representantes de organizaciones e instituciones, pertenecientes a diversos sectores de la sociedad civil boliviana.

Así y todo, hubo una serie de falencias en el Diálogo Nacional:

- Fue estructurado en base a tres procesos: la agenda social, la económica y la política. Los pobres participaron en alguna medida en la agenda social, pero no así en las dos otras agendas, pese a que una verdadera lucha contra la pobreza debe incluir ciertos cambios en estructuras políticas y económicas.
- La metodología del diálogo fue muy orientada y cerrada y no permitió abordar temas macroeconómicos.
- Los actores invitados, particularmente en las mesas municipales, no fueron precisamente los más pobres; por el contrario, pertenecen al sistema político.
- No asistieron los principales líderes políticos ni tampoco se realizó la anunciada Cumbre Política. Con el cambio de go-

bierno a mediados de 2002, se corre el peligro de que las prioridades cambien e inclusive que muchos acuerdos resulten vulnerables.

- Se continúa priorizando la relación entre crecimiento económico y pobreza, y no se consideran políticas redistributivas del ingreso; en realidad, la lucha contra la pobreza no se considera como un objetivo inmediato, sino a través de efectos secundarios.

- La EBRP es un documento marco muy general que no orienta la acción a nivel municipal.

“La constitución de un mecanismo de control social y su reconocimiento en la Ley del Diálogo se apuntan como el mayor logro”.

Por último, un peligro latente en la implementación de la EBRP es el incumplimiento de las metas trazadas —es decir, que no se logre reducir la pobreza en los porcentajes establecidos—, ello es debido a que además de no haberse recogido con objetividad los aportes, se establece un contexto macroeconómico demasiado optimista que está muy lejos de cumplirse, especialmente en lo que respecta a las tasas de crecimiento.



Rosalind Eyben **Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido, Bolivia**

Ayudamos a establecer una red de donantes bilaterales para contribuir al proceso del DELP e identificar tres aspectos clave: el proceso participatorio (cómo incluir a los pobres), la definición de reducción de la pobreza (aparte de la inversión en capital humano) y el alcance del DELP (además del gasto de los recursos para aliviar la deuda).

Los resultados del proceso participatorio fueron dispares. El diálogo nacional permitió incorporar la iniciativa de los gobiernos locales y muchos grupos dinámicos de la sociedad civil, pero fue más difícil incluir a los pobres, especialmente las mujeres y los indígenas. Desafortunadamente no se aprovechó la abundante experiencia metodológica en materia de participación disponible en Bolivia. Esperamos que en el siguiente diálogo nacional (2003), cuyo objetivo será supervisar el progreso en la implementación de la estrategia de reducción de la pobreza, se inviertan recursos para incluir a los pobres. También esperamos que el diálogo sea más fructífero y que el gobierno provea la información necesaria para lograr una participación ciudadana más eficaz.

Con anterioridad al DELP, varios gobiernos bolivianos habían aplicado una política orientada al crecimiento económico y la inversión en capital humano. En colaboración con algunos

sectores de la sociedad civil, procuramos persuadir al gobierno y las instituciones financieras internacionales de la importancia de una estrategia que incluya el concepto de crecimiento orientado a los pobres. Sostuvimos que la política tradicional no permitía abordar las causas políticas y económicas ni las características y consecuencias de la pobreza. La versión final del DELP refleja este enfoque integrado, aunque en gran medida no se han formulado las políticas afines.

El DELP pretende cubrir todo el marco de gasto público. Sin embargo, el presupuesto nacional no se ha reorganizado aún en función de la reducción de la pobreza. Para la mayoría de los bolivianos se trató de decidir cómo gastar los recursos

“Para la mayoría de los bolivianos se trató de decidir cómo gastar los recursos para el alivio de la deuda”.

para el alivio de la deuda. En este sentido limitado, hubo éxito y se adoptaron decisiones acertadas. Pero las expectativas de la comunidad internacional pueden haber sido poco realistas. La creación de consenso político para la reducción de la pobreza y la aplicación de estrategias eficaces toman tiempo y son engorrosas. Las directrices sobre el DELP formuladas por nuestra oficina central son demasiado ambiciosas. Debemos actuar con más pragmatismo y buscar cambios graduales, no radicales. La posibilidad de lograr resultados duraderos será mayor si nuestros objetivos son menos ambiciosos.

Estimamos que el proceso de los DELP en Bolivia contribuyó a alterar el equilibrio de poder a favor de los pobres. También mejoró la capacidad de maniobra de aquellos que —dentro del gobierno, la sociedad civil y la comunidad internacional— están dedicados a afrontar los arraigados problemas de marginación, corrupción y falta de rendición de cuentas. Sin embargo, no se incluyó en el diálogo nacional a los dirigentes de los partidos políticos. Es improbable que, tras las elecciones de este año, el nuevo gobierno dé el visto bueno al DELP en su totalidad. No importa. Lo importante es que haya un compromiso firme de crear un sector público responsable que atienda las necesidades de toda la población, no solo las de los ricos y poderosos.



Wayne Lewis **Jefe de la misión del FMI en Bolivia**

La preparación del DELP de Bolivia fue una tarea de gran envergadura. La evaluación conjunta del FMI y el Banco Mundial permitió identificar varios puntos fuertes: buen diagnóstico de la pobreza, integración de medidas de reducción de la pobreza en un marco macroeconómico coherente e importantes medidas para ampliar la participación incluyendo a los municipios en el diálogo nacional. También se detectaron varios problemas que pueden dificultar la ejecución: instituciones

precarias, gestión pública inadecuada y corrupción, vulnerabilidad económica frente a las conmociones externas, limitada aceptación del DELP y posibles retrasos en la reforma institucional.

Si bien el DELP de Bolivia ha dado buenos resultados en comparación con otros países, en la siguiente ronda podrían hacerse mejoras:

- Se establecieron, a través del DELP, nuevos criterios en todo el país para realizar consultas públicas sobre política oficial. El diálogo nacional se inició con mesas redondas en los municipios, que luego tuvieron lugar a nivel regional y nacional. Si bien la participación fue amplia (más de 1.200 personas a nivel municipal), algunos grupos no estuvieron representados debido al manejo del proceso de selección. El próximo diálogo debe incluir a los grupos vulnerables que estuvieron mal representados en el primero, especialmente las mujeres y los indígenas.

- Tras el cambio de gobierno en agosto será importante mejorar la identificación del país con el proceso. El nuevo gobierno podría estar poco dispuesto a aceptar la estrategia de reducción de la pobreza pues los partidos de oposición consideran que no se tuvo en cuenta su opinión durante la elaboración del DELP, pese a que participaron en el diálogo nacional. Además, será necesario adaptar el marco macro-

“El próximo diálogo debe incluir a los grupos vulnerables que estuvieron mal representados en el primero, especialmente las mujeres y los indígenas”.

económico del DELP a la caída de la actividad económica en 2001–02 y a la situación fiscal menos favorable. Pero es demasiado pronto para saber si el marco básico —el diagnóstico de la pobreza y la prioridad dada al crecimiento y la reducción de la pobreza— será aceptado.

- El DELP fue explicado al público antes de publicarse, pero una mayor difusión habría contribuido quizás a aumentar su apoyo y comprensión. El proyecto de DELP se examinó en foros y seminarios y se modificó a fin de incluir mejor los aspectos relativos a los indígenas, la mujer y el medio ambiente. No obstante, siguió habiendo malentendidos sobre su alcance previsto pues, mientras algunos estimaron que debía centrarse en cómo usar los recursos, otros opinaron que debía orientarse de manera más general a la totalidad de la estrategia para combatir la pobreza.

- El efecto debilitante de la corrupción en las instituciones públicas y los programas de reducción de la pobreza fue un motivo general de inquietud durante el diálogo. Esto se refleja en el DELP, que incluye un análisis claro y franco del problema de la corrupción, y puede haber facilitado los esfuerzos del gobierno por combatirla y mejorar la gestión pública. **F&D**