

## Preguntas clave para examinar el concepto de los DELP<sup>1</sup>

En el examen conjunto del concepto de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP), el personal del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional propone concentrarse en las preguntas clave que se especifican más adelante. Aquellos que contribuyan al examen, incluidos los interesados directos en los países participantes en el proceso de elaboración de los DELP y los asociados externos para el desarrollo, quizá deseen concentrar sus aportes en esas preguntas. Asimismo, se recibirán con beneplácito comentarios sobre las preguntas propiamente dichas, pues se ha previsto pulirlas y modificarlas a medida que avance el examen.

Debido a que los países se encuentran en distintas etapas del proceso de preparación de los DELP, se reconoce que estas preguntas no tendrán la misma importancia para todos ellos. Por tal motivo, podría ser útil dividir a los países en cuatro categorías generales: 1) aquellos que aún no han completado un DELP provisional; 2) aquellos que han completado un DELP provisional; 3) aquellos que están bastante adelantados en la preparación de su primer DELP definitivo, y 4) aquellos que ya han completado su primer DELP definitivo. Con el objeto de facilitar el procedimiento, cada una de las preguntas clave indicadas a continuación incluye (entre paréntesis) la categoría de país a la cual corresponde aplicarla.

Hay dos preguntas generales, seguidas de un conjunto de preguntas relativas a ciertos aspectos específicos. Esas preguntas son intencionalmente amplias. Por consiguiente, a continuación de muchas de ellas se señalan algunos aspectos (no necesariamente todos) que se podrían considerar al responder la pregunta.

### Preguntas generales

1. ¿Cuáles han sido hasta la fecha los principales logros y retos relativos a la formulación y la aplicación de las estrategias de lucha contra la pobreza?

*El logro principal consiste en haber puesto en la agenda pública el tema de la pobreza. Entre otros logros está también la introducción –aunque fuera con mucha timidez y abundantes restricciones– de una metodología participativa en el debate de políticas públicas. Entre los retos está el de profundizar el conocimiento de la pobreza, en sus diferentes expresiones y con las características propias que presenta en nuestro país. También es un reto profundizar la experiencia de formulación participativa de políticas públicas, tanto porque el resultado obtenido, es decir la EBRP, es todavía muy deficiente como porque en realidad el proceso participativo fue muy corto y quedó circunscrito a proporcionar insumos para la EBRP. La aplicación y seguimiento de la EBRP, sobre todo en lo que suceda a nivel de cada municipio, proporcionará elementos para conocer mejor la pertinencia, validez y eficacia de las políticas propuestas.*

---

<sup>1</sup> Versión a la que se han añadido los comentarios y las respuestas solicitadas. Todo lo añadido está en cursiva y de exclusiva responsabilidad de Hugo Fernández. El autor es Director Ejecutivo de UNITAS. La Unión de Instituciones para el Trabajo de Acción Social es una de las nueve Redes de ONGs que participaron activamente en el proceso de elaboración de la EBRP.

2. En vista de la experiencia adquirida hasta la fecha, ¿cómo se pueden modificar las directrices y modalidades del concepto de los DELP a fin de mejorar su impacto en el desarrollo a el largo plazo?

*Definitivamente, no es lo mismo trabajar con el apoyo de expertos que con métodos participativos. Una primera y gran diferencia es que los métodos participativos son más lentos y caros. Hace falta mayor difusión y más adecuada de lo que se quiere lograr como resultado del proceso y del rol que se espera jueguen en él los distintos actores. Es importante que quien sea que tenga a su cargo la dirección del proceso –normalmente el ejecutivo, pero podría también ser el parlamento de un país– esté convencido de su pertinencia y no simplemente resignado a presidirlo porque no puede oponerse. Un verdadero proceso participativo debería tener un cronograma adecuado y no estar sujeto a excesivas presiones externas para la obtención de sus resultados en fechas fatales. Habiendo adoptado la figura de ‘documento vivo’, la actual EBRP debería someterse a un proceso de revisión anunciado, preparado y programado con suficiente anticipación.*

## I. PREGUNTAS CLAVE

### *Identificación y participación*

3. ¿La preparación de los DELP ha sido una iniciativa de inspiración nacional y, en caso afirmativo, han asumido los gobiernos plenamente la dirección del proceso de preparación de los documentos? (2, 3, 4)

- Respaldo de las autoridades políticas de más alto nivel
- Participación de los ministerios sectoriales
- Participación de los parlamentos
- Conducta del personal de las instituciones financieras internacionales

*No puede afirmarse que la preparación de la EBRP haya sido una iniciativa de inspiración nacional. En todo momento estuvo claro que era una condición más, de las IFIs, para la condonación de la deuda. Probablemente por ese motivo no fue asumida plenamente por el conjunto del gobierno.*

- ◆ *No contó con el respaldo de las autoridades políticas del más alto nivel. El proceso estuvo a punto de fracasar por el estado de sitio dictado en abril de 2000<sup>2</sup>. El grupo más allegado a Jorge Quiroga, entonces todavía vicepresidente, sí se involucró plenamente. La ventaja, ahora, es que este grupo ha adquirido mayor peso político.*
- ◆ *Los ministerios sectoriales sólo se involucraron débilmente. En realidad no se adecuaron al proceso, sino que pretendieron aprovechar el proceso para consolidar sus propios planes. Nunca estuvieron dispuestos a adecuar su planificación al marco más amplio propuesto por la EBRP. El debate sobre la distribu-*

---

<sup>2</sup> Solamente alguien que no conoce a cabalidad las implicaciones de convocar a un Diálogo Nacional puede, simultáneamente, dictar ‘estado de sitio’. Una repercusión inmediata fue que la persona a quien se había encargado la Secretaría Técnica del Diálogo renunció. Este puesto pudo ser llenado posteriormente con el concurso de otra persona, pero el daño estaba hecho.

*ción de los recursos entre alcaldes y ministros de salud y educación tuvo hasta el final esta incoherencia.*

- ◆ *El parlamento estuvo totalmente ausente. Particularmente en la época en que se desarrolló el proceso de elaboración de la EBRP, el parlamento atravesaba uno de sus períodos de mayor desprestigio, por falta de ética, corrupción e insensibilidad ante los problemas de la gente. Pero se debe tener en cuenta que no se hizo tampoco ningún esfuerzo para involucrar a los parlamentarios en el proceso de elaboración. El BM y el FMI consideran al gobierno, no al parlamento, como su interlocutor. Sus presiones se ejercen sobre los órganos y los funcionarios del ejecutivo. La cooperación bilateral actúa de manera parecida: por una parte, contribuye a la presión y, por otra, colabora en implementar las medidas que se consideran necesarias, siempre en diálogo con funcionarios del poder ejecutivo. Los miembros del parlamento no parecen estar en su agenda. Siendo los DELP –por definición un tema de largo plazo– se deberían trabajar más con los parlamentos. Se evitaría así la oposición puramente política –de coyuntura– al debate del tema. Se tendría una formulación más amplia de los DELP, con opiniones de mayorías y minorías. Lo que se obtiene con el enfoque actual es un documento gubernamental, que está contaminado por el prestigio o desprestigio del gobierno actual, y que no necesariamente va a ser asumido por el gobierno siguiente. Cuando el proceso se realiza tan cerca de la fecha de la próxima elección, como en el caso presente, el riesgo es muchísimo mayor.*
- ◆ *El personal de las instituciones financieras internacionales estuvo muy atento al proceso. Hubo preocupación por la participación de la sociedad civil. Pero también hubo hermetismo. No se sabía bien quién llevaba la iniciativa, pero se percibía la intención de restringir innecesariamente la discusión al tradicional círculo ‘gobierno–cooperación’.*

4. ¿Hasta qué punto los gobiernos han preparado y aplicado los DELP en una forma abierta y participativa? (3, 4)

- Grado de la participación de los gobiernos locales y la sociedad civil
- Función de los asociados para el desarrollo, incluidas las instituciones financieras internacionales
- Eficacia de las disposiciones para efectuar consultas y recibir comentarios acerca del modo en que se tomaron las decisiones
- Impacto de las limitaciones de capacidad entre las organizaciones de la sociedad civil
- Supervisión participatoria de la aplicación

*Es conocido el punto de vista del BM y el FMI respecto a que el proceso boliviano alcanzó altos niveles de participación. No puede negarse que hubo participación, pero hay que valorarla en su verdadera dimensión. El que un país que siempre ha sido administrado por una oligarquía comience a implementar algunos métodos democráticos de consulta no quiere decir que hayan cambios fundamentales. Una golondrina no hace verano. De hecho, solamente la mesa social concluyó la discusión de su agenda. La mesa económica no pudo desmarcarse de los temas de coyuntura y quedó estancada en la discusión de la crisis y las formas de superarla. Para la mesa política solamente fue posible recoger los*

*temas de agenda. Nunca fue convocada. El gobierno perdió o nunca adquirió la capacidad de convocarla. Estos resultados evidencian que hay todavía mucho miedo y poca convicción en la necesidad de desarrollar procesos participativos de consulta ciudadana.*

- ◆ *La participación de los gobiernos locales y de la sociedad civil en el Diálogo Nacional –y previamente en la consulta organizada por el Jubileo 2000– fue intensa pero excesivamente corta. Aunque la Estrategia se elaboró con insumos recogidos del Diálogo Nacional, los gobiernos locales y la sociedad civil participaron muy poco en la elaboración propiamente dicha. Los cambios en la versión final son poco significativos y fueron introducidos sólo después de mucha insistencia.*
- ◆ *El diagnóstico de la pobreza fue muy poco profundo. Aun ahora se sigue afirmando que ‘todos somos pobres’. En muchos momentos la discusión giró en torno a ‘cuánto dinero vamos a recibir en nuestro municipio’ y no en ‘cómo vamos a lograr reducir el número de pobres de nuestro municipio’.*
- ◆ *La urgencia de llegar a un resultado en un plazo definido, en medio de una coyuntura desfavorable, hizo que se obviarán pasos necesarios en todo proceso de consulta. La primera versión de la estrategia debió haber sido discutida también en mesas departamentales, en vez de ponerse simplemente en una página web. A mucha insistencia, se organizó el evento ‘el gobierno escucha’ que fue en gran medida ceremonial.*
- ◆ *Nunca estuvo claro el rol que deberían jugar las distintas organizaciones de la sociedad civil. Por su mayor capacidad de reacción rápida, las Redes de ONGs inicialmente tomaron posición respecto de la Estrategia Interina y elaboraron una propuesta propia. Posteriormente, se involucraron mucho más en estimular la participación de las Organizaciones Sociales en los procesos de consulta.*

5. *¿Hasta qué punto han influido los procesos participativos en el contenido y la aplicación de las estrategias de lucha contra la pobreza? (3, 4)*

*Ya se ha mencionado que la influencia de los procesos participativos en el contenido de la estrategia propiamente dicha es pequeño. La estrategia fue elaborada por un grupo de expertos. En eso no es diferente, –es decir, ni mejor ni peor– que otros documentos elaborados por expertos. Podrá haber muchas razones que justifiquen el haberla elaborado así. No se puede afirmar, tan contundentemente como a veces se lo hace, que la EBRP sea resultado de un proceso participativo. Sobre su aplicación, es todavía prematuro opinar.*

6. *¿Han empleado los países las estrategias existentes e integrado la preparación y aplicación de sus DELP con los procesos básicos para la formulación de políticas y la ejecución de los programas, incluidos los ciclos presupuestarios anuales y las estructuras de gastos a mediano plazo? (2, 3, 4)*

*Una de las grandes debilidades de la EBRP es que la base misma de su convocatoria fue falsa. Los montos de dinero condonado o condonable sobre los que se ha trabajado no parecen verdaderos. Se habló de un flujo de recursos equivalente a 90 millones de dólares anuales durante 15 años. El dato cierto es que este año, el primero de la EBRP, con-*

tará solamente con 28.3 millones de dólares<sup>3</sup>. El flujo real de dinero está resultando difícil de establecer o sigue siendo patrimonio de iniciados. Y aunque pudiera establecerse –se supone que sí– falta un análisis prolijo del gasto recurrente que requerirán las nuevas inversiones, en el caso que se hicieran. La pregunta que uno se hace es ¿tendrá el TGN los recursos necesarios para soportar, en el largo plazo, las exigencias de gasto recurrente que implica la implementación de la EBRP?

### **Contenido de las estrategias**

7. ¿Hasta qué punto las estrategias de lucha contra la pobreza constituyen una mejora respecto de las estrategias anteriores de desarrollo? (únicamente 4)

*En el caso de Bolivia la EBRP repite, teniendo como telón de fondo la pobreza, los conceptos y el formato de la estrategia vigente. En circunstancias normales, esto no sería un problema. Más aún, significaría que la reducción de la pobreza se convierte en la pieza clave de la estrategia de desarrollo. Pero en el caso presente, cuando dicha estrategia parece haber llegado a su fase terminal por la persistencia de la crisis, agravada por el impacto del contexto externo, y por el rechazo generalizado de prácticamente todos los sectores sociales –incluida la revuelta del empresariado privado que fuera su actor principal–, uno se pregunta si la receta de ‘más de lo mismo’ es pertinente.*

8. ¿Hasta qué punto se elaboran los DELP en base a diagnósticos adecuados de la pobreza? (únicamente 4)

- Calidad de la información, incluida su desagregación por regiones, grupos sociales y género
- Entendimiento de las tendencias y los factores determinantes de la pobreza
- Evaluación de los impactos de las políticas y programas del pasado
- Análisis previo del impacto social de las reformas macroeconómicas y estructurales esenciales que se propone introducir

*Ya se mencionó que los diagnósticos de pobreza con que se cuenta son muy deficientes. Ciertamente no existe todavía un estudio que incorpore la evolución del concepto de pobreza de los años recientes, ni que profundice en la expresión de su multidimensionalidad aplicada a las condiciones de Bolivia.*

- ◆ *La información con que se cuenta no está desagregada por categorías. La desagregación por necesidades básicas insatisfechas (NBI) solamente expresa lo que se denomina ‘pobreza blanda’, que resulta más fácil de combatir con programas de inversión en infraestructura social. En cambio la ‘pobreza dura’, la que se refiere a ingresos y empleo, y que tiene más relación con los aspectos redistributivos del estado y del mercado, es más difícil de medir y no está suficientemente considerada en la EBRP.*
- ◆ *No se ha aprovechado esta oportunidad para profundizar en el entendimiento de las tendencias y los factores determinantes de la pobreza en Bolivia.*

<sup>3</sup> Los tropiezos de la Estrategia antipobreza. En Control Ciudadano, Noviembre 2001.

- ◆ *La evaluación de los impactos de las políticas y programas del pasado es muy superficial. Se repite machaconamente que Bolivia ha cumplido estrictamente todas las recomendaciones que le han hecho. Pero no se hace un análisis de los resultados. Y no se cuestiona el enfoque básico<sup>4</sup>. La aplicación del modelo en estos quince años ha mostrado que el gran crecimiento en hidrocarburos, electricidad y telecomunicaciones ha tenido muy poco impacto en el resto de la economía y prácticamente nada en la superación de la pobreza. En cambio, la tendencia ‘normal’ del modelo a generar pobreza ha contribuido a agravar el problema en el país.*
- ◆ *Como ya mencioné en otro encuentro similar a éste, estaba prácticamente prohibida la discusión del modelo macroeconómico. La estrategia fue aprobada a pesar de que oportunamente la Red que presido y otras advertimos que “la proyección macroeconómica de la EBRP es insostenible. De acuerdo a su diseño, con un 5 por ciento de crecimiento promedio para los próximos 6 años, la pobreza en el país debiera reducirse en un 1,45 por ciento cada año. En la actualidad ni el propio gobierno boliviano defiende sus proyecciones y ha reformulado su expectativa de crecimiento al 2,5 por ciento para el 2001<sup>5</sup>. Sin embargo, esta cifra todavía continúa siendo optimista para muchos analistas bolivianos: de acuerdo a cálculos independientes, la economía boliviana crecería a un ritmo de 1,6 por ciento en el año 2001, tendencia que sería muy difícil de remontar en los siguientes años<sup>6</sup>”<sup>7</sup>.*

9. ¿Hasta qué punto se incluyen en los DELP metas e indicadores pertinentes relativos a la reducción de la pobreza y propuestas apropiadas para las actividades de seguimiento y evaluación? (únicamente 4)

- Grado de selectividad en la determinación de las metas y los indicadores, y posibilidad de hacer el seguimiento de los mismos
- Medidas para mejorar la recopilación de datos, así como su análisis y utilización
- Transparencia de las disposiciones para supervisar la aplicación de los DELP

*La EBRP incluye metas e indicadores relativos a la reducción de la pobreza y propone actividades de seguimiento. Sin embargo:*

- ◆ *No existe una buena línea de base. En repetidas ocasiones se recomendó que, teniendo en cuenta la realización de un Censo de Población y Vivienda en este año 2001, la información recogida por él sirviera para elaborar una buena lí-*

---

<sup>4</sup> Cuando se elaboró la EBRP, ya se conocía en Bolivia lo expresado por Guillermo Perry respecto a que el modelo estaba inspirado en la experiencia de los tigres asiáticos y su inserción en el mercado mundial a través de los textiles. Siendo la industria textil una actividad generadora de empleo, con repercusiones amplias en el resto de la economía, era de esperar que tuviera un impacto significativo en la superación de la pobreza. En cambio, al aplicar la misma estrategia a Bolivia no se tuvo en cuenta que la inserción de Bolivia en el mercado mundial, es a través de ‘comodities’, que no repercuten casi nada en otros aspectos de la economía. Además, lo que se puede obtener por la exportación de ‘comodities’ depende mucho del deterioro de los términos de intercambio, mucho más en épocas de crisis como la presente.

<sup>5</sup> Postura que fue reconocida de manera pública pero que no influyó en el rediseño de la EBRP. Posteriormente, el actual Ministro de Hacienda, Jacques Trigo, ha declarado expresamente que la estimación de crecimiento para este año es de 0.

<sup>6</sup> Ver Huanca Efraín. “Estimación del crecimiento del Producto Bruto Interno de Bolivia para el año 2001”. CEDLA. Documentos de trabajo. La Paz, 2001.

<sup>7</sup> Reducción de Pobreza sí, pero no así. Documento remitido a los Directores Ejecutivos del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional el 30 de mayo de 2001 por varias Redes de ONGs y algunas organizaciones sociales.

nea de base. No se tiene información que esta recomendación haya sido implementada de manera consistente.

- ◆ *Persisten problemas estructurales de manejo de la información pública. No está estructurado un sistema de información pública, que debería estar a cargo del Instituto Nacional de Estadísticas. La información se maneja, principalmente en agregados nacionales y departamentales, pero no hay una desagregación por municipio. Dado que la Estrategia se implementa a través de decisiones tomadas a nivel municipal, es urgente estructurar un sistema de información que tenga el municipio como unidad de medida. Aquí parecen haber problemas de competencia entre el Viceministerio de Participación Popular y el INE. Es importante que se garantice que la información no pueda ser manipulada con fines políticos. La recolección y procesamiento de datos debería concentrarse en el organismo especializado, INE, proporcionándole los recursos y las condiciones para que lo haga con competencia e independencia.*

10. ¿ En los DELP, hasta qué punto se definen claramente las medidas públicas que probablemente reducirían la pobreza, se establecen los costos y se asignan las prioridades? (únicamente 4)

- Atención adecuada al crecimiento que favorece a los pobres
- Suficiencia de las políticas en vista del diagnóstico, los costos y la capacidad de aplicación
- Realismo del programa macroeconómico y de su plan financiero
- Asignación del gasto público y carácter global de su presentación
- Políticas estructurales y sectoriales, tomando en cuenta el análisis de su probable impacto en los pobres
- Políticas para promover la inclusión social y la equidad
- Políticas para mejorar la gestión de gobierno y la gestión del sector público

*La EBRP otorga un papel decisivo a los municipios en la implementación de las medidas destinadas a la reducción de la pobreza. Esto fue resultado de la desconfianza general en la capacidad del gobierno central para administrar eficientemente un programa de esta naturaleza. La prueba más clara es que los recursos de HIPC I se desvanecieron en la maraña del presupuesto general de la nación, con impacto nulo en la pobreza. Eso no quiere decir que los municipios sean más eficientes, sino simplemente que están más cerca del escrutinio de la gente. Pero como instrumento de política, la EBRP es vaga y general. Deja todo a las decisiones que adopten los municipios. Muy pocos de ellos cuentan con la capacidad para llevar a cabo un programa de gestión por resultados. No está previsto un programa de asistencia técnica para lograr el mejoramiento de esta capacidad a lo largo de los años de aplicación de la Estrategia.*

- ◆ *Se ha mencionado que el programa macroeconómico parece sacado de una novela de ciencia ficción. Pero además, el plan financiero está basado en recursos de financiamiento externo. El ejemplo más claro es el de la Reforma Educativa. A pesar de ser una de los programas que se viene aplicando desde hace mucho tiempo, el país no está preparado todavía para asumir su continuidad. Teóricamente, este año vence el financiamiento para su implementación. La continuidad debería ser asumida por el TGN, pero eso no es posible. Ya se vienen gestio-*

*nando nuevos recursos externos para no dejar inconclusa esta pieza clave del programa de reformas.*

- ◆ *La EBRP no dice nada de los problemas que actualmente presenta el sistema político, impermeable a cuestiones de mayor equidad e inclusión. El caso más claro, que también tiene que ver con la EBRP, es el de saneamiento y la dotación de tierras. A pesar de que toda la legislación prevé una acción afirmativa en favor de campesinos y pueblos indígenas, en los cinco años de aplicación de la ley, tanto el saneamiento como la dotación les han sido totalmente desfavorables por la influencia ejercida por operadores hábilmente colocados en puestos clave del aparato burocrático, con adecuado respaldo político de prácticamente la mayoría de los partidos del sistema.*
- ◆ *Ya se ha mencionado la inexistencia de políticas para mejorar la gestión de gobierno, especialmente en los temas referidos a la EBRP. La Estrategia habla de 'gestión por resultados' pero de una forma tan vaga que parece no darse cuenta de lo que implica.*

### ***Asistencia de donantes y asociaciones***

11. ¿ Los asociados para el desarrollo han abordado adecuadamente las necesidades de asistencia técnica de los países para la preparación y aplicación de sus DELP? (2, 3, 4)

- Para reforzar los sistemas de información, y para desarrollar la capacidad de gestión financiera y de rendición de cuentas
- Respeto a las autoridades nacionales

*Ya se observó que el proceso participativo fue excesivamente corto y condicionado a la obtención de un resultado, la EBRP, cuyas debilidades son conocidas por todos. El proceso reveló también las necesidades de mayor asistencia técnica y preparación en varios de sus elementos. Mostró también que los distintos actores deben recibir mayor preparación para jugar nuevos roles, a los que quizás no estén habituados.*

12. ¿ El personal del Banco y del Fondo ha proporcionado información analítica útil para la preparación de los DELP, coherente con los principios de identificación del país y de asociación? (2, 3, 4)

- Calidad y utilidad de las evaluaciones conjuntas del personal
- Divulgación de la información a los asociados para el desarrollo

*El Banco no ha sido una excepción al momento de jugar su nuevo rol. Ha continuado proporcionando información excesivamente sesgada o destinada solamente a algunos grupos y no a otros. Algunos han sentido que trabajaban para el Banco, en vez de trabajar para el país.*

13. ¿Hasta qué punto los asociados externos para el desarrollo, incluidos el Banco y el Fondo, han comenzado a armonizar sus condicionamientos relativos a la asistencia financiera y las políticas con los DELP? (únicamente 4)

- Contenido de los programas del servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza (SCLP) del FMI



- Contenido de las estrategias de asistencia a los países, los créditos de apoyo a la lucha contra la pobreza (CALP) y otros servicios crediticios y no crediticios de la AIF
- Contenido del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
- Contenido de las estrategias y el financiamiento de otros asociados para el desarrollo

*La armonización ha avanzado, no hay duda. Sin embargo:*

- ◆ *No existe todavía una concepción clara y compartida de la relación entre crecimiento y pobreza. La agudización de la crisis ha hecho que sea imposible ya defender el modelo como se lo hacía al momento de formular la EBRP. La visita a Bolivia de Joseph Stiglitz, premio Nobel de Economía, y sus abiertas críticas al enfoque que se ha venido aplicando, han sido el golpe de gracia. Por tanto, está en discusión el contenido del Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza (SCLP) del FMI.*
- ◆ *El Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo está muy permeado por la agenda internacional. A pesar de que el sistema de medición del desarrollo (IDH) de Naciones Unidas es más preciso que el de NBI, no logró siquiera discutirse en el marco de la EBRP. Aquí también, sería necesario que las estadísticas nacionales de Naciones Unidas se desagregaran por municipios.*
- ◆ *Las estrategias y el financiamiento de otros asociados al desarrollo se están articulando coherentemente para apoyar la política gubernamental. Esto es, en general, positivo. Sin embargo, entraña el riesgo de que se eliminen progresivamente otras alternativas y enfoques que podrían servir como elementos de comparación, a la hora de analizar la eficacia de las políticas vigentes, y para generar una visión crítica. Hay que tener en cuenta que la democracia implica la coexistencia de distintos puntos de vista. La democracia no es compatible con ningún esquema de pensamiento único.*

### ***Aplicación de las estrategias***

14. ¿Hasta la fecha, cuál ha sido la experiencia respecto de la aplicación de los DELP? (únicamente 4)

- Operacionalización de las estrategias en las asignaciones presupuestarias y su aplicación
- Ejecución de las medidas de política propuestas de acuerdo con lo previsto
- Utilidad de los informes de situación anuales sobre la aplicación de los DELP

*Dado que la implementación de la EBRP recién está comenzando, es prematuro emitir cualquier juicio en este momento.*

- ◆ *Se percibe, sin embargo, falta de capacidad estatal para generar los recursos propios que se necesitan para implementar la EBRP. La agudización de la crisis –de hablar inicialmente de desaceleración, se ha pasado a utilizar el término recesión y últimamente depresión– ha contribuido ciertamente a este resultado, pero también la incapacidad gubernamental es parte del problema. Una cons-*

*tante ha sido que los problemas que queman no se abordan, se minimizan o se meten al congelador. El caso de la reforma tributaria es emblemático.*

### **Limitaciones**

15. ¿Hasta qué punto las limitaciones financieras, institucionales y políticas que enfrentan los gobiernos y la sociedad civil han tenido un efecto adverso en la formulación y aplicación de los DELP, y, hasta la fecha, se han tomado debidamente en cuenta en el concepto de los DELP las limitaciones que tiene cada país? (1, 2, 3, 4)

- Función del DELP provisional para aliviar las limitaciones de capacidad a corto plazo
- Suficiente flexibilidad en las directrices relativas al concepto de los DELP

*Hay que tener en cuenta que la EBRP se elaboró en un contexto político y social altamente conflictivo. Algunas de sus falencias pueden encontrar explicación en este tipo de motivos. Algunas de sus lagunas se deben a que los sectores implicados en la protesta social no participaron en el diálogo oficial, aunque tuvieron largas sesiones de negociación de sus demandas con importantes funcionarios gubernamentales. Y las siguen teniendo actualmente. Se ha pretendido minimizar el alcance de las protestas arguyendo –como es habitual– que se trataba de grupos reducidos o atribuyendo la falta de respuesta gubernamental al desgaste del gobierno de Banzer o a su falta de liderazgo. Sin embargo, pasada la lune de miel, el gobierno del Presidente Quiroga está enfrentando la misma situación y la misma incapacidad de ofrecer respuestas satisfactorias.*

- ◆ *Los organismos de cooperación deberían ser conscientes de que la población no conoce la EBRP. Y me atrevería a decir que los alcaldes municipales, que son los que deben implementarla, la conocen sólo superficialmente. Lo mismo se podría decir de los funcionarios gubernamentales. Sólo algunos la conocen en profundidad. La mayoría tiene sólo un conocimiento fragmentado y no articulado con lo que les toca hacer.*
- ◆ *No quiere esto decir que no haya forma de darla a conocer. El último Censo de Población y Vivienda ha mostrado que cuando se quiere informar detalladamente a la población sobre algún aspecto de la vida nacional, se sabe hacerlo. Es decir, se utilizan las estrategias comunicacionales que permiten llegar eficientemente a la gente aun de los rincones más alejados del país.*
- ◆ *Esta situación presenta el peligro de que algunas elites, conformadas o por conformar, se hagan cargo del seguimiento de la EBRP, apartándose de la metodología ‘participativa’ que se supone debería continuar. Una manera de confirmar esta afirmación, siempre que se contara con tiempo y recursos, sería someter este mismo cuestionario a una consulta más amplia, más inclusiva. Este evento, y otros similares, continúan siendo una consulta a ‘expertos’. Cualquier empresa dedicada a investigación estadística podría proporcionar la percepción ciudadana respecto a estos temas. Nos sorprenderían las respuestas.*

16. ¿Hasta qué punto ha estado limitada la aplicación de las estrategias de lucha contra la pobreza por factores externos? (únicamente 4)

- Acceso limitado a los mercados externos

- Flujos de asistencia inferiores a los previstos

*La crisis está mostrando, cada vez con mayor crudeza, que el problema de la pobreza en Bolivia no podrá arreglarse solamente con inversión social.*

- ◆ *Cada vez será más necesario diseñar programas para estimular la producción, el empleo, el consumo, y una mayor inserción en los mercados externos. Aunque no sea un tema que esté dentro de la EBRP, los programas de desarrollo alternativo han mostrado claramente este aspecto. A medida que la erradicación de cultivos de coca ha sido más eficiente, se ha visto que no era suficiente la construcción de caminos, escuelas, postas sanitarias, ni la introducción de nuevos cultivos. La economía de la coca-cocaína, con todas sus implicaciones nacionales e internacionales, no puede ser sustituida sin desarrollar una red de relaciones equivalentes en torno a los nuevos productos que permitan generar empleo e ingreso de manera sostenida. Difícilmente el mercado nacional –peor cuando está deprimido– podrá absorber la nueva oferta, y sin un diseño de acciones específicas será imposible acceder al mercado externo..*
- ◆ *Ya se ha mencionado que la EBRP está basada fundamentalmente en el aporte de recursos externos. No hay ninguna duda que la crisis global repercutirá en que el flujo de recursos externos sea inferior a lo previsto. Esta es una amenaza real al éxito de la EBRP que no ha sido debidamente tomada en cuenta.*

17. ¿Hasta qué punto han afectado los factores externos los plazos de la preparación de los DELP? (1, 2, 3, 4)

- El deseo de obtener asistencia de donantes en condiciones concesionarias basada en la estrategia
- Eficacia de los DELP provisionales como instrumento de transición
- El deseo de alcanzar el punto de culminación en el marco de la Iniciativa para los PPME

*Al responder estas preguntas habría que tener en cuenta que la perspectiva de los distintos actores no siempre es la misma. En el caso boliviano:*

- ◆ *El gobierno estaba más interesado en obtener asistencia que en elaborar una buena estrategia. Esta era una condición más, entre las muchas que hay que cumplir para obtener la ayuda. No le hizo mucha gracia tener que incluir a actores de la sociedad civil en un ámbito que antes era privativo suyo. Por tanto, hizo sólo lo mínimamente necesario para que la EBRP pudiera considerarse ‘participativa’.*
- ◆ *Los organismos de cooperación se vieron presionados por las ONGs y la opinión pública del Norte para implementar –sin tantos condicionamientos– el compromiso de condonar la deuda. De algún modo, se vieron obligados a aceptar una estrategia ‘chuta’ en el plazo correcto.*
- ◆ *Las instituciones de la sociedad civil que se involucraron en la elaboración se vieron confrontadas a que se pensara que se oponían a la condonación de la deuda –hipótesis impensable– por exigir mayor consistencia en la EBRP. A este respecto, habría que tener en cuenta dos tomas de posición que no necesariamente son contradictorias: i) La condonación de la deuda es pertinente en cual-*

*quier hipótesis, y en último caso, simplemente porque es impagable. ii) Sin una estrategia adecuada y pertinente para erradicar la pobreza, será imposible contrarrestar los efectos perversos de la economía global en la que Bolivia está inserta de manera tan desventajosa.*

18. *¿Se ha alcanzado un equilibrio adecuado entre la identificación del país y la necesidad de que los donantes asuman la responsabilidad por el uso de sus recursos? (2, 3, 4)*

*No está claro a qué se refiere esta pregunta.*

*La Paz, 1° de diciembre de 2001*