



Banco Interamericano de Desarrollo



Diálogo Regional de Política

**RED PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y LA
PROTECCIÓN SOCIAL**

SEGUNDA REUNIÓN

***BOLIVIA: ESTRATEGIA PARA LA REDUCCIÓN DE
LA POBREZA***

Documento elaborado por el Gobierno de Bolivia

Nota: El formato de este documento ha sido ajustado de una versión html a word por la Unidad de Pobreza y Desigualdad del BID. Sin embargo, la información no ha sido modificada de su versión en la dirección de internet de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza del Gobierno Boliviano (<http://www.ebrp.gov.bo/id3.htm>)

Washington, D.C., Diciembre 10 y 11, 2001

Bolivia

Estrategia para la Reducción de la Pobreza

Elaborado por el Gobierno de Bolivia *

SÍNTESIS

ESTRATEGIA BOLIVIANA DE LUCHA CONTRA LA POBREZA

PREFACIO

La Estrategia Boliviana de Reducción de Pobreza (EBRP) parte de una premisa irrefutable: la pobreza, la inequidad y la exclusión social son los problemas más severos que afectan a la democracia y gobernabilidad en Bolivia, consecuentemente, la preservación de la democracia exige atender prioritariamente esos retos.

18 años de democracia y 15 de ajustes estructurales han permitido generar estabilidad económica, pero todavía no han abierto las puertas para la eliminación de la exclusión social, como tampoco han dado resultados suficientes en el combate contra la pobreza. Por tanto, si bien la Estrategia se desarrolla en un contexto de una economía de mercado y se reconoce la necesidad de mantener la estabilidad de las variables macroeconómicas, también se señala que es necesario atender de forma simultánea lo que le preocupa a la gente: los problemas de la exclusión social, inequidad y pobreza.

Las explosiones sociales de abril y de septiembre del año 2000 son claras señales sobre los riesgos que puede causar a la democracia la subsistencia de la pobreza, inequidad y exclusión social; asimismo, la reflexión teórica mundial sobre estos temas, incluida la renovación de las posiciones de los organismos internacionales, apuntan a la necesidad de pensar simultáneamente en desarrollo y equidad. La EBRP es una propuesta para avanzar en ese camino, pero como cualquier documento, requiere la voluntad política del Estado, de su sistema político y de los actores sociales para llevarla adelante.

La EBRP pretende dar un salto en la concepción de la política económica, pues entiende que, si bien el crecimiento es una condición necesaria para superar la pobreza y revertir la inequidad, a la par, considera que ese crecimiento no es una condición suficiente para lograr ese objetivo, por tanto, la EBRP apunta a impulsar una acción deliberada e incisiva del Estado para afrontar los problemas de pobreza y exclusión.

La EBRP busca disminuir la gran brecha que separa la política económica de la política social, procurando que la voluntad del Estado se oriente no sólo hacia objetivos de crecimiento, sino también a metas de disminución de la exclusión social y de la pobreza. La EBRP tiene una visión global, por tanto, contiene elementos de una estrategia de desarrollo, donde el ámbito productivo tiene vital importancia. La EBRP no pretende que el Estado sea el único responsable de la lucha contra la pobreza, no desea impulsar un retorno al paternalismo estatal, sino que aquélla es una tarea que exige la corresponsabilidad entre los distintos actores de la sociedad y del Estado. Por tanto, concibe a la lucha contra la exclusión social como otro espacio de desarrollo de la ciudadanía, pues sin ciudadanos conscientes de sus derechos y de sus obligaciones será difícil combatir a la pobreza. Pero, paralelamente, exige del sistema político un trabajo coordinado con la sociedad para enfrentar a la pobreza.

La insistencia en la lógica de corresponsabilidad entre Estado y sociedad para luchar contra la exclusión social, induce a que la EBRP respete y busque desarrollar todo el capital social que han acumulado los bolivianos, ya sea en sus comunidades, organizaciones barriales, juveniles, religiosas o de cualquier otra índole. En esa línea, el desarrollo de los espacios participativos de deliberación y de control social creados por la participación popular deben ser impulsados y utilizados para trabajar en temas específicos de lucha contra la pobreza.

Dado que la pobreza y la exclusión social provienen de múltiples causas y, por tanto, son de naturaleza multidimensional, la EBRP entiende que ella debe contemplar distintos ámbitos de respuestas para esas facetas diversas de la pobreza. Uno de ellos consiste en reconocer que sin la intervención de los propios pobres será imposible tener éxitos en la lucha contra la pobreza, eso implica la necesidad del empoderamiento de la sociedad, de apertura de oportunidades para que la población pueda participar en el diseño y ejecución de las soluciones para los problemas de pobreza.

El primer paso para reconocer la necesidad de la intervención de la población en la orientación de las líneas gruesas de la Estrategia, consiste en admitir la democracia deliberativa como un elemento central en la mejora de la calidad de la democracia. El Diálogo Nacional 2000, con las limitaciones de todo proceso participativo, es un paso de aceptación de la deliberación entre la sociedad y su sistema político para acordar los elementos centrales que definan el curso de una estrategia de lucha contra la pobreza.

Ese Diálogo Nacional, antecedente e insumo básico de la EBRP, fue concebido como la esfera pública donde actores de la sociedad, -territoriales y funcionales-, junto a actores del sistema político, acuerden una política de Estado para combatir la pobreza y la exclusión social. Así pues, la particularidad de la EBRP, más allá de sus elementos técnicos, busca recoger las conclusiones del Diálogo Nacional, Jubileo 2000, el Comité de Enlace y otros procesos participativos, es decir, que se nutre de un proceso

deliberativo, para transformar esos acuerdos en política pública, más todavía, en política de Estado, que tienda a rebasar las visiones de corto plazo que son usuales en el país.

La EBRP parte del reconocimiento de la institucionalidad existente, es más, pretende utilizarla y mejorarla. Por ello recoge las conclusiones del Diálogo Nacional apuntando a reconocer a los municipios como el brazo institucional más legítimo y apto para desarrollar las acciones de lucha contra la pobreza. En esa medida, en la EBRP existe un mensaje claro de impulso y profundización de la descentralización, pues comparte plenamente el principio de la subsidiaridad.

Dentro de las trabas que inducen a la ineficiencia estatal en el logro de los resultados de la política pública está la corrupción como una de las cuestiones más sensibles; seguramente por eso, los actores del Diálogo Nacional identificaron problemas de discrecionalidad y de corrupción en el uso de los recursos públicos de combate a la pobreza, debido a eso propusieron un mecanismo automático de transferencia de los recursos HIPC II a los municipios, mecanismo similar al de la Participación Popular. La EBRP basa parte de sus acciones en ese acuerdo logrado en el Diálogo Nacional y da un sentido de progresividad al uso de los recursos HIPC II al distribuirlos según criterios de pobreza.

No obstante, el tema de la corrupción y del uso discrecional de los recursos trasciende al manejo de los fondos HIPC II, por ello la EBRP incorpora en su contenido los mecanismos de monitoreo y de control social acordados en el Diálogo Nacional, pero lo hace desde la perspectiva de soportar la institucionalidad de control ya existente, por ejemplo, Comités de Vigilancia y Consejos Departamentales. La EBRP no piensa que sea necesario sustituirlos, por el contrario, entiende que es necesario reforzarlos.

Se reconoce la necesidad de fortalecer el Estado, dotarle de capacidad e idoneidad, transformarlo en auténtico instrumento de servicio público y procurar una administración eficiente y transparente. Tal objetivo se busca mediante la aplicación de políticas explícitas que procuran la institucionalización de organismos clave de la administración pública en la ejecución de la EBRP.

La EBRP no parte del criterio de que la lucha contra la pobreza se agota en el esfuerzo de conseguir una mayor cantidad de inversión social, sino que, primero, los recursos existentes deben ser usados con mayor transparencia y, segundo, apunta a mejorar la calidad de la inversión social, pues no basta mejorar su cantidad, sino que simultáneamente es vital subir su calidad.

El Diálogo Nacional planteó introducir equidad en la distribución de los recursos HIPC a los municipios mediante indicadores de pobreza, mecanismo que privilegia la

distribución de recursos entre los más pobres. La EBRP reconoce esas conclusiones y se orienta a impulsar la equidad no sólo respetando ese criterio de distribución, sino también impulsando esa lógica mediante una actividad explícita de compensación a través de la transformación de los Fondos de Desarrollo y del manejo transparente de sus transferencias.

Empero, no basta el respeto de la transferencia automática de los recursos HIPC II a los municipios, sino que también es necesario que éstos utilicen esos recursos en las prioridades que fueron definidas en el propio Diálogo Nacional, las cuales forman parte de las prioridades incluidas en la Estrategia. Para ello se requiere una actuación de corresponsabilidad, no sólo entre Estado y sociedad, sino entre el gobierno central que debe abonar automáticamente esos fondos a los municipios y el uso que deben hacer éstos de acuerdo a las prioridades fijadas en la Estrategia.

La EBRP reconoce explícitamente que la pobreza extrema se encuentra ubicada en el ámbito rural, asimismo entiende que es en ese espacio donde se desarrolla la mayor exclusión social contra indígenas, campesinos y, especialmente, contra las pobladoras indígenas y campesinas, pues es en áreas dispersas donde se presenta de manera más cruda la exclusión social de carácter étnico y de género, por esa razón, en el conjunto de los instrumentos que desarrolla propone acciones focalizadas de lucha contra la pobreza rural. De todas maneras, aún teniendo certeza de que está dada la señal de la focalización, entiende que todavía se requiere mucho más trabajo práctico para plasmarla de una mejor manera.

Aunque la EBRP pretende despegar algunas acciones de focalización para atender a la pobreza rural, sin embargo, hay elementos comunes con el mundo urbano. Por ejemplo, en ambos es central el esfuerzo que debe hacer el Estado para crear oportunidades para desarrollar el capital humano, pues sin éste, ningún país y menos el nuestro, podrán salir de la pobreza ni podrán eliminar la exclusión social.

La EBRP posee en su contenido un tratamiento transversal de la temática de género, medio ambiental y étnica, sin embargo, reconoce que se requiere un proceso más extenso y más reflexivo para apuntar mejor a esas temáticas que son fundamentales en la lucha contra la pobreza y la búsqueda de equidad. La tensión entre apuntar a una apuesta de transversalización de esos temas o a optar por su sectorialización está todavía presente dentro de la Estrategia.

La EBRP tiene conciencia de que, mediante la cada vez más intensa migración del campo a las ciudades, el número absoluto de pobres es mayor en los ámbitos urbanos, por ello mismo, traza políticas específicas para combatir a la pobreza en las poblaciones urbanas. No obstante, en un momento en que el Estado ya no es el mayor

empleador, no es simple el camino de solución de los problemas de empleo que son los que más atormentan a los pobladores de las ciudades.

Los contenidos conceptuales de la estrategia y la finalidad política de mejorar la calidad de la democracia, se explicitan de manera concreta en objetivos y metas posibles, cuantificables y verificables, las mismas que deberán ser observadas por el sistema político y la sociedad. En esta medida es imprescindible que partidos políticos y actores de la sociedad civil puedan y deban hacer un seguimiento al cumplimiento de las metas planteadas en esta estrategia.

Si la sociedad y sus actores tuvieron la posibilidad de empoderamiento al momento de proponer los contenidos para una estrategia de lucha contra la pobreza, de aquí en adelante su responsabilidad será mayor, pues deberán poseer un empoderamiento adicional, -basado en la premisa de la corresponsabilidad- para realizar un control social en compañía del sistema político verificando el cumplimiento o incumplimiento de las metas de la Estrategia. Asimismo, ese trabajo coordinado será imprescindible para mejorar el diseño e implementación de las políticas sociales.

La institucionalidad de la estrategia estaría trunca sin atender la conclusión del Diálogo Nacional que apunta a institucionalizar un sistema de monitoreo y de control social al cumplimiento de la Estrategia, pero la construcción de ese espacio de control social deberá tomar los recaudos de fortalecer la institucionalidad pública existente sin derrumbar las instituciones participativas que le han costado mucho esfuerzo a la sociedad y democracia bolivianas.

La voluntad estatal de admitir el control social en el cumplimiento de los objetivos de la Estrategia, debe explicitarse en su compromiso de elaborar información oportuna y transparente sobre la lucha contra la pobreza. Se requieren indicadores claros, fáciles de ser interpretados, para ver si se avanza o no en el sentido propuesto por los objetivos de las EBRP, pero tan importante como la elaboración oportuna de indicadores, es la democratización del uso de los mismos.

La EBRP implica el señalamiento de la línea gruesa por donde debe caminar el objetivo de superar la exclusión social y de combatir contra la pobreza, pero este camino es susceptible de mejorar continuamente. Cada autoridad gubernamental podrá poner los matices que crea más eficaces para obtener mejores resultados, empero, será preciso no perder de vista los objetivos que impulsaron a los actores a definir ciertas prioridades y a señalar determinadas urgencias.

La EBRP es un intento de interpretar la voluntad, las prioridades, y las preocupaciones y acuerdos surgidos en los procesos participativos que dieron lugar a la realización del Diálogo Nacional 2000, naturalmente que se trata de una lectura estatal, pero lo es con la voluntad de transformar en política pública y política de Estado esos acuerdos que se lograron entre la sociedad y su sistema político. La EBRP tiene limitaciones pero al ser un documento vivo y en la medida en que haya voluntad y capacidad de implementarla, se la podrá ir perfeccionando siguiendo una lógica de proceso que no pretende derrumbar todo y fundar el país en cada instante. Un ejemplo de ello es el taller "El Gobierno Escucha" que organizó el Gobierno con la participación de la sociedad civil para enriquecer la Estrategia. Lo que se requiere es un esfuerzo de continuidad para reforzar aquello que la sociedad ha demandado.

SÍNTESIS DE LA ESTRATEGIA BOLIVIANA DE LUCHA CONTRA LA POBREZA

INTRODUCCIÓN

1. Después de 18 años de democracia y 15 años de reformas estructurales, Bolivia ha logrado importantes avances para consolidar la institucionalidad y la estabilidad económica. El proceso de cambio, sin embargo, no ha finalizado y requiere profundizar las acciones a favor de una mayor equidad que permita reducir los elevados niveles de pobreza que prevalecen especialmente en el área rural.
2. El crecimiento impulsado desde fines de los ochenta no logró revertir la tendencia del desarrollo basado en la explotación de recursos naturales, no fortaleció la competitividad y tuvo un escaso impacto sobre la diversificación de las exportaciones. Estos aspectos han mantenido las brechas regionales, han profundizado las diferencias entre el área urbana y rural y no han propiciado la integración territorial.
3. La población pobre está expuesta a elevados niveles de vulnerabilidad frente a desastres naturales y cambios económicos y sociales, las acciones carecen de programas de protección social y prácticamente no se han desarrollado mecanismos para fortalecer el manejo de los riesgos. A pesar de los cambios que significaron los procesos de descentralización y participación popular, la población más empobrecida en particular los pueblos indígenas originarios, ayllus y comunidades campesinas todavía están al margen de las decisiones y no participan efectivamente en la asignación de recursos ni en la representación política. Estos aspectos cuestionan severamente la democracia y la gobernabilidad.
4. Frente a la evidencia de dar una respuesta para la reducción de la pobreza, el Estado ha propiciado una consulta con la sociedad civil a través del Diálogo Nacional, en busca de generar acuerdos para llevar adelante acciones de política en un marco transparente y propositivo.
5. Los resultados del Diálogo fueron un importante insumo para la elaboración de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza la cual fue presentada a la sociedad civil para su discusión. Con el objeto de perfeccionar la Estrategia se organizó el seminario - taller "El Gobierno Escucha", el cual permitió introducir cambios sugeridos por la sociedad civil.

6. La Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP) constituye un marco para alinear las políticas en torno a la reducción de la pobreza que, partiendo del criterio de corresponsabilidad entre el Estado (en sus niveles de administración central, departamental y municipal) y la sociedad civil, propone acciones a favor de los pobres a partir de la demanda de la población expresada en las conclusiones del Diálogo Nacional, profundizando la descentralización mediante la delegación de competencias en la provisión de servicios básicos y la transferencia de recursos adicionales que permitirán atender a la población más pobre.

7. El documento de la Estrategia tiene un carácter dinámico, flexible y vivo lo cual permite perfeccionarla y/o adecuar diferentes programas para contribuir al objetivo central de reducción de la pobreza. Al reconocer la concertación entre la sociedad y el sistema político, la EBRP busca fijar la lucha contra la pobreza como una Política de Estado que será implementada en un ambiente de continuidad y fortalecimiento a través de las sucesivas administraciones de gobierno.

8. Las acciones suponen una articulación entre la política económica y social, en tal sentido reconoce que el crecimiento económico depende de los avances de la política social, y a la vez, éstos se refuerzan en la medida en que se consiga un mejor desempeño económico. La reducción de la pobreza requiere una acción deliberada del Estado a objeto de conseguir resultados efectivos.

9. La sostenibilidad de las propuestas de acción dependen del mejoramiento del marco institucional y la modernización del Poder Ejecutivo, Judicial y la lucha contra la corrupción. Los resultados se alcanzarán a través de la asignación adecuada de los recursos públicos, orientados hacia los programas de mayor impacto sobre la reducción de la pobreza. Deberá mantenerse un alto nivel de ejecución de la inversión pública y se deberá presupuestar recursos para el gasto recurrente a objeto de asegurar la sostenibilidad de la infraestructura económica y social.

10. La EBRP establece cuatro componentes para reducir la pobreza: la generación de oportunidades, en particular para las áreas rurales y peri urbanas, elevar las capacidades enfatizando la educación y salud, aumentar la seguridad y protección y propiciar una mayor participación e integración. Adicionalmente, contempla tres acciones en temas transversales con el fin de promover una mayor participación de grupos étnicos y pueblos indígenas e incluir temas de género y medio ambiente.

A. La pobreza en Bolivia

11. Bolivia presenta uno de los más elevados niveles de pobreza en América Latina, en 1992 los datos del Censo de Población y Vivienda revelaron que el 70% de la población tenía necesidades básicas insatisfechas y, a fines de los noventa, el 63% de la población generaba ingresos familiares por debajo de las líneas de pobreza.

12. Las políticas sociales llevadas a cabo durante los años noventa promovieron una mayor inversión en recursos humanos en el ámbito de la educación, salud y saneamiento básico. La Descentralización y Participación Popular contribuyeron a generar una redistribución de recursos hacia las regiones pobres, establecieron mecanismos de control social, promovieron el fortalecimiento institucional de las instancias descentralizadas e impulsaron una mayor participación de la sociedad.

13. Las inversiones sociales estuvieron acompañadas por mayores necesidades de gasto corriente para los sectores sociales. Entre 1995 y 1999 el gasto social como porcentaje del PIB, aumentó desde 12.3% hasta 16.5%. Sin embargo, el nivel de gasto social en Bolivia (35% del gasto público total) es todavía menor comparado con el promedio de la Región (41%). Las restricciones al aumento del gasto social están dadas por la insuficiencia de los ingresos tributarios frente a las crecientes necesidades y el elevado costo de la reforma del sistema de pensiones.

Principales determinantes de la pobreza

14. La pobreza urbana está asociada con los problemas de empleo y el bajo capital humano de los trabajadores. En promedio, el 85% del ingreso familiar urbano proviene de las actividades laborales. El crecimiento de los ingresos laborales, en particular en el sector empresarial y semiempresarial donde se observaron incrementos superiores al 5% anual, contrastan con los ingresos reales del sector familiar (por cuenta propia) que prácticamente estuvieron estancados. En los años noventa los cambios en la desigualdad salarial estuvieron explicados principalmente por una mayor demanda de mano de obra calificada en los sectores modernos y un rezago de ingresos en sectores con baja calificación.

15. En el área rural, la pobreza está explicada en gran medida por la baja productividad del sector agropecuario y el escaso valor de los productos en el mercado. La productividad está afectada por la utilización de técnicas de producción de pequeña escala, baja calificación de la mano de obra, escasez de agua y carencia de infraestructura productiva básica, alto costo del capital, falta de definición de derechos de propiedad sobre la tierra y los recursos naturales, y otros factores que inciden sobre la incertidumbre

en la utilización de la tierra de manera óptima. Se ha evidenciado la presencia de pueblos indígenas originarios en las tierras bajas que aun tienen una economía de subsistencia, basada en la caza, pesca y recolección, dichos pueblos y otras comunidades tienen problemas de acceso a los recursos naturales y presentan una baja capacidad productiva.

16. El valor de los productos agropecuarios está determinado por los elevados costos de transporte debido a la carencia de infraestructura vial que obstaculiza la comercialización e impide un mejor desempeño de los pequeños productores. Al mismo tiempo da lugar a la creación de altos costos de transacción en las redes de comercialización.

B. La contribución del diálogo a la EBRP

17. El Diálogo Nacional 2000 logró la participación de la sociedad civil y permitió identificar, desde su perspectiva, los problemas que impiden superar la pobreza, así como propuestas para resolverlos. Este proceso contribuyó al desarrollo de la democracia participativa y fortaleció la relación entre la sociedad civil y el sistema político.

18. El Diálogo Nacional 2000 se estructuró en base a tres agendas: Social, Económica y Política. Se desarrollaron amplios procesos participativos a través de mesas de trabajo y talleres de naturaleza territorial, desde el nivel municipal y sectorial involucrando a diversos sectores de la sociedad boliviana. Probablemente se trate del evento participativo más novedoso de la historia contemporánea de nuestro país conducido y convocado desde el Estado.

Resultados y acuerdos alcanzados

19. En la Agenda Social se establecieron acuerdos referidos a: (i) el establecimiento de políticas financieras, de fomento y promoción que beneficien a los pequeños productores, (ii) sistemas de comercialización de productos, (iii) asistencia técnica y capacitación productiva y (iv) construcción, mantenimiento y mejoramiento de caminos y sistemas de riego. Todo ello, con la finalidad de apoyar, en particular, la producción de micro y pequeñas empresas y de mejorar la infraestructura productiva.

20. Las acciones acordadas para mejorar los sectores de educación, salud y saneamiento básico se refieren a: (i) mayor dotación de infraestructura y equipamiento, (ii) recursos humanos calificados, (iii) asignación prioritaria de recursos públicos y (iv) fortalecimiento de la institucionalidad y gestión de los diferentes instituciones públicas involucradas en las actividades que corresponden a cada sector.

21. Aunque no se manifestaron como acuerdos, en lo referido a los aspectos político-institucionales se propuso: i) disminuir la burocracia, ii) definir participativamente un mecanismo de distribución equitativa de los recursos del TGN, iii) realizar una gestión por resultados y una institucionalización de cargos públicos, iv) la necesidad de mayores espacios de participación de los actores sociales en la elaboración de los planes departamentales y la flexibilización de recursos de contraparte de Prefecturas y Gobiernos Municipales, v) la aplicación de la Ley de Participación Popular y una adecuación de la Ley SAFCO para su aplicación a nivel municipal.

22. Se acordó que los recursos obtenidos por el alivio de la deuda externa (HIPC II) sean administrados por los Gobiernos Municipales y la transferencia se realice de manera automática por el sistema bancario. El 70% de estos recursos se distribuirá de acuerdo a indicadores de pobreza, el otro 30% se repartirá a los nueve departamentos de forma igualitaria, y al interior de las regiones la distribución se basará en indicadores de pobreza.

23. Se acordó la participación de la Iglesia Católica en la convocatoria a instancias de control social en los niveles nacional y departamental. En el nivel municipal se planteó que el Comité de Vigilancia sea el órgano de control social.

24. La Agenda Económica recopiló los resultados de los talleres sectoriales y de las cadenas productivas a partir de los cuales se plantearon las acciones necesarias para mejorar la situación de los diferentes sectores productivos. Para el fomento a la producción se planteó: i) mayor investigación para la competitividad, ii) asistencia técnica, capacitación e innovación tecnológica, iii) desarrollo de mercados, iv) creación de un marco institucional y legal adecuado a las necesidades de los sectores productivos, v) ampliación del porcentaje de inversión pública y la actualización de tasas y tarifas de operación para mejorar la cobertura y la calidad de infraestructura de servicios a la producción y al turismo.

25. En el área financiera se estableció la necesidad de contar con servicios que se adecuen a los requerimientos de la producción y que amplíen su cobertura regional y sectorial. En cuanto a las relaciones económicas internacionales se vio necesario el establecimiento de una política comercial que defina un marco legal y normativo del comercio interno y externo y del mercado. En el área de la regulación económica se planteó llevar adelante un programa de racionalización de trámites e implementar una adecuada legislación que permita mayor transparencia y genere mayor competencia en todos los sectores.

26. Para el logro de un desarrollo sostenible se recomendó la compatibilización de la legislación ambiental con los requerimientos del desarrollo local y regional y, la

necesidad de la reglamentación de la Ley del Medio Ambiente y la reconversión productiva orientadas al cumplimiento de la ley medioambiental.

27. Se planteó la necesidad de armonizar y simplificar la legislación laboral, manteniendo la protección al trabajador, generando condiciones de trabajo con normas claras. Se sugirió la modernización de la legislación laboral y la adecuación jurídica de las Micro y Pequeñas Empresas (MyPEs).

28. La Agenda Política es un insumo que contribuirá a definir el marco institucional para la lucha contra la pobreza. Este proceso reunió a diferentes sectores de la sociedad civil, el sistema político y representantes del Estado en sus niveles local, departamental y nacional para tratar aspectos referidos a democracia, transparencia y ciudadanía. En esta consulta se mencionaron aspectos referidos a la profundización de la democracia ampliando los espacios de participación y ejercicio de ciudadanía plena. Asimismo, se discutió la necesidad de introducir reformas institucionales que agilicen la lucha contra la corrupción.

29. En el Seminario - Taller "El Gobierno Escucha" se recogieron los comentarios y aportes de la sociedad civil a la EBRP, los mismos que fueron consideradas en la presente versión de la Estrategia.

C. La propuesta de la EBRP

30. La EBRP tiene el objetivo de reducir la pobreza a través de políticas económicas y sociales, con énfasis en la población con más carencias facilitándoles un mejor acceso a mercados, elevando las capacidades mediante la provisión de servicios básicos, aumentando la protección social y seguridad, promoviendo la participación ciudadana e igualdad de oportunidades.

31. Los cuatro componentes estratégicos, relacionados entre sí, que definen las acciones para la lucha contra la pobreza son:

- ***Ampliar las oportunidades de empleo e ingresos***, apoyando y fomentando a la capacidad productiva en particular de pequeños productores agropecuarios urbanos, promoviendo el desarrollo rural a través de una mayor inversión en infraestructura productiva y de comercialización, apoyando a la micro y pequeña empresa y desarrollando las microfinanzas.

· **Desarrollar las capacidades**, garantizando mejoras en la calidad de los servicios de educación primaria y salud preventiva, asimismo, se plantea un mayor acceso de la población a condiciones adecuadas de habitabilidad.

· **Incrementar la seguridad y protección de los pobres**, protegiendo a la población más vulnerable: niñas y niños, ancianas y ancianos, poblaciones afectadas por desastres naturales y acciones que permitan un mejor manejo de riesgos.

· **Promover la integración y participación social**, incentivando la participación social a fin de profundizar la Participación Popular y la Descentralización.

32. Adicionalmente, la Estrategia incorpora acciones para generar mayor equidad a favor de **grupos étnicos y pueblos indígenas, la equidad de género y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales preservando el medio ambiente.**

33. La Estrategia desarrolla un marco institucional para la reducción de la pobreza, enfatizando en la lucha contra la corrupción, estableciendo un marco de mayor competitividad, reduciendo la incertidumbre y promoviendo la asignación de recursos en un escenario descentralizado como eje central, tanto de decisiones como de uso de recursos.

34. Se han definido acciones prioritarias para reducir la pobreza y éstas determinan una ruta crítica de las acciones en el corto y mediano plazo. La priorización permitirá, en lo inmediato, aumentar las oportunidades de los pobres para generar ingresos y asegurar recursos para proteger e incrementar las inversiones en capital humano.

Ampliar las Oportunidades de Empleo e Ingresos de la Población Pobre

i) Promover el Desarrollo Rural

35. La reducción de la pobreza rural es uno de los más grandes retos de la EBRP. El desarrollo rural será promovido creando las condiciones económicas, sociales e institucionales apropiadas para incrementar las oportunidades de empleo e ingresos productivos de este sector de la población.

36. Para lograr este objetivo la EBRP prioriza: i) el incremento de infraestructura productiva a través de la construcción y mantenimiento de caminos vecinales, construcción y mantenimiento de sistemas de riego y micro-riego, provisión y mantenimiento de redes de energía eléctrica e incrementando el acceso a

telecomunicaciones; ii) la ampliación y fortalecimiento del acceso al recurso tierra; iii) el incremento de la competitividad y iv) la diversificación del empleo no-agrícola. Asimismo, la Estrategia promueve una mayor participación del sector privado, particularmente de las MyPEs, en el desarrollo rural.

ii) *Incentivar el Desarrollo de las Micro y Pequeñas Empresas*

37. El fortalecimiento de las MyPEs permitirá que éstas sean competitivas, autosostenibles y generen fuentes estables y productivas de mano de obra contribuyendo de esta manera al crecimiento económico.

38. Para alcanzar estos objetivos y crear las condiciones apropiadas para la efectiva integración de las MyPEs a la estructura productiva nacional, la EBRP apunta a apoyar y fortalecer el Plan para el Desarrollo de las MyPEs que propone: i) crear un entorno competitivo para su desempeño, ii) promover el desarrollo de un mercado de servicios no financieros que respondan a las necesidades del sector y iii) desarrollar las capacidades de las organizaciones públicas y privadas de apoyo a la microempresa.

iii) *Desarrollar las Microfinanzas*

39. El apoyo a las microfinanzas permitirá crear condiciones institucionales propicias para el desarrollo del sector productivo urbano y rural. En Bolivia, los problemas asociados a la oferta de crédito se deben fundamentalmente a la reducida cobertura de las instituciones microfinancieras y a la ausencia de un marco regulatorio para el desarrollo de entidades financieras en el medio rural. Los problemas asociados a la demanda de crédito se deben principalmente a las características y condiciones que enfrentan los sujetos de crédito en cuanto a niveles de producción, comercialización y distribución de sus productos.

40. Para superar la falta de acceso al crédito en el área urbana y rural, la EBRP propone i) diversificar y ampliar la cobertura de las microfinanzas en las áreas urbanas y rurales no atendidas, ii) fortalecer el marco institucional y regulatorio, ampliando la condición de prestatarios e inversores potenciales de pequeños productores en el área urbana y rural y iii) mejorar la calidad de la oferta de las microfinanzas, particularmente el crédito.

iv) Apoyar la Asistencia Tecnológica

41. El apoyo a la investigación y la innovación tecnológica está directamente relacionado con el acceso y difusión de información, lo que a su vez permite reducir los costos de transacción, mejorar la productividad y, en general, incrementar la eficiencia de la inversión en asistencia tecnológica. En el área rural, se apoyará a la asistencia tecnológica a través del fortalecimiento institucional del nuevo sistema de innovación tecnológica y las fundaciones mixtas que congrega (SIBTA). En el área urbana el apoyo a la asistencia tecnológica se canalizará a través del reforzamiento de los servicios de desarrollo empresarial que se implementarán como parte del SAT y a través del Plan Nacional para el Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa.

42. Las acciones específicas para apoyar la asistencia tecnológica en el área urbana y rural están orientadas a promover la oferta privada de asistencia técnica y capacitación, establecer un sistema de información para vincular la demanda y la oferta de asistencia técnica, desarrollar un sistema de asistencia técnica integral en el marco del SIBTA, e implementar los servicios de desarrollo empresarial a las micro y pequeñas empresas.

v) Incrementar la Infraestructura Vial

43. La reducción de la pobreza tienen como requisito indispensable contar con una infraestructura vial que permita el desarrollo económico. Una adecuada infraestructura vial dinamiza el comercio, favorece el acceso a productos esenciales para el desarrollo de las comunidades más deprimidas, genera empleo y facilita el acceso a servicios esenciales.

44. Las acciones estratégicas dirigidas a incrementar la infraestructura vial están orientadas a implementar el Plan Maestro de Transporte por superficie, incrementar la inversión en la red fundamental de caminos, incentivar la participación del sector privado en la construcción de caminos, completar e implementar el marco normativo y contar con una institución que administre eficiente y transparentemente los recursos.

vi) Ampliar las Oportunidades de Ingreso para los Ciudadanos Bolivianos como Propietarios de Activos

45. La Ley de Propiedad y Crédito Popular (PCP) crea dos beneficios con los recursos del Fondo de Capitalización Colectiva (FCC), proveniente del proceso de capitalización de las empresas públicas: el Bolivida y las Acciones Populares (AP). El Bolivida es una anualidad que se entrega a los mayores de 65 años al 31 de diciembre de 1995 y constituye parte de la red de protección social. Las Acciones Populares son Certificados

Fiduciarios transferibles, que serán distribuidas a todos los ciudadanos bolivianos que al 31 de diciembre de 1995 eran mayores a los 21 años y menores a 50 años.

46. Desde el punto de vista de generar oportunidades para los pobres, dado que las APs pueden ser utilizadas como garantías para el microcrédito (ya sea en forma individual o entre varios microempresarios o personas individuales), se originará un acceso más democratizado al crédito. Esto último permite incrementar por tanto las posibilidades de generar o ampliar la empresa del (de los) microempresario (s), particularmente en el área rural teniendo en cuenta las dificultades de los pequeños productores de este sector para proporcionar garantías.

Desarrollar las Capacidades Productivas de los Pobres

i) Mejorar la Calidad y Acceso del Servicio de Educación

47. Las acciones estratégicas y la asignación de recursos estarán dirigidas con carácter prioritario hacia el nivel primario sin descuidar los otros niveles y modalidad: educación técnica y alternativa y educación superior.

48. Las líneas de acción que se consideran son: i) transformación del currículo generalizándolo a los niveles inicial, primario y secundario, ii) transformación del sistema de formación y administración del personal docente, iii) promoción de la planificación y de la gestión educativa descentralizada y iv) fortalecimiento de la capacidad normativa y supervisora del órgano rector.

ii) Mejorar las Condiciones y el Acceso a los Servicios de Salud

49. La prioridad de la EBRP en salud coincide con el principal objetivo de la Reforma de Salud: Disminuir las tasas de mortalidad materno infantiles y controlar las principales enfermedades transmisibles.

50. Se consideran cinco líneas de acción: i) gestión eficiente de recursos humanos, ii) ampliación del sistema de seguros de salud que consolidará el Seguro Básico de Salud, iii) control de las principales enfermedades transmisibles y fortalecimiento del sistema de vigilancia epidemiológica, iv) mejoramiento de la calidad y el estado nutricional de la población y v) desarrollo de la interculturalidad en salud.

iii) *Mejorar las Condiciones de Habitabilidad: Saneamiento Básico y Vivienda*

51. La provisión de servicios básicos permite evitar enfermedades transmisibles como la malaria, el chagas y la leishmaniasis que son las principales causas de los problemas de salud de los grupos más vulnerables. La disponibilidad de agua potable es determinante en las condiciones de salud de los niños y puede contribuir a la disminución de las tasas de mortalidad y morbilidad infantil.

52. Se consideran dos líneas de acción: i) dotación y mejoramiento de la infraestructura sanitaria, para lo cual se acelerará la construcción de sistemas de agua potable y alcantarillado sanitario, y se implementarán programas de asistencia técnica a pequeños municipios y se elevará la calificación de los recursos humanos del sector y ii) mejoramiento de la infraestructura habitacional, para lo cual se construirán viviendas sociales en los municipios rurales, se modernizarán los sistemas de gestión y se actualizará el marco normativo del sector.

Aumentar la Seguridad y Protección de los Pobres

i) *Programas de Protección Social*

53. La EBRP establece la necesidad de reforzar programas de protección social en favor del adulto mayor, de la niñez y adolescencia y acciones para apoyar la seguridad alimentaria. Dichos programas transfieren recursos e incrementan las capacidades de la población vulnerable y están focalizados hacia grupos específicos.

ii) *Atención Integral a la Niñez*

54. La inversión en el cuidado y desarrollo de los niños y niñas permitirá aumentar las capacidades y condiciones de vida de la población más empobrecida.

55. Se impulsarán programas que incluyen: atención integral a la niñez en un marco descentralizado en el ámbito municipal y con participación de la ciudadanía, garantizando la sostenibilidad de este tipo de programas y la complementación con acciones en educación y salud.

iii) *Programas de Emergencia para Desastres Naturales y Empleo*

56. Se generarán recursos para un fondo de desastres naturales y se reglamentará la Ley para la Reducción de Riesgos y Atención de Desastres, fortaleciendo la institucionalidad adecuada para el manejo de acciones que enfrenten los desastres naturales.

57. Se desarrollarán acciones destinadas a crear empleos de emergencia como el Programa Intensivo de Empleo (PIE) que permitan crear mecanismos efectivos para enfrentar choques externos o desastres naturales que afecten a los ingresos de la población más empobrecida.

iv) *Garantizar la Seguridad Jurídica sobre los Activos*

58. La Estrategia considera tres líneas de acción: i) concluir el proceso de saneamiento de tierras e impulsar la profundización del ordenamiento administrativo agrario, ii) promover un proceso de consenso con la sociedad civil hacia la elaboración de una norma específica para el recurso hídrico y la definición de un marco institucional reconocido y aceptado por el Estado y la población y iii) fortalecer el sistema del Catastro Urbano en centros poblados con elevada incidencia de pobreza y con alta potencialidad para generar actividad económica.

Aumentar la Participación e Integración Social

i) *Apoyo y Capacitación para la Organización y la Participación Ciudadana*

59. La Participación Popular sustentará los esfuerzos para la organización y la participación ciudadana. Para consolidar este proceso se fortalecerá a los Gobiernos Municipales a través de una mayor capacitación de sus recursos humanos y se tomarán en cuenta los proyectos, priorizaciones y objetivos locales.

60. Se promoverá, en cada municipio, el control social y la participación ciudadana, a través de los Consejos Consultivos en cada municipio, promoviendo y fortaleciendo la formación de nuevas instancias de participación y toma de decisión como las mancomunidades, incorporando otras organizaciones funcionales representativas del Municipio, promocionando políticas para vincular los proyectos de mejoramiento de la calidad de servicios sociales o de desarrollo rural con el fomento de la participación ciudadana y, estableciendo un marco nacional de fortalecimiento institucional que apunta a alcanzar una mayor cobertura de los municipios y organizaciones sociales.

ii) Reducir las Desigualdades y Barreras por Discriminación Étnica

61. Se difundirá periódicamente indicadores desagregados por etnia a las autoridades y el público en general, como base para la definición de políticas y para alertar sobre aquellas áreas donde la desigualdad y la exclusión es mayor.

62. Se capacitará a pueblos originarios para el mejor aprovechamiento y uso de los recursos naturales junto con una mayor participación y organización. Se fortalecerá la Defensoría del Pueblo y constituirá una instancia a la cual puedan recurrir los pobres frente a cualquier abuso o violación de sus derechos. Se crearán programas para ampliar el acceso y permanencia de la población indígena en el sistema educativo. Se dará un mayor impulso a la educación en la modalidad bilingüe y el enfoque intercultural como elementos que contribuyen ciertamente a una disminución de las inequidades étnicas en Bolivia.

D. Temas Transversales

Promoción de la Equidad de Género

63. Se desarrollarán políticas que busquen la cualificación del rol productivo de las mujeres y fomento a la comercialización de sus productos, apoyando la capacidad productiva de las MyPEs, con énfasis en aquellas lideradas por mujeres, estableciendo sistemas de información tecnológica, de mercados y encadenamientos productivos y, facilitando el acceso a mujeres microproductoras urbanas y rurales.

64. Se promoverá la creación de programas de acceso de las mujeres rurales a la educación en todos sus niveles. Por otro lado, se facilitará el acceso de las mujeres a los servicios de salud con calidad, en un esfuerzo conjunto con el Ministerio de Salud e instituciones involucradas.

65. Se fortalecerá la acción municipal en el ámbito de las Defensorías de la niñez y de la mujer, considerados como uno de los principales mecanismos operativos de la Ley de Violencia Intradoméstica que afecta un factor clave del bienestar de importantes grupos de población femenina e infantil en situación de pobreza.

Desarrollo con Identidad

66. A fin de ampliar las oportunidades de las comunidades campesinas, pueblos indígenas y originarios se diseñará e implementará el Plan Nacional de Desarrollo Indígena que contendrá programas y proyectos de desarrollo en las áreas económica, social cultural, jurídica e institucional. Para la operativización del Plan se elaborará y promulgará la Ley para el Desarrollo Campesino, Indígena y Originario, que impulsará el respeto, protección y promoción del desarrollo de las comunidades campesinas, pueblos indígenas y originarios, como deber de la sociedad en general y del Estado en particular.

67. Se extenderá la cobertura de servicios de educación, salud y otros servicios sociales adaptando estos programas a las características, usos y costumbres de las comunidades campesinas, pueblos indígenas y originarios.

68. En el área política, se fortalecerán las organizaciones indígenas y originarias, se potenciarán y desarrollarán las capacidades de conducción de sus líderes con el propósito de facilitar el acceso y participación en los centros del poder político, en los ámbitos de los poderes ejecutivo, legislativos y judicial, tanto a nivel nacional como departamental y municipal.

69. Se respetará y fortalecerá las prácticas de democracia participativa y de gestión pública solidaria, propias de las culturas indígenas y originarias, facilitando la presencia competente de sus representantes en las instituciones del Estado y el ejercicio de la ciudadanía plena por parte de poblaciones indígenas.

Protección y Conservación del Medio Ambiente

70. Con el objetivo de revertir las tendencias negativas de la desertificación y degradación de suelos, las políticas tomarán a la cuenca como unidad de referencia e involucrarán la participación de la población civil.

71. Se diseñará e implementará el Plan Nacional del Recurso Hídrico que establecerá los lineamientos generales para la gestión y organización de este recurso, identificando acciones específicas para revertir los procesos de degradación y desertificación de suelos.

72. Se incorporará la dimensión ambiental en la gestión de los municipios del área rural, con énfasis en la aplicación de instrumentos de prevención y control ambiental, promoviendo y fortaleciendo la participación de la sociedad civil en la gestión de la calidad ambiental mediante consultas públicas. Se enfatiza también la importancia de ampliar la cobertura de programas y proyectos que promueven el cambio tecnológico y el apropiado uso de desechos en sectores de la minería e industria.

73. Para mejorar los niveles de ingresos de la población a través del aprovechamiento adecuado del potencial en recursos de biodiversidad, se consolidará el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) y la sostenibilidad financiera e institucional del Servicio Nacional de Áreas Protegidas (SERNAP). Se establecerán zonas de amortiguación externa de las áreas protegidas y corredores biológicos, de acuerdo a criterios ecológicos, socioeconómicos y culturales, y se promoverá la participación social en la planificación, manejo y administración de áreas protegidas.

74. Entre otras acciones específicas se encuentran: la implementación de la Estrategia Nacional de Conservación y Uso Sostenible de la Biodiversidad, el funcionamiento del Consejo Consultivo de Vida Silvestre y el apoyo al establecimiento del Sistema Nacional de Conservación de Recursos Genéticos.

75. Para lograr el aprovechamiento sostenible y equitativo de los recursos forestales se integrará el bosque, la industria y el mercado a través de alianzas estratégicas, sociedades de riesgo compartido y contratos subsidiarios entre los diversos actores y organizaciones públicas y privadas.

76. Se promoverá el libre acceso de toda la población a los bosques y tierras forestales para su manejo y aprovechamiento en la perspectiva de generar nuevas oportunidades que mejoren sus ingresos. Se dará asistencia técnica a todos los actores involucrados, de manera que se facilite la gestión del régimen forestal y se contribuya a los procesos de certificación forestal.

E. Marco Institucional y Control Social de la EBRP

77. El éxito en la implantación y sostenibilidad de la EBRP dependerá, en gran medida, de la posibilidad de constituir un entorno institucional favorable que fortalezca las instituciones del Estado, que desarrollen la credibilidad y confianza de la sociedad civil y que aseguren un oportuno cumplimiento de las acciones señaladas en la Estrategia.

78. Para ello, reconociendo las debilidades actuales del Estado boliviano, la EBRP señala políticas específicas de desarrollo institucional orientadas a profundizar y perfeccionar el

sistema descentralizado de la gestión pública; establecer mecanismos transparentes de asignación y administración de los recursos destinados a la reducción de la pobreza; promover la institucionalización y profesionalización de los órganos públicos encargados de la implantación de la EBRP; reconocer mecanismos explícitos de control social; y combatir la corrupción en todos los ámbitos de la administración pública.

Profundización de la Descentralización

79. Se hará una revisión exhaustiva de todas las competencias y atribuciones institucionales hoy vigentes para los Gobiernos Municipales, Prefecturas y organismos de la administración pública central, de manera de corregir ineficiencias y buscar una distribución que obedezca al principio de subsidiaridad.

80. En particular, se dispondrá, mediante Ley de la República, que tanto la responsabilidad por la contratación de personal docente y administrativo de las unidades educativas del sistema de educación pública, del personal médico, paramédico, de enfermería y el personal administrativo de los centros de salud de 1er y 2do nivel, como los recursos financieros y partidas presupuestarias asignadas a este personal, pasen a responsabilidad de los Gobiernos Municipales de todo el país de manera gradual y asistida en un período de tres años.

81. Para fortalecer el ordenamiento territorial y evitar la excesiva dispersión institucional se fomentará la creación de mancomunidades municipales y se evitará la distribución de recursos hacia los municipios con población menor a 5,000 habitantes.

82. En los municipios urbanos con población mayor a 100,000 habitantes, se promoverá la aplicación de políticas explícitas de distribución de recursos entre distritos y se profundizará la participación popular dentro del municipio.

Progresividad en la distribución de recursos

83. Se creará un mecanismo ordenador y transparente para la distribución de los recursos destinados a la inversión pública nacional, departamental y municipal. En particular, el DUF dispondrá la transferencia de recursos por fórmula considerando criterios de grados de pobreza según se acordó en el Diálogo Nacional para los recursos del alivio de la deuda.

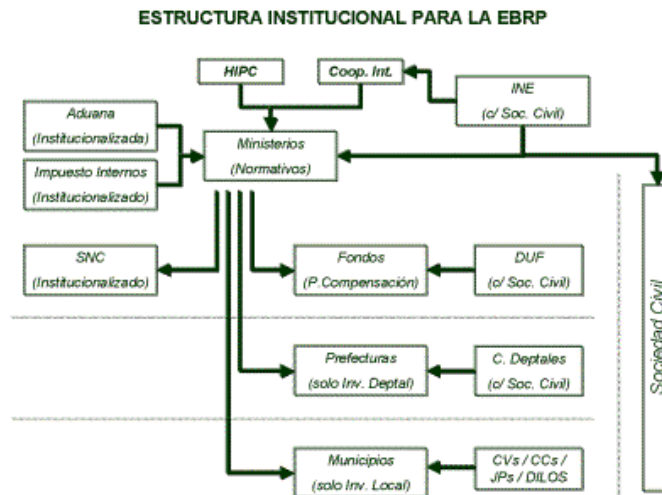
84. Con esta modalidad, los municipios podrán conocer los "techos" de transferencias que les correspondan y podrán preparar proyectos específicos en función de los lineamientos que señalen los diferentes sectores en el marco de la EBRP. Así, se buscará cumplir con dos objetivos: por una parte, que todos los recursos destinados a la inversión municipal se asignen en forma transparente y con un criterio progresivo de distribución y, por otra, que los municipios asignen esos recursos preferentemente a las áreas priorizadas por la EBRP.

Adecuación Institucional

85. Se realizarán adecuaciones en las estructuras institucionales vigentes en el país para dotarles de mecanismos efectivos de rendición de cuentas, así como de los incentivos correctos para lograr una eficiente y transparente administración de los programas de reducción de pobreza. En particular, se dará continuidad a la institucionalización de la Aduana Nacional y se iniciará un proceso similar con el Servicio de Caminos y el Servicio Nacional de Impuestos.

86. Se incorporará representantes de los Gobiernos Municipales, Comités de Vigilancia y de la Sociedad Civil en la Dirección de los Fondos y se consolidará el proceso de institucionalización del INE.

87. A nivel departamental se introducirán modificaciones sobre la composición y atribuciones de los Consejos Departamentales de manera de fortalecer sus posibilidades de fiscalización y promover mayor eficiencia y transparencia en la administración de las Prefecturas Departamentales.



Control Social

88. Una de las conclusiones que se alcanzó en el Diálogo Nacional 2000, fue la necesidad de contar con un mecanismo de Control Social sobre la gestión pública a nivel nacional, departamental y local, que se encargue de vigilar el correcto uso de los recursos destinados a la reducción de la pobreza, así como el oportuno cumplimiento de los planes y programas de la EBRP.

89. Para ello, según esas mismas conclusiones, se fortalecerán los Comités de Vigilancia en el nivel local y se promoverán mecanismos específicos de control de los servicios públicos en las comunidades. Asimismo, en los niveles departamental y nacional, se acordará con la Iglesia Católica la conformación de mecanismos desde la sociedad civil a los que se garantizará una total transparencia y acceso a la información de la gestión pública para el ejercicio del control social.

Lucha contra la corrupción

90. La implementación de la EBRP considera la aplicación de políticas de lucha contra la corrupción. El Plan Nacional de Integridad señala las áreas en las cuales estas acciones deben ser atendidas e implementadas y están referidas a: (i) la consolidación de la reformas judiciales, (ii) la aplicación de sistemas de transparencia en la gestión pública, y (iii) la adopción de medidas específicas en las áreas más vulnerables a la corrupción.

91. Con relación a las reformas judiciales se acelerarán las acciones tendientes a consolidar un funcionamiento auténticamente independiente de los órganos del sistema judicial: el Poder Judicial, el Ministerio Público y la Policía Nacional. Para ello será necesario completar la aprobación de la normativa aún pendiente y acelerar los programas de fortalecimiento y desarrollo institucional de estos órganos. En la medida que el aparato judicial funcione en forma oportuna e independiente se irán reduciendo los casos de corrupción impune y se darán las señales necesarias para corregir estructuralmente el problema.

92. Para mejorar los sistemas de transparencia en la gestión pública, se acelerará la implementación de la carrera administrativa, en el marco del Estatuto del Funcionario Público. Así también se aplicarán los sistemas de información y administración financiera ya desarrollados en el marco de los sistemas regulados por la Ley SAFCO, los sistemas de evaluación de la gestión pública por resultados y el fortalecimiento de la Contraloría General de la República.

93. En este mismo ámbito, conforme se identificó en los distintos talleres especializados realizados durante el Diálogo Nacional 2000, dos medidas que requieren reformas a la CPE son de particular importancia para el objetivo de disminuir la corrupción y promover la institucionalización del país. Por un lado la eliminación del monopolio de los partidos políticos para el acceso a los Gobiernos Municipales, que actualmente está distorsionando el ejercicio democrático a nivel local y promoviendo prácticas poco sanas de prebendalismo y corrupción política en los municipios; y por otra parte la regulación del derecho de inmunidad parlamentaria, que cuando se vincula al procesamiento de actos de corrupción se distorsiona completamente en su objetivo.

F. Mecanismos de asignación de recursos y financiamiento de la EBRP

Mecanismos de Asignación de Recursos

94. Los mecanismos de asignación de recursos y el financiamiento propuestos en la EBRP incorporan criterios de eficiencia, equidad, transparencia y participación en un contexto de mayor descentralización fiscal. La política de compensación del Directorio Único de Fondos (DUF) y la asignación de los recursos del alivio de la deuda externa (HIPC II) a los Municipios determinará que un porcentaje creciente de los recursos públicos sea ejecutado por los niveles descentralizados. En particular, los Gobiernos Municipales, según sus propios requerimientos y demandas, decidirán los programas y proyectos a los cuales destinarán sus recursos.

95. De esta forma, el cumplimiento de las metas propuestas en la Estrategia no sólo estará vinculado a la decisión del nivel central, sino fundamentalmente a las de instancias departamentales y locales que deberán asignar mayores recursos hacia las prioridades definidas.

96. La Estrategia plantea especial énfasis en la sostenibilidad de las inversiones, las mismas que para garantizar resultados de impacto deben ser complementadas con recursos orientados a operación, mantenimiento y reposición. El gasto recurrente vinculado a inversiones, generalmente se financia con recursos internos, que no son suficientes considerando la restricción presupuestaria fiscal y las características de la inversión pública para reducción de la pobreza.

97. El éxito de la EBRP está condicionado a la posibilidad de reasignar recursos hacia las prioridades. Bajo este marco se reasignarán los recursos de inversión pública internos y externos en un proceso gradual que involucrará acuerdos con la cooperación bilateral y

multilateral. Asimismo, se implementará un enfoque de gestión y evaluación por resultados en los niveles central, departamental y municipal.

98. Con la decisión de distribuir los recursos del HIPC II según criterios de grado de pobreza, se otorgará mayor progresividad a la asignación de recursos a favor de los más pobres. Esta decisión es consecuente con el creciente papel de los Municipios en la provisión de bienes públicos y permitirá complementar la equidad horizontal, generada a partir de la asignación por habitante que se aplica a los recursos de coparticipación tributaria.

99. La asignación de los recursos administrados por los Fondos a los Municipios, se efectuará atendiendo criterios de equidad y se otorgará prioridad a aquellos Gobiernos Municipales que presenten los mejores proyectos. Los proyectos elegibles serán establecidos por los diferentes ministerios sectoriales y deben enmarcarse a las prioridades definidas en la EBRP.

100. La Política Nacional de Compensación que aplicará el DUF, define los montos totales a ser transferidos para la formulación y ejecución de programas y proyectos de competencia municipal a través de un mecanismo de asignación de recursos por precios relativos con tasas de cofinanciamiento diferenciadas según el nivel de pobreza de cada Municipio y un incentivo adicional si los proyectos son presentados en mancomunidad.

Financiamiento de la EBRP

101. Las estimaciones realizadas sobre la base de escenarios macroeconómicos, señalan que en el período 2001 - 2006, la inversión pública relacionada con los componentes estratégicos alcanzaría a \$US 4.363,2 millones. De cumplirse esta previsión, se estima se requerirán \$US 1.710,0 millones para fines de operación, mantenimiento y reposición de la misma en forma adecuada.

102. Adicionalmente, para garantizar el cumplimiento de metas específicas sobre áreas que aún no cuentan con financiamiento (o al menos no en las magnitudes requeridas) relacionadas con electrificación rural, infraestructura vial, saneamiento de tierras y caminos vecinales, se demandarán recursos adicionales por un monto cercano a \$US 890 millones en el período 2001 - 2006. Esto significa que para cumplir con las metas propuestas en la EBRP, se requerirán alrededor de \$US 7.300 millones (incluyendo gasto corriente de fortalecimiento institucional y 50% de los recursos HIPC II que se asume podrían destinarse a gastos corrientes).

**EBRP: Proyección de Inversión y Gasto Recurrente
por Componente Estratégico 2001 - 2006 (1)**
(En millones de dólares corrientes)

| COMPONENTE/CONCEPTO | TOTAL | | |
|--|-------------|-----------|-------------|
| | 2001 - 2006 | | |
| | Inv. | Corriente | Inv.y Corr. |
| | Total | Total | Total |
| Oportunidades | 2.836,3 | 491,6 | 3.328,0 |
| Capacidades | 1.725,3 | 1.111,8 | 2.837,0 |
| Protección y Seguridad | 200,6 | 81,4 | 282,0 |
| Participación Social | 10,2 | 5,7 | 15,9 |
| Temas Transversales (género y etnias) | 141,8 | 9,0 | 150,9 |
| Institucionalidad | 64,6 | 3,6 | 68,2 |
| Alivio HIPC II | 214,1 | 66,3 | 280,3 |
| TOTAL EBRP (INV.Y GTO.RECURR.ASOCIADO A LA INV.) | 5.192,8 | 1.769,4 | 6.962,2 |
| RECURSOS DE ALIVIO HIPC II EBRP (MUNICIPIOS) | 0,0 | 214,1 | 214,1 |
| Rec.de F.Externo no asociados a inv.) Fort.Institucional | 0,0 | 182,5 | 182,5 |
| TOTAL GASTO CORRIENTE ASOCIADO A LA EBRP | 0,0 | 396,5 | 396,5 |
| EBRP Y GASTO CORRIENTE | 5.192,8 | 2.165,9 | 7.358,8 |

Fuente: Estimaciones sobre la base de información UPF y VIPFE.

(1) Incluye recursos del alivio HIPC II a partir del año 2001.

103. Sin embargo, como se señala en los planes de acción de la EBRP y teniendo en cuenta la necesidad de no vulnerar los equilibrios fiscales propuestos en el escenario base, el sector privado jugará un rol importante en el financiamiento de la misma. Es por ello que entre las metas de la EBRP se señala la concesión de carreteras de la red fundamental al sector privado, la cual será tanto para fines de mantenimiento como para construcción. Asimismo, la Estrategia promueve una mayor participación del sector privado en el desarrollo de microriego, rehabilitación y mantenimiento de caminos vecinales a través de micro y pequeñas empresas locales, y en general promueve, a través de instituciones como el DUF, una mayor participación de las comunidades y municipios en el desarrollo rural.

104. Si se dispone de recursos para enfrentar la totalidad de los gastos recurrentes que se originan producto de las inversiones estimadas, la implementación de la EBRP asociada a gastos de inversión para el período 2001-2006 asciende a \$US 5.192,8 millones y aquella asociada a la sostenibilidad de las mismas (gasto recurrente) se estima alcanzaría a \$US 1.769,4 millones.

105. Los gastos recurrentes asociados a las inversiones son elevados principalmente en los sectores de educación, salud y servicios básicos cuya operación y mantenimiento requiere un importante componente salarial, así como en el área de infraestructura vial que requiere de gastos corrientes para mantenimiento de caminos y carreteras.

106. Difícilmente el esfuerzo interno en términos de recaudaciones para lograr cubrir la totalidad de los gastos recurrentes de contraparte será suficiente, por lo tanto, la EBRP propone flexibilizar los recursos de contraparte exigidos por la Cooperación Internacional para programas asociados a las prioridades y así liberar dichos recursos de contraparte, por períodos definidos y hasta que el país logre paulatinamente incrementar los recursos internos, a fin de destinarlos a gastos recurrentes asegurando, de esta manera, la sostenibilidad de las inversiones.

107. En resumen para asegurar el financiamiento requerido, la EBRP propone:

- Mejorar la capacidad interna de captar recursos (mayor recaudación tributaria).
- Incrementar la participación privada en la construcción y mantenimiento de la infraestructura.
- Proponer a la Cooperación Internacional prolongar en forma generalizada el acceso de Bolivia a las ventanillas de crédito concesional.
- Reorientar programas y proyectos de inversión pública con menor impacto en la reducción de la pobreza hacia las prioridades definidas en la EBRP.

G. Metas, seguimiento y Evaluación de la EBRP

Indicadores y Metas

108. A lo largo de los próximos 15 años, las acciones de la EBRP tendrán un impacto sobre la reducción de la pobreza, este aspecto determina la necesidad de contar con indicadores y metas que permitan medir el progreso de la Estrategia. La evaluación se realizará a partir de Indicadores de Impacto y Resultado a objeto de determinar el grado en que la reducción de la pobreza se atribuye a las acciones de política.

109. La EBRP ha diseñado indicadores en tres niveles: (i) Impacto, (ii) Resultado y (iii) Intermedios. Dichos indicadores están relacionados y serán cuantificados a través de encuestas y registros administrativos.

110. El logro de las metas dependerá en gran medida del desempeño económico, de la efectividad de las acciones planteadas en la EBRP, del financiamiento y la capacidad de los diferentes niveles de administración para alinear los recursos en función de las prioridades.

111. Los Indicadores de Impacto resumen los cambios en las dimensiones de la pobreza. Se utilizan los indicadores de resultado como una medida aproximada de evaluación, con el propósito de observar los efectos de las acciones de la Estrategia en periodos menores. Los indicadores intermedios están asociados al conjunto de programas y proyectos contenidos en el plan de acción de la EBRP y por ello se constituye en el instrumento de seguimiento de la misma. Adicionalmente se desarrollarán indicadores para el seguimiento de la Estrategia en los municipios.

112. Al final de la implementación de la Estrategia se espera elevar substancialmente los niveles de bienestar de los pobres, incrementando los niveles de ingreso, los niveles de educación y mejorar las condiciones de salud.

Metas Principales al 2015

- “ Disminuir la incidencia de la pobreza en al menos 22 puntos porcentuales (de 63% actual a 41%).
- “ Reducir la extrema pobreza de 37% actual a 17%, superando así la meta internacional de reducir la extrema pobreza al menos a la mitad.
- “ Aumentar la esperanza de vida de 62 a 69 años.
- “ Incrementar el porcentaje de la población con 8 o más años de escolaridad de 51% a 67%.

Evaluación y Seguimiento

113. El proceso de evaluación involucra la identificación de los principales programas a ser evaluados, la definición del impacto que se espera de los mismos en el marco de la EBRP, la identificación de las principales fuentes de información y los arreglos institucionales necesarios para asegurar este proceso.

114. La evaluación requiere generar información confiable, dichos indicadores se apoyarán en el mejoramiento de las encuestas de hogares (MECOVI), los resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda (2001) y el desarrollo de los registros administrativos.

115. Los resultados de la evaluación así como las metodologías serán difundidos a las instituciones y al público. Organizaciones privadas y públicas serán invitadas a formar

parte de un grupo de asesoramiento a la implementación de la EBRP. Estos resultados serán compartidos con la sociedad civil en las instancias que se acuerden.

116. El proceso de retroalimentación de la EBRP, permitirá mejorar la gestión de los resultados en la lucha contra la pobreza y fortalecerá la institucionalidad basada en una amplia participación ciudadana.

H. Contexto Macroeconómico de la Estrategia

117. La EBRP se establece en un contexto de economía de mercado y preserva los equilibrios macroeconómicos lo cual, entre otros aspectos determina que las acciones y políticas definidas en la EBRP no vulneran las políticas fiscales, monetarias, comerciales y financieras establecidas en el Programa Económico Boliviano.

118. La EBRP se apoya en la continuidad de las políticas económicas que mantienen la estabilidad y un ambiente macroeconómico adecuado para el desarrollo de las actividades productivas. Asimismo, impulsará la profundización de reformas estructurales que fomenten el crecimiento y la inversión.

119. El crecimiento económico sostenible es un factor relevante para aliviar la pobreza. El programa económico boliviano de mediano y largo plazo tiene como objetivo lograr tasas de crecimiento entre 5.0% y 5.5% durante los próximos quince años.

120. La Estrategia busca un crecimiento con mayor uso de la mano de obra en relación al que se ha dado en el pasado reciente y por ello el apoyo a la microempresa y las microfinanzas, pero también asume que la contribución de la mediana y gran empresa del sector privado -nacional y extranjero- continuará siendo fundamental para lograr las tasas de crecimiento señaladas como objetivos en la Estrategia. De esta forma, los escenarios macroeconómicos desarrollados dependen de la consolidación de un ámbito jurídico y económico apropiados para el fortalecimiento del sector privado.

121. La sostenibilidad del déficit está sustentada en el financiamiento de fuentes no inflacionarias y la disminución paulatina del crédito interno del Banco Central y del sector privado, evitando así en este último caso, efectos de desplazamiento del gasto público al sector privado. De esta manera, se busca asegurar una disponibilidad adecuada de crédito para los agentes privados, con la aplicación de medidas de política y con mayores esfuerzos para aumentar los ingresos tributarios y mejorar la eficiencia de la recaudación. Las políticas de gasto estarán de acuerdo a los ingresos que se obtengan y privilegiarán el gasto social corriente y de inversión conforme a las prioridades definidas en la Estrategia.

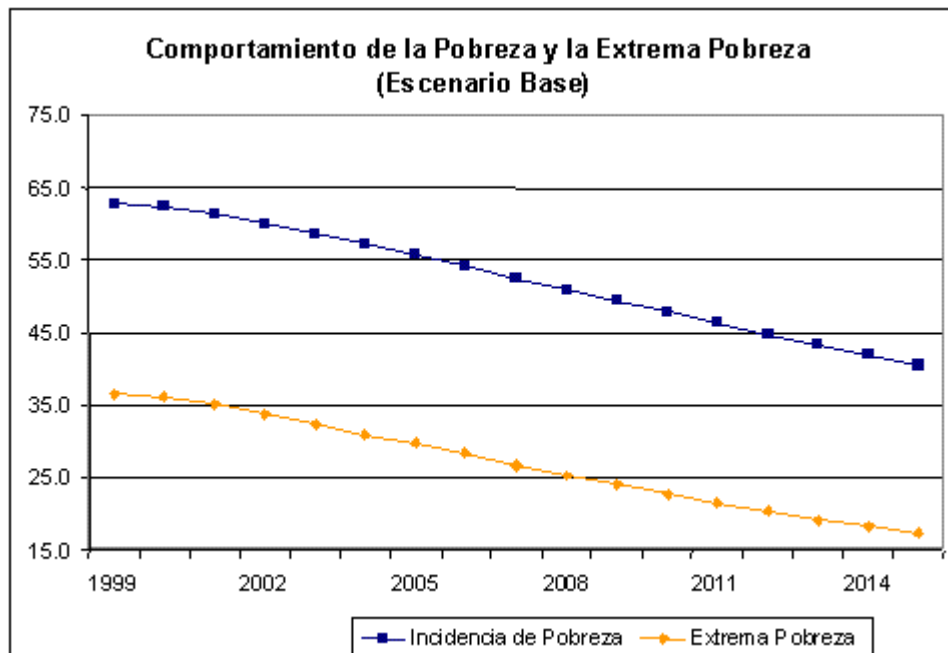
122. Los niveles de déficit en los próximos años estarán todavía muy influidos por el costo de las reformas estructurales en particular la de pensiones, por tanto el espacio para destinar mayores recursos para gasto social y alcanzar los objetivos de reducción de la pobreza planteados en la EBRP es todavía limitado si sólo se consideran los recursos provenientes del esfuerzo interno del país y de las fuentes externas hasta ahora comprometidas. Es por ello que la iniciativa HIPC ampliada (HIPC II) y otras iniciativas que el país propone en el marco de la Estrategia, como ser una mayor participación del sector privado en la construcción y mantenimiento de infraestructura, permitirán disponer de fuentes de financiamiento adicionales para asegurar el logro de los objetivos planteados en la Estrategia.

123. La Reforma de Aduanas implementada en 1999 comenzará a generar mejoras en la eficiencia y el control del régimen aduanero, lo cual incrementará los ingresos por renta aduanera, IVA e ICE sobre las importaciones. Asimismo, la promulgación del Código Tributario establecerá la estructura jurídica que permita incrementar no solamente la base tributaria, sino también la conciencia tributaria del contribuyente que resultará en un aumento de la recaudación tributaria interna. Por otro lado, los ingresos del Tesoro General de la Nación (TGN) se incrementarán por concepto de Regalías provenientes de la exportación de gas al Brasil.

124. La política monetaria continuará con su principal objetivo de buscar la estabilidad de precios a fin de lograr tasas de inflación menores al 4%, y contribuirá, a través de la política cambiaria, a mantener un tipo de cambio real competitivo para las exportaciones.

125. La sostenibilidad de la balanza de pagos está basada en un crecimiento sostenido de las exportaciones, en la inversión directa dirigida en su mayor parte hacia los sectores minero y de hidrocarburos, que financiará parte importante de las importaciones, y en el endeudamiento del sector público a tasas y plazos acordes con las posibilidades de generar recursos para enfrentar el servicio de la deuda. De esta forma, el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos muestra una tendencia decreciente en el tiempo hasta situarse en niveles por debajo del 5% del PIB. Lo anterior significa que el ahorro externo será por tanto menor y que la inversión será financiada en una proporción creciente con ahorro nacional.

126. El planteamiento de la EBRP de destinar más recursos hacia el área rural, infraestructura, y al apoyo de las MyPEs, permitirá alcanzar un crecimiento que alcance a sectores de la población que hasta ahora no logran acceder a los beneficios de éste. Adicionalmente, mejorará la productividad de los sectores intensivos en mano de obra, permitiendo así una disminución de la brecha entre sectores modernos y atrasados o tradicionales de la agropecuaria, la manufactura y servicios principalmente.



127. Estimaciones realizadas señalan que a esa tasa promedio la incidencia de la pobreza se reduciría de 62.4% el año 2000 a 40.6% el año 2015 y a más de la mitad la extrema pobreza, que pasaría de 36.5% estimada en el año 1999 a 17.3% el año 2015. Es decir, a ese ritmo de crecimiento la incidencia de la pobreza y la extrema pobreza se reducirían a un promedio anual de 1.45% y 1.26%, respectivamente. Estas tasas se encuentran muy cerca del promedio observado en otros países que por períodos prolongados han crecido a tasas de al menos 5% anuales y permitirá a Bolivia cumplir con la meta internacional de reducir la extrema pobreza a la mitad.

128. Los niveles de ahorro e inversión se situarán en al menos 20% del PIB y la inversión privada nacional irá creciendo. El ahorro nacional también crecerá hasta situarse en un nivel promedio cercano al de 15% del PIB, disminuyendo así la dependencia de la economía boliviana para financiar la inversión que requiere para crecer.

EBRP: Escenario Macroeconómico
Evolución de Variables Macroeconómicas

| | 2000 | 2003 | 2007 | Promedio 2008-2015 |
|--|-------|-------|-------|--------------------|
| (Cambio porcentual anual) | | | | |
| Producción y Precios | | | | |
| PIB real | 2.5 | 5 | 5.4 | 5.5 |
| Precios (fin de periodo) | 3.41 | 3.8 | 3.5 | 3.5 |
| (Como porcentaje del PIB) | | | | |
| Ahorro | 18.8 | 20 | 22.5 | 23.1 |
| Ahorro Nacional Bruto | 13.7 | 15.1 | 17.8 | 18.4 |
| Ahorro Externo | 5.1 | 4.9 | 4.7 | 4.7 |
| Inversión Interna Bruta | 18.8 | 20 | 22.5 | 23.1 |
| Formación Bruta de Capital | 18.5 | 19.6 | 22.1 | 22.7 |
| Privado | 11.5 | 12.3 | 13.8 | 14.4 |
| Público | 7 | 7.4 | 8.3 | 8.3 |
| Superávit (Déficit) del Sector Público No Financiero | -3.7 | -3.2 | -1.8 | -1.3 |
| Financiamiento | 3.7 | 3.2 | 1.8 | 1.3 |
| Externo Neto | 1.9 | 2.7 | 1.8 | 1.6 |
| Interno Neto | 1.8 | 0.5 | 0 | -0.3 |
| Exportaciones FOB | 14.5 | 17.5 | 18.9 | 18.6 |
| Importaciones CIF | -20.7 | -22.7 | -23.4 | -22.9 |

Fuente: Elaborado sobre la base de Información del Banco Central de Bolivia

I. La cooperación Internacional en el Marco de la EBRP

129. Para un país de bajos ingresos como Bolivia, la participación de la Comunidad Internacional, tanto a través de los organismos multilaterales como de agencias bilaterales y gobiernos amigos, ha sido siempre un aspecto crítico y de mucha importancia para los programas de desarrollo.

130. Hasta ahora, la estrategia de relacionamiento de Bolivia con la Comunidad Internacional se ha desarrollado en dos grandes ámbitos. Por un lado, la relación con los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), vinculada principalmente a la discusión de temáticas de interés internacional como la lucha contra el narcotráfico, la ejecución de reformas estructurales, la renegociación y alivio de la deuda externa, la implementación de programas de asistencia técnica y financiera para el desarrollo y la promoción de la inversión extranjera en el país. Por otro, la relación con los países vecinos que sobre todo se ha plasmado en aspectos de orden comercial y político.

131. Sin embargo, Bolivia está enfrentando dos problemas críticos que debe resolver. Por una parte, requiere realizar fuertes inversiones para lograr resultados concretos en su

lucha contra la pobreza, pero por otra, y como resultado de esas inversiones y otras anteriores, debe destinar montos crecientes de recursos para la sostenibilidad de éstas. En este sentido, el país ha iniciado negociaciones ante organismos financieros multilaterales y con la Cooperación Internacional para evitar el cierre de las facilidades concesionales de financiamiento.

132. De esta manera, será importante para el logro de los objetivos de la EBRP que Bolivia pueda prolongar de una manera generalizada el periodo de acceso a financiamiento externo en términos concesionales, es decir, con tasas de interés más bajas y periodos de amortización y gracia más amplios.

133. Otro aspecto clave que debe resolver el país en conjunto con la Comunidad Internacional, es el tema de capacidad de desembolsos. En la medida en que se logre una más efectiva ejecución de desembolsos se podrá avanzar a un mayor ritmo en ejecutar programas y proyectos, particularmente en aquellos asociados a la reducción de la pobreza. Esto requiere por una parte que el sector público mejore sus mecanismos administrativos para ejecutar proyectos y cumpla con las contrapartes acordadas para desembolsar recursos externos, y por otra, que la propia Comunidad Internacional flexibilice sus normas de desembolsos y se adecue a las prioridades definidas en EBRP.

134. Por otra parte, pensando en la sostenibilidad de un programa de desarrollo y reducción de pobreza en el largo plazo, que constituye el objetivo final de la EBRP, está claro que Bolivia debe superar en forma gradual la dependencia de la ayuda externa. Esto se conseguirá, como está previsto, en la medida que se cumplan las metas de crecimiento, se fortalezcan las finanzas públicas y se desarrollen los programas de empleo e ingresos previstos en la Estrategia. En esta medida, las formas y objetivos del relacionamiento de Bolivia con la comunidad internacional deberán evolucionar a otros ámbitos, en particular el referido al comercio.

135. En el marco de estos antecedentes y buscando hacer de la Comunidad Internacional un socio estratégico para el desarrollo de Bolivia, la EBRP plantea la necesidad de enfocar el trabajo con la Comunidad Internacional en tres áreas específicas:

- Postergar o aliviar el ritmo de graduación de Bolivia de las ventanillas de financiamiento concesional con el objeto de asegurar tanto el financiamiento de la EBRP en términos adecuados, así como el logro de sus resultados.

- Implementar los principios del Nuevo Marco de Relacionamiento entre Bolivia y la Cooperación Internacional con el objeto de facilitar el desembolso de los recursos de ayuda y orientarlos a los objetivos del la EBRP.

- Incorporar en la agenda de discusión bilateral los temas vinculados a la apertura de mercados y tratados de libre comercio con los países OCDE con el objeto de dar sostenibilidad de largo plazo a las políticas de desarrollo contenidas en la EBRP.