



Unidad de Análisis de Políticas
Sociales y Económicas

**Estrategia Boliviana de Reducción de la
Pobreza: *Informe de Avance y
Perspectivas***

La Paz, 1 de agosto de 2003

CONTENIDO

Resumen Ejecutivo.....	i
1. INTRODUCCIÓN	1
2. CRECIMIENTO Y POBREZA EN BOLIVIA	4
2.1 Importancia del crecimiento para la reducción de la pobreza	4
2.2 Crisis económica y reducción del crecimiento	5
2.3 Principales características del patrón de crecimiento de Bolivia	7
2.4 Efectos sobre la reducción de la pobreza	9
2.5 Progreso hacia las Metas del Milenio	12
3. REVISIÓN DE LA EBRP 2001-2003	20
3.1 Análisis por componentes	20
a) Oportunidades.....	20
b) Capacidades	27
c) Protección.....	35
d) Participación.....	39
e) Temas Transversales.....	40
f) Temas institucionales.....	42
3.2 Asignación y ejecución de recursos.....	45
a) Gasto social.....	45
b) Recursos Municipales	49
c) Desembolsos del FPS.....	50
d) Ejecución de Recursos HIPC II.....	52
e) Gestión de recursos municipales.....	56
3.3 Balance de la implementación de la EBRP	59
a) Logros	59
b) Limitaciones	60
c) Desafíos	61
4. PERSPECTIVAS DE LA EBRP 2003-2006	63
4.1 Contexto macroeconómico	63
a) Desempeño Macroeconómico Reciente	63
b) Revisión del Escenario Macro.....	67
c) Perspectivas 2003-2015.....	71
4.2 Revisión de línea base y proyección de indicadores de la EBRP	76
a) Proyección de indicadores de impacto	76
b) Proyecciones de los indicadores de resultado.....	78
c) Revisión de las metas intermedias	80
4.3 Lineamientos para la reformulación de la EBRP	81
a) Visión de la nueva EBRP: crecimiento de base ancha.....	81
b) Transformación productiva.....	82
c) Ampliación de los servicios sociales	85
d) Prioridades institucionales	89
4.4 Inversión y gasto corriente	91
a) Egresos de capital: Inversión Pública	91
b) Gasto Corriente.....	93
4.5 Riesgos en la implementación de la EBRP	97
5. GESTIÓN POR RESULTADOS	99
5.1 Agenda para el análisis de impacto – PSIA	99
a) Áreas de análisis planteadas	100

b) Instrumentos de análisis para la EBRP	101
5.2 Propuesta del Sistema de Monitoreo y Evaluación.....	103
a) Alcances del Sistema.....	103
b) Fuentes de Información	104
c) Marco Institucional	106
6. HACIA EL DIÁLOGO 2003.....	108
6.1 Avances	108
6.2 Agenda del Diálogo 2003.....	108
6.3 Ruta crítica	110
7. REFERENCIAS.....	112

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1: Estructura del producto y el empleo	10
Cuadro 2: Bolivia, Incidencia de pobreza extrema 1999-2002.....	12
Cuadro 3: Bolivia, Evolución de la desigualdad 1999-2002	13
Cuadro 4: Tasa de Término (Pública - Privada)	14
Cuadro 5: Indicadores educativos	14
Cuadro 6: Bolivia, Tasa de término a 8vo. de primaria y 4to. de secundaria, por sexo y área geográfica (2001)	15
Cuadro 7: Tasa de mortalidad de la niñez y tasa de mortalidad materna	17
Cuadro 8: Cobertura de parto atendido	18
Cuadro 9: Coberturas de agua y Saneamiento Básico según área y Censo	19
Cuadro 10: PITA's en Proceso a Junio 2003.....	24
Cuadro 11: Principales indicadores del Seguro Básico de Salud.....	30
Cuadro 12: Indicadores del Control de Enfermedades.....	31
Cuadro 13: Resumen de Coberturas por departamento	37
Cuadro 14: Proyectos Aprobados PLANE-II.....	38
Cuadro 15: Gasto social, 2001 – 2002	46
Cuadro 16: Gasto social pro-pobreza, 2001 – 2002.....	47
Cuadro 17: Recursos municipales por departamento, 2002	50
Cuadro 18: Desembolsos FPS: Proyectos PNC, Ex – FIS, de Emergencias y Fortalecimiento, 2002	50
Cuadro 19: FPS Desembolsos por sectores, 2002 (En millones de dólares).....	51
Cuadro 20: Resumen departamental de las cuentas municipales, gestión 2002.....	52
Cuadro 21: Resumen departamental de la ejecución de las cuentas municipales, gestión 2002.....	53
Cuadro 22: Distribución de ítems creados mediante el FSM en Educación.....	55
Cuadro 23: Distribución de ítems creados mediante FSM en salud.....	56
Cuadro 24: Crecimiento Económico - comparativo	68
Cuadro 25: Déficit del SPNF – Comparativo	69
Cuadro 26: Costo de Pensiones - Comparativo	69
Cuadro 27: Tasa de Inflación - Comparativa	70
Cuadro 28: Tasa de Devaluación - Comparativa.....	70
Cuadro 29: Proyecciones de Indicadores de Impacto	76
Cuadro 30: Factores que inciden en las proyecciones de pobreza.....	77
Cuadro 31: Proyecciones de Indicadores de Resultado.....	79
Cuadro 32: Estimaciones de los egresos de capital por sectores 2003- 2007	92
Cuadro 33: Estimaciones de egresos de capital según programas y sectores 2003-2007.....	93
Cuadro 34: Gasto corriente para educación y salud, 2003 – 2007	96

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Tasa de Crecimiento del PIB 1985 - 2002	7
Gráfico 2: Pobreza Moderada y Extrema por ingresos.....	10
Gráfico 3: Reducción de la Pobreza medida por NBI	11
Gráfico 4: Niños que asisten a la escuela según nivel de ingreso	16
Gráfico 5: Niños que asisten a la escuela según grupo étnico y área.....	17
Gráfico 6: Cobertura de parto institucional municipal	18
Gráfico 7: Salarios pagados en el PLANE-I.....	37
Gráfico 8: Estructura porcentual del gasto social, 2001 – 2002	47
Gráfico 9: Estructura porcentual del gasto pro-pobreza, 2001 - 2002.....	48
Gráfico 10: Ejecución de recursos de coparticipación y HIPC II según ciudades capitales y resto.....	49
Gráfico 11: FPS Líneas de financiamiento, 2002	51
Gráfico 12: Porcentaje de ejecución cuentas Diálogo 2000 por departamentos, 2002.....	54
Gráfico 13: Proyecciones de Reducción de la Pobreza	77
Gráfico 14: Proyecciones de Mortalidad Infantil.....	80
Gráfico 15: Sistema de Productividad - Competitividad	83
Gráfico 16: Instrumentos de oferta y demanda – Educación.....	87
Gráfico 17: Instrumentos de oferta y demanda – salud.....	88
Gráfico 18: Fuentes de Información para el SME.....	105

ÍNDICE DE ANEXOS

Anexo 1: Seguimiento a Lineamientos de Política del Plan de Acción EBRP.2001	
Anexo 2: Seguimiento a Lineamientos de Política del Plan de Acción EBRP.2002	
Anexo 3: Resumen del seguimiento a acciones estructurales y sectoriales del Plan de Acción. 2001	
Anexo 4: Resumen del seguimiento a acciones estructurales y sectoriales del Plan de Acción. 2002	
Anexo 5: Gasto Social y Gasto Social pro pobreza 2001 – 2002	
Anexo 6: Recursos HIPC II asignados a la Cuenta Especial Diálogo 2000 y al FSMEESP (agosto 2001 – junio 2003)	
Anexo 7: Porcentaje de ejecución Cuentas Diálogo 2000 para 314 Municipios (enero – diciembre 2002)	
Anexo 8: Coparticipación tributaria, Gobiernos Municipales y Prefecturas, 2002	
Anexo 9: Proyección de Indicadores de Impacto y Resultado 2002 - 2015	
Anexo 10: Bolivia, resumen del PSIA aplicado a la EBRP	
Anexo 11: Informe de progreso sobre indicadores intermedios, 2002	

SIGLAS Y ABREVIATURAS

ACS	Agentes Comunitarios de Salud
AFPs	Administradoras de Fondos de Pensiones
ALCA	Acuerdo de Libre Comercio de las Américas
ARI	Acuerdo de Reforma Institucional
ATPDEA	<i>Andean Trade Preference Drug Eradication Act</i>
BCB	Banco Central de Bolivia
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BRISAS	Brigadas Integrales de Salud
CAF	Corporación Andina de Fomento
CDAP	Comité Departamental de Aprobación de Proyectos
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEDLA	Centro de Estudios de Desarrollo Laboral y Agropecuario
CEPAS	Comisión Episcopal de Pastoral Social
CGE	Contaduría General del Estado
CGR	Contraloría General de la República
CIDI	Centros Integrales de Desarrollo Infantil
CIN	Crédito Interno Neto
CISE	Comité Interinstitucional de Seguimiento y Evaluación
CLS	Comités Locales de Selección
CNCV	Cuenta Nacional de Conservación Vial
CNE	Corte Nacional Electoral
CNPV	Censo Nacional de Población y Vivienda
CODEPES	Consejos de Desarrollo Productivo, Económico y Social
CONAPE	Consejo Nacional de Políticas Económicas
CRPS	Centros de Recursos Pedagógicos
CVs	Comités de Vigilancia
DUF	Directorio Único de Fondos
EBRP	Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza
EDA	Enfermedad Diarreica Aguda
EIB	Educación Intercultural Bilingüe
EpT	Educación para Todos
EXTENSA	Programa Nacional de Extensión de Coberturas
FDTAs	Fundaciones para el Desarrollo de la Tecnología Agropecuaria
FFP	Fondo de Fortalecimiento Productivo
FIS	Fondo de Inversión Social
FNDR	Fondo Nacional de Desarrollo Rural
FONDESIF	Fondo de Desarrollo del Sistema Financiero y Apoyo a Microempresa
FPS	Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social
FSM	Fondo Solidario Municipal
GLP	Gas licuado de petróleo
GTL	Conversión de Gas Natural a Líquidos Sintéticos
HIPC	<i>Heavily Indebted Poor Countries</i>
IAD	Incentivo a la Actualización Docente
ICE	Incentivo Colectivo a las Escuelas
IED	Inversión Extranjera Directa
IEHD	Impuesto Especial a los Hidrocarburos
IMB	Incentivo a la Modalidad Bilingüe
IMMPA	<i>Integrated Macroeconomic Model for Poverty Analysis</i>

SIGLAS Y ABREVIATURAS

INE	Instituto Nacional de Estadística
IPR	Incentivo a la Permanencia en el Área Rural
IPDs	Instituciones Privadas de Desarrollo
IRA	Infeción Respiratoria Aguda
LDCIO	Ley de Desarrollo Campesino Indígena y Originario
LDN	Ley del Diálogo Nacional 2000
MACIA	Ministerio de Asuntos Campesinos, Indígenas y Agropecuarios
MCS	Mecanismo de Control Social
MDE	Ministerio de Desarrollo Económico
MDM	Metas de Desarrollo del Milenio
MDSM	Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente
ME	Ministerio de Educación
MECOVI	Mejoramiento de las Condiciones de Vida
MH	Ministerio de Hacienda
MJ	Ministerio de Justicia
MSD	Ministerio de Salud y Deporte
MMM3D	Millones de metros cúbicos día
MSOP	Ministerio de Servicios y Obras Públicas
MNCS	Mecanismo Nacional de Control Social
MyPEs	Micro y Pequeñas Empresas
NAFIBO	Nacional Financiera Boliviana
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
ONG	Organización No Gubernamental
OTB	Organización Territorial de Base
PAIs	Programas de Ajuste Institucional
PAN	Programa de Atención a Niños/Niñas Menores de 6 años
PASA	Programa de Seguridad Alimentaria
PEE	Población en Edad Escolar
PEN	Proyectos Educativos de Núcleo
PGDES	Plan General de Desarrollo Económico y Social
PGN	Presupuesto General de la Nación
PIB	Producto Interno Bruto
PIDI	Programa Integral de Desarrollo Infantil
PITAs	Proyectos de Innovación Tecnológica Aplicada
PLANE	Plan de Empleo de Emergencia
PNC	Política Nacional de Compensación
PNVS	Programa Nacional de Vivienda Social
POE	Plan Obras con Empleo
PRE	Programa de Reforma Educativa
PRONAM-6	Programa Nacional de Atención al Menor de 6 años
PRONAR	Programa Nacional de Riego
PRONER	Programa Nacional de Electrificación Rural
PSIA	<i>Poverty and Social Impact Analysis</i>
PSE	Programa de Seguimiento y Evaluación
RIN	Reservas Internacionales Netas
SBS	Seguro Básico de Salud
SEDUCAS	Servicios Departamentales de Educación
SIBTA	Sistema Boliviano de Tecnología Agropecuaria
SIE	Sistema de Información Educativa
SIGMA	Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativo
SIMECAL	Sistema de Medición de la Calidad Educativa
SISIN	Sistema Nacional de Información sobre Inversiones
SME	Sistema de Monitoreo y Evaluación
SIGMA	Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa

SIGLAS Y ABREVIATURAS

SISER	Sistema de Seguimiento y Evaluación de Resultados
SNC	Servicio Nacional de Caminos
SNIS	Sistema Nacional de Información de Salud
SPNF	Sector Público No Financiero
SpT	Salud para Todos
SUMI	Seguro Universal Materno Infantil
TCOs	Tierras Comunitarias de Origen
TEA	Tasa Efectiva Anualizada
TGN	Tesoro General de la Nación
TPA	Transformación Productiva y Competitiva para el Agro
TPI	Transformación Productiva y Competitiva para la Industria
UDAPE	Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNITAS	Unión Nacional de Instituciones para el Trabajo de Acción Social
UPC	Unidad de Productividad y Competitividad
UPF	Unidad de Programación Fiscal

ESTRATEGIA BOLIVIANA DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA (EBRP): INFORME DE AVANCE Y PERSPECTIVAS

RESUMEN EJECUTIVO

El presente documento constituye un informe actualizado (a julio de 2003) de la implementación de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP) y un análisis de las perspectivas de reformulación, evaluación y ajuste participativo de la misma. La EBRP nace de un esfuerzo por crear un marco de política de Estado para la reducción de pobreza y del proceso de Diálogo Nacional.

La implementación de la EBRP estuvo acompañada de reportes periódicos sobre las actividades enmarcadas en esta iniciativa con el objeto de la difusión de avances y limitaciones a la Sociedad Civil, los Ministerios del Poder Ejecutivo y la Cooperación Internacional. El presente informe, además de reportar el avance, analiza la justificación, alcance y perspectivas de la EBRP en un nuevo escenario macroeconómico, plantea los lineamientos de monitoreo y evaluación a futuro y define una ruta crítica de preparación del Diálogo 2003.

I. JUSTIFICACIÓN DE LA EBRP

Crisis económica y reducción del crecimiento: La economía boliviana enfrenta su quinto año de crisis económica con una agudización de tensiones sociales y políticas. Los puntos gravitantes de la misma giran en torno a efectos externos – de la crisis del Brasil (1998) y posteriormente Argentina (fines de 2001) – e internos – reducción de la economía de la coca y su impacto sobre el sector informal, entre otros. Ambos *shocks* resultaron en un debilitamiento fiscal, mayor fragilidad financiera y estancamiento del sector real. A fines de 2002, la economía boliviana registró un crecimiento de 2.5%, una inflación acumulada de 2.45% y un déficit fiscal de 8.7% del PIB. A pesar de un leve repunte en el crecimiento, se mantuvieron altas las tasas de desempleo abierto (alrededor del 8.7%) y el empleo informal (64.0% de la población ocupada).

Limitaciones del crecimiento: Además de la crisis, el crecimiento económico está limitado por barreras estructurales que impiden un mayor impacto sobre la reducción de la pobreza. Entre las principales limitaciones se encuentran: la orientación primario-exportadora de la producción asociada con una alta dependencia a las condiciones del mercado internacional y condiciones climáticas; las dificultades geográficas agravadas por falta de infraestructura de caminos que provoca altos costos de transporte y comercialización e insuficiente articulación del mercado interno; y la debilidad institucional que aumenta los costos provocados por inseguridad jurídica, reduce la competencia y los incentivos y promueve burocracia, conflictos sociales y corrupción.

Bajo efecto distributivo del crecimiento: El crecimiento económico en Bolivia tiene un bajo impacto distributivo. Se estima una elasticidad promedio de crecimiento/reducción de pobreza de 0.6 en áreas urbanas y 0.3 en áreas rurales. Sin cambios distributivos, a una tasa promedio de crecimiento del 4% anual (y de 1.7% del ingreso por habitante) la

pobreza se reduce a un ritmo menor a un punto porcentual cada año, insuficiente para evitar un aumento anual del número absoluto de personas y hogares que se encuentran bajo la línea de pobreza. El bajo efecto distributivo del crecimiento en Bolivia se refleja en la composición informal del mercado laboral y en la estructura incipiente de desarrollo empresarial. La ausencia de una significativa participación de empresas pequeñas y medianas en la pirámide empresarial se traduce en un reto estructural de promoción de nuevas empresas con capacidad de acumulación, inversión y expansión del empleo permanente.

La necesidad de un crecimiento pro-pobre: En el marco de las Metas del Milenio y la EBRP, Bolivia tiene el compromiso de reducir la pobreza extrema a la mitad (17%) y disminuir el porcentaje de pobreza moderada hasta 41% para el año 2015. Proyecciones preliminares sugieren que, al ritmo de crecimiento proyectado (promedio de 4.8% entre 2006 y 2015) y la actual elasticidad crecimiento/reducción de pobreza, el país tiene pocas posibilidades de cumplir estas metas. En el año 2015 la pobreza moderada aun estaría 12 puntos porcentuales por encima de la meta y la pobreza extrema a 10 puntos porcentuales de alcanzar la meta. En consecuencia, se señala la necesidad de generar un motor de crecimiento pro-pobre que aumente el nivel del producto potencial y, a la vez, redistribuya los efectos del crecimiento de manera más efectiva. Los ajustes a la EBRP se orientarán a generar las condiciones productivas y de competitividad para lograr dichos objetivos.

II. AVANCES DE LA EBRP

Balance: La EBRP permitió contar con una base adecuada para la ayuda concesional al país y al alivio de deuda. Asimismo, definió mecanismos de distribución de recursos que permiten iniciar la lucha contra la pobreza. Sin embargo, al presentar una propuesta general basada fundamentalmente en la distribución de recursos, descuidó su carácter estratégico. Por otro lado, la implementación de la EBRP planteó la necesidad de ajustar aspectos centrales en su diseño tales como la estrategia de crecimiento económico cuya reformulación, en función de alcanzar las metas de reducción de la pobreza, resulta fundamental.

Oportunidades de empleo e ingreso: Los avances de la Estrategia en este componente estuvieron orientados al fortalecimiento institucional y la definición de normas para iniciar las acciones propuestas. En el primer caso, destacan la institucionalización del Servicio Nacional de Caminos, y en el segundo, la definición de normas para canalizar recursos financieros a pequeños productores. No se presentaron avances importantes en políticas, programas o planes específicos. Las áreas más rezagadas se relacionan con el desarrollo rural. Estos retrasos están relacionados con la falta de definición institucional y la escasa coordinación entre instancias estatales.

Capacidades productivas: Los principales logros están reflejados en la asignación progresiva de recursos hacia sectores de Educación, Salud e Infraestructura Productiva y Social. Además de la transferencia de recursos a los municipios, se destaca la creación del Fondo Solidario Municipal que permitió reducir el déficit de maestros, médicos y paramédicos. Las reformas de educación y salud continuaron su implementación aunque con problemas en la disponibilidad y oportunidad de recursos corrientes.

Seguridad y protección: La EBRP reconoce la necesidad de incorporar medidas para prevenir, mitigar y reducir los riesgos. Este marco permitió la implementación de mecanismos de protección de corto plazo para atenuar los efectos de la crisis económica y la aprobación de instrumentos para la implementación de la Ley para la Atención de Desastres Naturales. Sin embargo, se puso en evidencia la necesidad de avanzar en la definición de mecanismos más concretos para reducir los riesgos y la inseguridad de los pobres. La falta de una definición de mecanismos para atenuar los costos del desempleo y el retraso en el saneamiento de tierras son dos casos ilustrativos del rezago en la implementación de este componente.

Participación e integración social: La amplitud de los objetivos planteados en la EBRP limitó las posibilidades de obtener resultados más visibles en la reducción de la exclusión social. Si bien la Estrategia reconoce la importancia de mayor participación, mayor control social y mayor descentralización, no especifica acciones concretas para avanzar en esta dirección. Este problema involucra no sólo al Estado, cuyo rol se traduce principalmente en generar los espacios de participación, sino también a la sociedad civil, organizada en el Mecanismo de Control Social.

Temas Transversales: El carácter transversal que otorga la EBRP a los temas de género, etnias y medio ambiente deja en evidencia la carencia de enfoques para una acción más efectiva que permita incorporar aspectos de inclusión social. Esta situación plantea un desafío no sólo para la reformulación de la Estrategia sino también para la definición de política pública de estas áreas en general. La implementación estuvo marcada por la debilidad institucional y de gestión que impiden abordar temas transversales en cada uno de los componentes de la EBRP.

Temas institucionales: Los avances se reflejaron en la profundización de la descentralización, la Ley del Diálogo y sus decretos reglamentarios. En el tema de la adecuación institucional de las entidades responsables de implementar la EBRP, queda pendiente lograr la institucionalización del Directorio Único de Fondos (DUF) y el fortalecimiento institucional de los municipios. Los resultados alcanzados en el tema de lucha contra la corrupción no han sido los esperados debido, en parte, a factores de orden político que impidieron la ejecución de acciones fundamentales como el Acuerdo de Reforma Institucional (ARI) con el Poder Judicial y la aprobación de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Asignación y ejecución de recursos: La evolución del gasto social y del gasto social prioritario para la reducción de la pobreza (pro-pobre) presentó incrementos en términos absolutos y como proporción del PIB, lo que refleja que a pesar de la restricción fiscal estos gastos fueron protegidos. El seguimiento a los recursos HIPC II permitió apreciar que los niveles de ejecución de los municipios son relativamente bajos (52.5% para 2002). Estos recursos permitieron cubrir gastos en mantenimiento y equipamiento en los sectores de educación y salud, infraestructura educativa, infraestructura de saneamiento básico y electrificación.

III. PERSPECTIVAS DE LA EBRP

Visión: Se propone una visión estratégica de desarrollo fundada en el crecimiento de base ancha definida como la ampliación del crecimiento agroindustrial, industrial y de servicios de miles de actoras y actores micro, pequeño y medianos del país. En el corto

plazo (gestión 2003), este enfoque deriva en acciones orientadas a la creación de empleo, la implementación de redes de protección social y la rehabilitación de la base empresarial. En el mediano plazo (2004-2007) esta visión deriva en la democratización del acceso y control del derecho propietario para hombres y mujeres, la promoción activa de los sectores agroindustriales, industriales y de servicios y el uso sostenible y productivo de los recursos naturales del país.

Revisión del escenario macroeconómico: La crisis económica de los últimos cuatro años proviene de una combinación de shocks externos y condiciones internas que frenaron el crecimiento de la economía boliviana. Las proyecciones realizadas hace dos años subestimaron el impacto de la contracción económica y se requieren de revisiones y ajustes con el propósito de plantear y sustentar los escenarios de implementación de la EBRP. Estimaciones preliminares permiten proyectar una tasa de crecimiento promedio de la economía de 3.9% para el período 2003-2005 y de 4.7% para el período 2006-2015.

Revisión de la línea de base y proyecciones: El ajuste de las proyecciones macroeconómicas se traduce en modificaciones de las proyecciones de reducción de la pobreza y de indicadores de salud y educación. En todos los casos, se observa una creciente brecha entre las metas planteadas en la EBRP y la trayectoria proyectada. Una de las mayores brechas se presenta en las tasas de reducción de la pobreza extrema (10 puntos porcentuales el año 2015). La revisión de proyecciones incluye cambios en las líneas de base calculadas a partir de nuevas fuentes de información (Censo Nacional de Población y Vivienda 2001 (CNPV 2001), Encuesta MECOVI 2000 y 2001 y registros administrativos actualizados) e incorpora las proyecciones de crecimiento económico recientes (mayo 2003).

Lineamientos para la reformulación de la EBRP: Se propone iniciar un proceso participativo de ajuste de la Estrategia, con perspectivas para la realización del Diálogo 2003. Entre los lineamientos de reformulación sugeridos se destacan los siguientes:

- i) Acelerar la transformación productiva lo que significa: i) la priorización y promoción del desarrollo de aquellos sectores que generan materia prima y se articulan a procesos de transformación, con capacidades de absorción de mano de obra y adición de valor agregado, ii) un mayor aprovechamiento de la participación del país en los procesos de integración, iii) la promoción de una mayor y mejor participación de la micro, pequeña y mediana empresa, y de artesanos y campesinos en el incremento de la oferta de bienes y servicios nacionales y, iv) el reconocimiento del derecho propietario y la valoración de los activos de todos los agentes productivos.
- ii) Garantizar un piso mínimo de servicios sociales lo que implica concentrar los esfuerzos en la provisión de servicios básicos que mejoren las condiciones de vida de la población en general y de los más pobres en particular. Se buscará garantizar servicios referidos principalmente a: i) acceso y permanencia de niños y niñas a una educación primaria de calidad, ii) atención garantizada de salud materno-infantil y iii) mayor acceso a agua potable y saneamiento básico.
- iii) Asegurar las condiciones institucionales adecuadas para la reducción de la pobreza, mediante la implementación de cambios en áreas estratégicas se pretende mejorar y consolidar la institucionalidad de las entidades que forman parte del Estado. Se deben preparar las condiciones para hacer operativas las

políticas productivas y sociales, para ello se plantean 3 prioridades: i) participación ciudadana en la formulación y control de ejecución de una parte del presupuesto plurianual, ii) despolitización las esferas de gestión relacionadas con los pactos y, iii) fortalecimiento del control social.

Requerimiento de recursos: La implementación de la EBRP requiere un incremento del gasto corriente e inversión pública para cumplir con las prioridades propuestas de un patrón de crecimiento inclusivo. Se propone un incremento en los niveles de inversión pública desde 7.9% del PIB en el 2003 hasta 8.1% en el 2007 de acuerdo a la restricción fiscal, y la reorientación de la inversión pública hacia infraestructura productiva (camino, riego, electrificación y otros). El programa de inversión propuesto garantizará el nivel histórico de inversión social. De manera complementaria, se programa un incremento adicional de gasto corriente para iniciar las acciones orientadas al cumplimiento de las metas de expansión de cobertura en educación primaria y salud materno-infantil.

IV. GESTION POR RESULTADOS

Agenda para la evaluación de la EBRP: El diseño, la implementación y el seguimiento de la EBRP requieren acompañar la propuesta estratégica con un análisis cualitativo y cuantitativo que establezca los posibles impactos de distintos escenarios de políticas públicas sobre el bienestar de la población. Desde esta perspectiva, se analizará el efecto de cambios en los precios relativos de bienes de consumo básico, transferencias e impuestos, incremento del gasto social y la implementación de las cadenas productivas sobre empleo, ingresos y pobreza.

Propuesta del Sistema de Monitoreo y Evaluación: Una de las limitaciones principales del seguimiento a la EBRP fue la falta de un sistema explícito de gestión por resultados a nivel nacional, municipal e intersectorial. Se propone constituir un sistema vinculado a compromisos de gestión (por resultados) entre niveles de gobierno y entre sectores sociales y productivos. Este sistema debe permitir un seguimiento periódico de indicadores de resultado (a través de registros administrativos y un seguimiento fiscal) y de indicadores de impacto (mediante censos, encuestas de las condiciones de vida, encuestas permanentes de empleo, y encuestas específicas de evaluación de impacto). Para asegurar que los hallazgos del seguimiento y la evaluación se difundan y generen cambios de política se requiere mejorar la coordinación al interior del sector público y con la sociedad civil. En este sentido, se plantea incorporar al CISE a nuevos actores e instituciones públicas y al MNCS.

V. HACIA EL DIÁLOGO 2003

Evaluación participativa de la EBRP: El Diálogo Nacional 2003 permitirá la evaluación participativa de la Estrategia y la generación de nuevos consensos alrededor de una propuesta de reajuste. La evaluación participativa permitirá un análisis desde la perspectiva de diferentes actores sobre temas como la distribución de recursos, avances del Mecanismo de Control Social, la Política Nacional de Compensación y otros temas vinculados a la trayectoria planeada de crecimiento inclusivo de la economía boliviana. Se pondrá particular énfasis en la consulta a organizaciones vinculadas a la mujer y a pueblos indígenas y originarios de Bolivia.

Agenda del Diálogo 2003: La concertación se orientará hacia la identificación de acuerdos entre diferentes actores sociales. Específicamente, se espera alcanzar tres tipos de acuerdo: acuerdos públicos (entre gobierno central, prefecturas y gobiernos municipales), público-privados (transferencias a micro pequeño y medianos productores y productoras, comunidades campesinas e indígenas a cambio de compromisos productivos) y entre privados (entre productores/as, acopiadores, mayoristas, minoristas y, en algunos casos, exportadores).

Ruta Crítica: El Diálogo Nacional 2003 constituirá un insumo vital para la EBRP, la realización del Grupo Consultivo con agencias de cooperación multilateral y bilateral y la presentación al Congreso de un Presupuesto Plurianual 2004-2007. La culminación del proceso de planificación en un presupuesto plurianual supone gestión por resultados, así como, un pacto fiscal nacional que viabilice una transformación del patrón productivo y un acelerado proceso de reducción de pobreza con equidad que permita alcanzar las Metas del Milenio.

ESTRATEGIA BOLIVIANA DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA EBRP INFORME DE AVANCE Y PERSPECTIVAS

1. INTRODUCCIÓN

La EBRP nace de un proceso participativo de búsqueda de soluciones conjuntas entre el Estado y la sociedad civil al problema de la pobreza (Diálogo 2000), identifica áreas prioritarias de acción referidas a ampliar las oportunidades de empleo e ingresos, desarrollar las capacidades productivas, mejorar la seguridad y protección y aumentar la participación e integración social.¹ Para hacer operativas estas acciones se planteó una redistribución de recursos por criterios de pobreza dirigida a favorecer a la población más pobre a través de la transferencia de recursos provenientes del alivio HIPC II a los municipios y asignaciones indicativas municipales para la PNC y la puesta en marcha de programas centrales destinados a mejorar la provisión de servicios sociales.

La EBRP cuenta con acciones específicas destinadas a cumplir con los objetivos de cada uno de los componentes, desde un enfoque descentralizado. El proceso de implementación de la Estrategia permitió, sin embargo, apreciar la falta de relación entre las metas por componente y los objetivos generales de reducción de pobreza. Este hecho dificulta la priorización de acciones de mayor impacto, lo que se refleja en la falta de asignación pro pobre de los recursos.

Por otra parte, la reducción del crecimiento económico de los últimos años, ha determinado menores posibilidades de alcanzar las metas propuestas, más aún cuando se considera un enfoque de reducción de pobreza basado en el crecimiento. En este sentido, el presente documento plantea la necesidad de identificar acciones para acelerar el ritmo de crecimiento, haciendo especial énfasis en la calidad de este crecimiento. Esto porque, si bien es cierto que el crecimiento tiene *per se* efectos directos sobre los niveles de pobreza, también es importante identificar los mecanismos distributivos del crecimiento orientados a beneficiar prioritariamente a los pobres, en un contexto en el que la mayoría de población se encuentra por debajo de la línea de pobreza.

Por tanto, el documento presenta lineamientos generales, acerca del tipo de crecimiento necesario en Bolivia y sobre la necesidad de ajustes a las acciones previstas por la EBRP, de manera que acelere y fortalezca el ritmo de reducción de pobreza. En concordancia con el hecho de que el logro de este objetivo es un proceso que involucra a todos los agentes económicos y sociales y depende en gran medida de su activa participación, la propuesta final de reajustes a la EBRP deberá ser consensuada en el Diálogo Nacional 2003.

El presente documento realiza un análisis conceptual y un informe de avance de la EBRP. El capítulo 2 resalta la importancia del crecimiento para la reducción de la pobreza en el contexto del patrón de desarrollo existente en Bolivia. Se pone énfasis en la composición

¹ Además se identificaron áreas transversales, referidas a desarrollo con identidad de los pueblos indígenas y originarios, promoción de la equidad de género y aprovechamiento sostenible de los recursos con conservación del medio ambiente.

sectorial del crecimiento y su aporte en la generación de empleo. Este análisis desagregado permite identificar que la gran empresa, es la que aporta más a la formación del PIB, pero la que menor mano de obra emplea. Por el contrario, el aporte de la mediana y pequeña industria en la formación del PIB es marginal, pero es la que absorbe mayor mano de obra.

Este análisis permite identificar la necesidad de fortalecer ambos sectores, apoyando la generación de bienes públicos, fortaleciendo la formación de capital humano, particularmente en los niveles y sectores que mayores externalidades positivas generan para la sociedad, y reduciendo los costos de transacción a través de la mejora del marco institucional y la disminución de las asimetrías de información.

En el capítulo 3 se realiza una evaluación de la EBRP por componente, temas transversales e institucionales, tanto en el diseño como en el grado de avance logrado. Este análisis permite identificar la necesidad de fortalecer los componentes y reorientarlos hacia el cumplimiento de las metas generales de la Estrategia. Se destaca, que debido a la desaceleración del ritmo de crecimiento, las acciones dirigidas a mejorar la eficiencia en el uso de los recursos públicos, constituyen una condición indispensable aunque no suficiente para alcanzar las metas. Asimismo, se enfatiza la necesidad de priorizar acciones y recursos hacia las áreas de mayores retornos sociales y que tienen mayor incidencia sobre la reducción de la pobreza. En este sentido se propone alinear las metas sectoriales sociales para alcanzar las Metas del Milenio.

En cuanto a la asignación y uso de los recursos para reducción de la pobreza, se analiza la ejecución del gasto social y del gasto social pro pobre para enero-diciembre de 2002, la distribución de recursos municipales y la ejecución de los recursos de alivio HIPC II. Se destaca la mayor progresividad en la asignación de los recursos, particularmente de los correspondientes al alivio HIPC II, aspecto que contribuye a incrementar el gasto público en favor de los pobres. Finalmente, se describen los principales factores asociados a la baja ejecución de recursos municipales.

El capítulo 4 analiza las perspectivas de la EBRP. Se actualiza el contexto macroeconómico lo que determina una revisión de los escenarios de proyección de los indicadores de pobreza de la Estrategia. Para esto se analizan las bases en las cuales se fundamenta el crecimiento, las restricciones presupuestarias actuales y las proyecciones futuras.

El análisis a partir de un escenario reajustado permite apreciar que las metas propuestas dependían en alto grado de los niveles de crecimiento. Debido a que el ritmo de crecimiento de los últimos años y las proyecciones futuras son menores a los supuestos planteados originalmente para la formulación de metas originales, la reducción de la pobreza sería menor a lo propuesto en la EBRP. Esta situación sugiere la necesidad de una mejor asignación y uso de los recursos públicos, así como el mayor crecimiento de los sectores intensivos en mano de obra.

A partir de este análisis, se ofrecen lineamientos generales que deberán orientar el proceso de reformulación de la EBRP una vez que se alcance consenso en el Diálogo Nacional 2003. Se identifican líneas de acción para el fortalecimiento de los componentes estratégicos, el proceso de transformación productiva y la ampliación de los servicios sociales y la definición de prioridades institucionales.

La reformulación de la EBRP requiere una reasignación de recursos de inversión y gasto corriente. Estimaciones preliminares, que deben ajustarse en el nuevo documento de la Estrategia, muestran que el Programa de Inversión Pública debe adecuarse a la EBRP reformulada con el objetivo de alcanzar las metas previstas.

Para lograr la ampliación de servicios sociales y asegurar el cumplimiento de las Metas del Milenio se plantea una recomposición del gasto corriente a favor de educación y salud. Esta reorientación de recursos se realizará a través de la identificación de prioridades sectoriales (reasignación intrasectorial) y, en el mediano plazo, se propone un análisis detallado de las posibilidades de reasignación intersectorial del gasto público.

El capítulo 5 plantea la necesidad de definir un sistema de monitoreo y evaluación por resultados, consistente con la gestión por resultados. Este sistema permitirá plantear acciones oportunas de reajuste. La implementación de la EBRP ha estado acompañada por actividades dirigidas a fortalecer el proceso de seguimiento y facilitar la evaluación en el logro de objetivos y metas, estas actividades estuvieron a cargo del Consejo Interinstitucional de Seguimiento y Evaluación (CISE).

Sin embargo, no se logró consolidar un sistema que integre avances nacionales con municipales, así como aspectos cualitativos con cuantitativos. La idea de crear un sistema de seguimiento orientado a los resultados esperados es una respuesta a esta necesidad, que posibilitará identificar los avances resultantes de la interacción entre las acciones nacionales y municipales.

Finalmente, el capítulo 6 presenta un cronograma del proceso de preparación al Diálogo Nacional 2003. A diferencia del Diálogo 2000 donde prioritariamente se trataron temas referidos a la asignación de recursos HIPC II, la identificación de las causas de la pobreza y las posibles soluciones, el Diálogo 2003 proveerá un escenario destinado a concertar políticas públicas y lograr compromisos de gestión en los diferentes niveles de gobierno y entre los diferentes actores productivos.

2. CRECIMIENTO Y POBREZA EN BOLIVIA

Bolivia tiene el compromiso de reducir la pobreza extrema a la mitad de su nivel actual y disminuir el porcentaje de población con ingresos menores a la línea de pobreza hasta 41% en los próximos 15 años. La EBRP propuso un marco para realizar acciones a favor de la población a través de la transferencia de recursos del alivio de la deuda a los municipios, especialmente a los más pobres, promovió programas para ampliar la cobertura de servicios sociales, acceso de los pobres a los mercados y mecanismos de protección social. Dichas acciones están sustentadas en las tasas de crecimiento de la economía durante los próximos años.

La crisis que se manifestó a finales de los años noventa, evidenció la necesidad de superar las barreras estructurales al crecimiento, especialmente aquellas relacionadas con altos costos de transporte y baja articulación geográfica derivada de la falta de infraestructura, la orientación primaria de la estructura productiva que está basada en la explotación de recursos naturales, ausencia o precariedad de las instituciones económicas y políticas que derivan en altos costos burocráticos, inseguridad jurídica, corrupción e ineficacia de la inversión para el desarrollo.

La crisis modificó radicalmente el escenario macroeconómico y redujo las expectativas de crecimiento para los próximos años; más aún, las crecientes restricciones fiscales para expandir el gasto y la inversión pública, asociadas con las menores perspectivas de crecimiento, han incrementado las dificultades para alcanzar las metas de reducción de pobreza previstas en la EBRP. Esta situación ha determinado la necesidad de fortalecer las acciones que buscan por un lado, mejorar las condiciones para un crecimiento menos frágil, sostenible y generador de empleo, por otro, acelerar el crecimiento y, al mismo tiempo, crear mecanismos distributivos con el propósito de elevar el impacto del crecimiento sobre la reducción de la pobreza.

2.1 IMPORTANCIA DEL CRECIMIENTO PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA

Se ha reconocido ampliamente la importancia del crecimiento sobre la pobreza a través de mecanismos de rebalse hacia los pobres, denominado *trickle down* (Dollar y Kraay 2000; Ravallion 2001), sin embargo, debates teóricos recientes se orientan cada vez más a explicar la significativa heterogeneidad del impacto del crecimiento sobre la reducción de la pobreza. La literatura sobre este tema indica que la reducción de pobreza procede principalmente del aumento de ingresos promedio (efecto crecimiento) y de transferencias distributivas hacia los pobres (efecto distribución). En los hechos, prácticamente todas las políticas gubernamentales tienen efectos combinados sobre el ingreso e impactos distributivos.

Los países en desarrollo presentan, generalmente, un menor impacto del crecimiento sobre la pobreza, este aspecto está asociado con el tipo de crecimiento que sustenta el desarrollo, el cual presenta débiles mecanismos distributivos, una baja articulación del aparato productivo y una elevada concentración de la propiedad sobre los recursos naturales. La evidencia empírica establece una alta relación entre las condiciones iniciales de desigualdad y pobreza y el impacto del crecimiento sobre la pobreza. En países con alta desigualdad, el crecimiento presenta baja capacidad de reducir la pobreza. De la misma manera, una alta proporción de pobres, al inicio de una Estrategia de reducción de

pobreza, hace que el crecimiento no se refleje en reducciones significativas de la pobreza (Dagdeviran, et al 2002).

Bolivia tiene uno de los más altos niveles de desigualdad y pobreza de América Latina² y, por ende, presenta una baja sensibilidad de la reducción de pobreza respecto a incrementos en el ingreso. Por cada 1% de aumento del ingreso per cápita, el porcentaje de población pobre se reduce en 0.6% en el área urbana y 0.3% en el área rural, estas cifras son sustancialmente más bajas que los promedios estimados por Dollar y Kraay (2000) igual a uno y por Bourguignon (2000) que muestra una elasticidad promedio entre dos y tres.³

Las posibilidades de elevar la efectividad del crecimiento para reducir la pobreza en los próximos años no dependen solamente de las políticas redistributivas del Estado, sino en gran medida estarán asociados con la capacidad de respuesta de la estructura productiva y la generación de un crecimiento con equidad.

2.2 CRISIS ECONÓMICA Y REDUCCIÓN DEL CRECIMIENTO

La reducción del crecimiento económico, consecuencia de la crisis de los últimos 5 años, ha determinado que la pobreza permanezca constante y en algunos casos se incremente. A fines de 2002, la economía boliviana registró un crecimiento de 2.5%⁴, una inflación acumulada de 2.45% y un déficit fiscal de 8.7% del PIB. Los niveles de pobreza entre 1999 y 2002 se incrementaron desde 62.0% hasta 64.6% siendo más evidente el incremento en la área urbana donde la pobreza pasó de 51.4% a 53.9% y la extrema pobreza de 35.8% a 36.8% durante el mismo período.

Los factores que explican la situación de crisis son diversos y tienen que ver tanto con factores coyunturales como con factores estructurales. En el primer caso, el desempeño de la economía durante el período 1998-2003 estuvo caracterizado por la existencia de fenómenos económicos, políticos y sociales coyunturales que explican en parte el comportamiento de la economía. Por otro lado, a pesar de los logros alcanzados desde la implementación de la política económica vigente desde 1985, persisten problemas estructurales que limitan la productividad e impiden alcanzar un mayor impacto del crecimiento económico sobre la reducción de la pobreza (por ejemplo, la presencia de un crecimiento no inclusivo, barreras de integración).

La reducción de las tasas de crecimiento registradas en los últimos 4 años se explica por factores externos e internos. Los shocks externos determinaron la caída en los precios y en la demanda externa de los principales productos de exportación boliviana, por un lado, y la salida neta de capitales del país y caída de la Inversión Extranjera Directa (IED), por otro. Asimismo, se apreció el tipo de cambio real (principalmente en los períodos de crisis brasilera y argentina) deteriorando los términos de intercambio.

² El ingreso del 10% de la población con más altos ingresos en promedio es 25 veces el ingreso del 40% de la población más pobre, esta relación es alrededor de 15 veces en la mayoría de los países de América Latina (Hernany 2002). La pobreza alcanza cerca de dos tercios de la población, mientras que en la Región esta se sitúa en 43% (CEPAL 2002).

³ Tanto el estudio de Dollar y Kraay (2000) como el de Bourguignon (2000) consideran a países en desarrollo para sus cálculos.

⁴ Los sectores de hidrocarburos y telecomunicaciones presentan la mayor parte del crecimiento económico para el año 2002.

Entre los factores internos, la lucha contra el narcotráfico generó una reducción del aporte de la economía de la coca, que representaba 2,8 puntos porcentuales del PIB en 1997 a 1 punto porcentual en el año 2000. Asimismo, se estima que la participación de los derivados de coca en las exportaciones totales disminuyó de 15,1% a 0,8%. En términos reales, durante la década de los años 90 se dejaron de percibir, en promedio, US\$ 200 millones anuales que mantenían la actividad del sector informal y se presentó una caída de la demanda interna a consecuencia del retiro de los excedentes de la economía de la coca del mercado informal. De la misma forma, el mayor control del contrabando a través de la Reforma Aduanera significó una contracción de la actividad comercial y, por tanto, de la demanda interna.

La crisis se vio reflejada en una disminución sostenida en los depósitos (a partir de 1999) y una caída de la cartera. Esta situación se explica por la menor actividad económica y por la decisión de un banco líder del sistema⁵ de disminuir sus operaciones en el país, elevando la mora e induciendo a los bancos a asumir políticas más prudentes en la concesión de los créditos. También se produjo un problema de excesiva liquidez. Los efectos secundarios se vieron reflejados en: i) el mantenimiento de elevados spreads, ii) la restricción del acceso al crédito dando lugar a una desintermediación financiera, afectando más a la actividad económica y iii) el deterioro de la situación de solvencia del sistema debido a la mayor mora.

Por otro lado, la caída de la actividad económica conjuntamente el costo de la reforma de pensiones, a partir de 1998, se constituyen en las principales causas del déficit fiscal observado en los últimos años. El crecimiento del déficit fiscal en la gestión 2002 se origina no solamente en el incremento del costo de pensiones sino también por los menores ingresos provenientes de la venta de hidrocarburos debido al proceso de privatización de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) así como el ingreso de un menor nivel de donaciones. Por otra parte, también se presentaron mayores gastos en el rubro de salarios por la recategorización y el pago del bono de cumplimiento al magisterio, además, se destinaron mayores recursos hacia la inversión pública.

Si bien el déficit fiscal se financia principalmente con crédito externo neto de carácter concesional (períodos de gracia, largos plazos y tasas de interés bajas) para no presionar el mercado de capitales doméstico, la participación del financiamiento interno toma mayor importancia, debido principalmente a la emisión de bonos con carácter no concesional a favor de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFPs), en el marco de la reforma del sistema de pensiones, incrementándose el stock de la deuda interna de largo plazo proveniente de este sector de US\$ 217 millones en 1998 a US\$ 786 millones en el 2002, lo que origina un incremento del gasto por concepto de pago de intereses de la deuda interna.

Estos elementos determinan que la economía boliviana presente crecientes signos de agotamiento, que inciden en los niveles de empleo. La tasa de desempleo aumentó entre 1997 y 2001 de 3.65% a 8.67% y se observó un crecimiento acelerado de la población ocupada en el área urbana en el sector informal, pasando de 61,2% en 1999 a 64,0% en el año 2001.

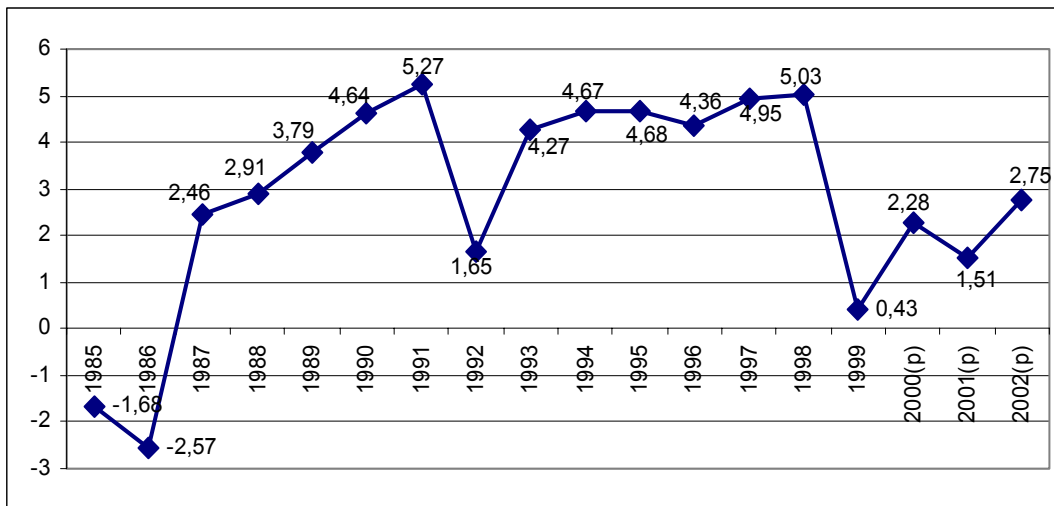
⁵ Banco Santa Cruz.

2.3 PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL PATRÓN DE CRECIMIENTO DE BOLIVIA

Además de la crisis, el crecimiento está limitado por factores estructurales que impiden que éste alcance niveles sostenidos e impacten en la reducción de la pobreza. Esta situación es el resultado de condicionantes estructurales que determinaron un crecimiento económico a penas superior al aumento demográfico.

El crecimiento promedio entre 1986 y 2002 fue de 2.85%, sustentado en la industria manufacturera, la agropecuaria (ambos sectores participan con el 31% del PIB total) y los servicios financieros y a las empresas. Entre 1986 y 1997, se presentaron ritmos de crecimiento con tendencia ascendente, explicados principalmente por la manufactura. A partir de 1997, se destacan otros sectores por sus aportes a la tasa de crecimiento del producto total de la economía, entre ellos, servicios a las empresas, relacionados con las actividades prospectivas y de exploración del sector petrolero, y telecomunicaciones, como resultado de la capitalización y del acuerdo de compra-venta de gas natural con Brasil, también porque los sectores que tradicionalmente aportaban más al producto (manufactura y agropecuaria), empezaron a mostrar síntomas del impacto de la crisis internacional. Ya en el período de menor crecimiento, 1998 a 2002, cuando la tasa de aumento del producto fue de 2.4% en promedio anual, los servicios a las empresas, la manufactura e hidrocarburos, en ese orden, fueron los sectores que mas aportaron al incremento de la actividad económica

Gráfico 1: Tasa de Crecimiento del PIB 1985 - 2002



Fuente: INE 2003.

El desempeño de la economía está limitado por condicionantes de carácter estructural, principalmente:

- La orientación primaria de la producción, que ha determinado una baja diversificación de las exportaciones (limitada a productos agropecuarios, minerales e hidrocarburos y pocos agroindustriales). La concentración de actividades en estos sectores provoca una alta dependencia de su desempeño de a las condiciones del mercado internacional y relacionadas con el factor climático.

- Dificultades geográficas, agravadas por la falta de infraestructura de caminos, tanto de la red troncal como de caminos vecinales. Esta situación provoca altos costos de transporte, comercialización y una insuficiente articulación del mercado interno y de éste con mercados externos (corredores de exportación).
- Ausencia o extremada debilidad de instituciones públicas de apoyo a las actividades económicas. La ausencia de reglas ha derivado en inseguridad jurídica, falta de competencia, asimetría en el acceso a información, inestabilidad y conflictos sociales, una baja capacidad de generación de demanda social, burocracia y corrupción que reducen la eficacia de la inversión pública.
- Estructura productiva heterogénea, poco articulada y con escasos niveles de transformación o procesamiento, en la que conviven unidades pequeñas, medianas y grandes, con distintos niveles de incorporación de progreso tecnológico y con problemas de endeudamiento y financiamiento.
- Predominancia de un gran número de pequeñas y micro unidades productivas, cuya actividad se desarrolla en precarias condiciones técnicas, ausencia de conocimientos adecuados de gestión, desconocimiento de mercados más exigentes y escasas posibilidades de financiamiento. En el ámbito rural esta reducida escala de producción es realizada por una agricultura tradicional o campesina, que además tiene aún una vinculación parcial al mercado.
- La tenencia de la tierra y su utilización en actividades productivas tiene una serie de restricciones que dificultan su mejor aprovechamiento, tales como el inequitativo acceso a la tierra, la existencia de un mercado informal, la inseguridad jurídica sobre los derechos de propiedad y la sobreposición de derechos que fomenta la concentración y acaparamiento, la degradación de los espacios laborales o la excesiva parcelación que deriva en unidades productivas inviables, entre otros.

En los últimos 17 años, el sector manufacturero ha estado presente en los primeros lugares de contribución al producto total, al igual que agropecuaria, seguidos por minería y servicios financieros y a las empresas. Sin embargo, este aporte no se ha fortalecido ni diversificado en la medida suficiente para contar con un crecimiento sostenido basado en estos sectores, principalmente en los dos primeros que agrupan un importante contingente de mano de obra ocupada (42.2% agropecuaria y 11.2% manufactura del total de la población ocupada) y que por ello son determinantes para combatir la pobreza.

La importancia de la agropecuaria y la manufactura en su aporte a la generación de ingresos está relacionada con su efecto sobre otros sectores como los de servicios, principalmente comercio y transportes (ambos agrupan al 25% de la población ocupada). Estos sectores emplean a más de tres cuartas partes de la población ocupada⁶ y permiten dinamizar la demanda interna, a través de los mercados de consumo, bienes intermedios y servicios.

La desarticulación de la economía, el escaso desarrollo de la industria y la vulnerabilidad del sector agropecuario, tienden a generar bajas tasas de crecimiento de largo plazo, al

⁶ Si bien comercio y transportes también se vinculan a otras actividades como importaciones u otros sectores productivos como minería, el empleo en otros servicios como los financieros, comunicaciones, electrificación y otros están vinculados a la agropecuaria y manufactura.

mismo tiempo que no permiten una mejora sustancial del bienestar de la población. El crecimiento basado en la exportación de productos primarios o de escasa elaboración genera bajos niveles de remuneración de factores, lo que determinan reducidos niveles de ingreso de los agentes de la economía. Dicha situación se ve agravada por la tendencia de los términos de intercambio que desfavorecen a las exportaciones nacionales.

Por otro lado, la vulnerabilidad de la actividad agropecuaria frente a fenómenos climáticos reduce la capacidad de acumulación en el sector y el resto de la economía, esta situación se agrava por la escasa diversificación de la actividad industrial. En las últimas dos décadas, la actividad agropecuaria ha experimentado una reducción tendencial de las tasas de crecimiento como resultado de la ocurrencia del fenómeno de El Niño que recurrentemente se presentó cada tres años, requiriendo entre uno y dos años para recuperar los niveles de actividad previos a estos desequilibrios climáticos.

2.4 EFECTOS SOBRE LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA

El impacto del crecimiento en la reducción de la pobreza en los últimos 18 años muestra tres características estructurales que tienen importantes implicaciones sobre las posibilidades de reducir la pobreza. Estas se refieren a: i) un patrón de crecimiento de la economía con baja capacidad de generación de empleo, ii) el bajo efecto distributivo del crecimiento y iii) un enfoque de reducción de pobreza casi exclusivamente concentrado en la política social.

Baja capacidad de generación de empleo

El comportamiento del crecimiento económico refleja las características de la estructura productiva nacional y las condiciones de los mercados a los que se orienta su producción, es decir una agricultura y una manufactura incipientes, orientadas básicamente al mercado interno y actividades extractivas (hidrocarburos y minería) destinadas a mercados externos. Debido a estas características, solamente algunos sectores y segmentos de productores han logrado articularse a este patrón de crecimiento de manera exitosa. La explotación de hidrocarburos en el país constituye un ejemplo de un sector que desarrolla sus actividades con tecnología de punta, pero cuyo nivel de actividad depende de las condiciones de mercados externos⁷. Sin embargo, en los demás sectores la productividad de la mano de obra es mucho más diversificada y depende en gran medida del mercado de destino de la producción y de la escala en la que se realiza.

Por otro lado, si se analiza el aporte de todos los sectores a la generación del PIB y empleo por tamaño de establecimiento, se observa que los establecimientos de mayor escala (con más de 50 trabajadores) contribuyen 65% del valor final del producto, aunque solamente generan 8,7 % del empleo nacional. En el otro extremo, los micro y pequeños establecimientos (con menos de 9 trabajadores) proveen 25.5% del PIB y generan el 83.1% del empleo nacional. Esta polarización constituye un significativo obstáculo al crecimiento con redistribución.

⁷ Durante la década de 1990 la participación porcentual de este sector en el PIB ha sido de 4.41%, sin embargo el valor de sus exportaciones ha experimentado fluctuaciones importantes (el valor de las exportaciones de hidrocarburos en 1990 – US\$ 227 millones – solamente fue superado por el valor correspondiente al año 2001 – US\$ 287 millones – siendo el año 1999 el que registró el menor valor – US\$ 63 millones).

**Cuadro 1: Estructura del producto y el empleo
Según tamaño de establecimiento, 1999**

	PIB Mill US\$	Contribución %	Empleo Miles	Contribución %	Productividad Laboral media En Bs	Trabajadores Calificados % (*)
Establecimientos de:						
1 a 9 trabajadores	2,085	25.5	2,984	83.1	699	23.1
10 a 19	224	2.7	170	4.7	1,313	64.2
20 a 49	274	3.4	123	3.4	2,228	66.0
50 mas	5,338	65.3	312	8.7	17,084	80.0
Diferencia por ajuste	249	3.0		0.0		
Total	8,169	100	3,589	100	2,276	31.7

(*) Trabajadores con 10 o más años de educación

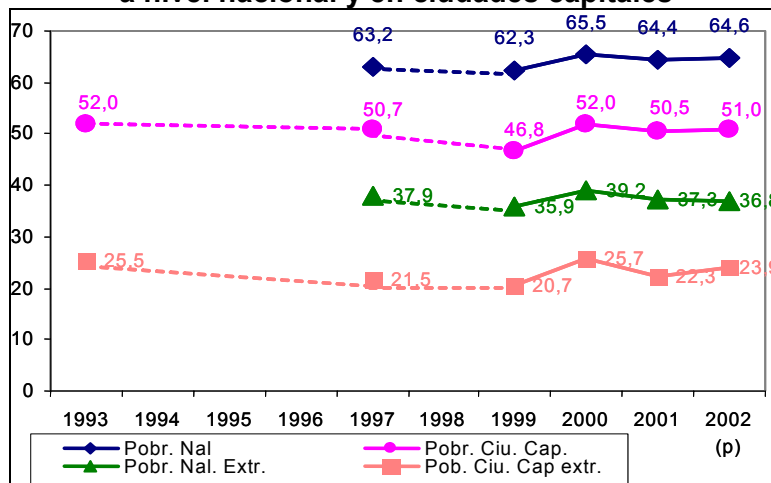
Fuente: Ministerio de Trabajo y Microempresa, 2001. UDAPE 2002

Las brechas de productividad entre establecimientos de diferente escala explican en gran medida el bajo impacto del crecimiento sobre el bienestar de los pobres. Las empresas grandes, en promedio, tienen una productividad laboral 24 veces mayor que los establecimientos micro y pequeños, debido a la mayor dotación de capital humano calificado, mayor capacidad de adopción tecnológica y mayores oportunidades de acceso a mercados externos.

Bajo efecto distributivo del crecimiento

La estructura de crecimiento observada en los últimos años se traduce en un bajo efecto distributivo del crecimiento. Se estima una elasticidad reducción de pobreza/crecimiento igual a 0.6 para áreas urbanas y 0.3 para áreas rurales. Esto significa que un incremento del 3% en el crecimiento (equivalente a 0.7% en términos per cápita) se refleja en una reducción de la pobreza de menos de medio punto porcentual en el área urbana y 0.2 puntos porcentuales en el área rural. El bajo impacto distributivo del crecimiento deriva en un aumento sostenido del número absoluto de hogares que viven bajo la línea de pobreza a lo largo de la última década.

Gráfico 2: Pobreza Moderada y Extrema por ingresos a nivel nacional y en ciudades capitales



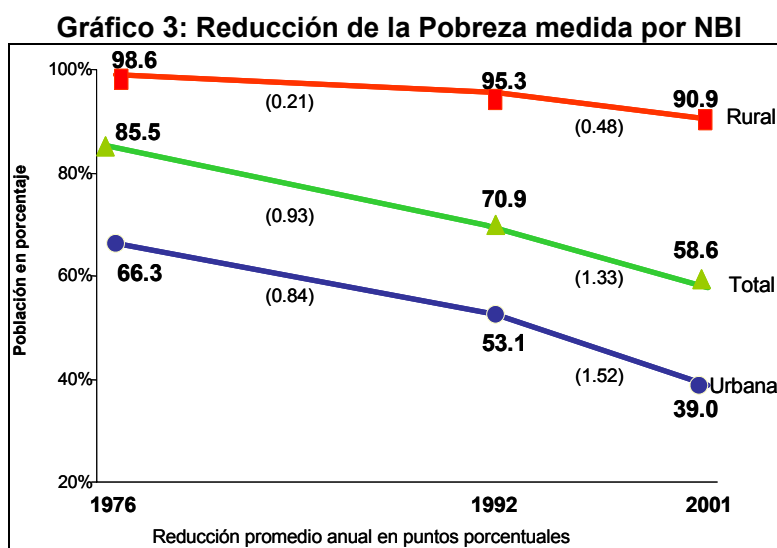
Fuente: Dossier UDAPE 2003

p: preliminar

Esta situación se explica por el bajo impacto distributivo del crecimiento que se refleja en el deterioro de la capacidad de generación de empleo. La tasa de desempleo abierta en la ciudades capitales subió de 3.1% en 1994 a 8.8% en 2002. En el caso de las mujeres esta tasa alcanzó a 10.11% mientras que fue de 7.71% para los varones el año 2002. A su vez, el incremento de la participación del empleo informal respecto a la ocupación total, que pasó de 61% en el año 1999 a 64% en el año 2002, muestra las limitaciones del aparato productivo para generar empleos estables.

Enfoque de política social y reducción de la pobreza

Durante la última década, se observó un enfoque de reducción de pobreza casi exclusivamente concentrado en la política social. La pobreza, medida en términos de NBI, muestra una reducción moderada entre períodos censales. De 85.5% de la población con NBI en 1976, pasa a 70.9% en 1992 a 58.6% en 2001.⁸ El aumento del gasto social es significativo en la década de los noventa. Aumentó de aproximadamente 10% del PIB en 1990 a cerca de 20% del PIB el 2002.



Estos impactos están estrechamente ligados a un significativo proceso de urbanización en las últimas tres décadas y a un incremento sostenido en el acceso a servicios de salud y educación –particularmente desde la aplicación de las reformas de Participación Popular y Descentralización Administrativa.⁹ Estas medidas situaron a la política social en el centro de las acciones públicas. A la vez, contribuyeron a redefinir el marco institucional bajo el cual opera la política pública actualmente. Sin embargo, ninguna de ellas permitió mejorar las condiciones de vida y reducir la pobreza medida por carencia de ingresos, sin embargo, se espera que las políticas del sector educación tengan efectos en el largo plazo¹⁰.

⁸ Ver INE y UDAPE (2002). *Bolivia: Mapa de Pobreza 2001, Necesidades Básicas Insatisfechas*. La Paz, Bolivia.

⁹ Ver Gray Molina (2003). *Reducción de pobreza 1992-2001: ¿Cambio demográfico o política social?*, Documento de Trabajo, UDAPE. La Paz, Bolivia.

¹⁰ El gasto en el sector educación se considera una inversión en capital humano, y por tanto, los retornos se verán afectados con mayor intensidad en el largo plazo.

2.5 PROGRESO HACIA LAS METAS DEL MILENIO

La EBRP estableció un marco para las acciones contra la pobreza y creó mecanismos institucionales y de asignación de recursos para movilizar fondos para la atención de servicios sociales básicos e infraestructura del sector social. Los objetivos de la Estrategia se han visto reforzados por los compromisos que contrajo el país para alcanzar las Metas del Milenio, éstas concentran la atención principalmente en la reducción de la pobreza extrema, el hambre y el aumento de la cobertura de educación y de servicios de salud.¹¹

Las acciones de la EBRP están apoyadas fundamentalmente en la transferencia de recursos a gobiernos municipales. Los recursos del HIPC han permitido expandir la inversión social principalmente a través de la política de compensación y la inversión municipal. Dichas acciones han reforzado los mecanismos creados por las reformas para incrementar la cobertura de servicios básicos de la población que probablemente han mejorado las condiciones de vida.

Sin embargo, la drástica reducción del crecimiento de la economía, que se reflejó en el incremento del desempleo, la informalidad y la reducción de ingresos laborales, ha impedido avanzar en la reducción de la extrema pobreza y compromete la posibilidad de alcanzar la meta propuesta para el año 2015.

Las posibilidades de cumplir las Metas del Milenio dependen no sólo de impulsar el crecimiento económico a niveles similares a los alcanzados en los años noventa (alrededor de 4%), sino también de reducir las brechas de desigualdad de ingresos y del acceso y calidad de los servicios básicos. Con el propósito de analizar el estado de situación de los indicadores del Milenio a continuación se revisa los principales indicadores relacionados a extrema pobreza, educación primaria, mortalidad materna e infantil, agua y saneamiento básico.¹²

Evolución reciente de la extrema pobreza

Entre 1999 y 2002 la incidencia de pobreza extrema, definida como el porcentaje de población con ingresos menores al costo de una canasta alimentaria se incrementó un punto, de 35.8% a 36.8%. Este aumento tiene relación con el bajo desempeño de la economía especialmente en 1999 (crecimiento del 0.4) y en el 2001 (2.75%) que determinaron una reducción del ingreso por habitante. El aumento de la pobreza nacional está explicado por la tendencia ascendente de la pobreza extrema urbana. En el área rural, la pobreza extrema se redujo de 59.7% a 54.8%.

Cuadro 2: Bolivia, Incidencia de pobreza extrema 1999-2002

	1999	2000	2001	2002 (p)
Total Bolivia	35.8	39.2	37.3	36.8
Urbana	23.5	27.9	26.2	25.7
Rural	59.7	58.7	55.6	54.8

Fuente: INE

El aumento de la pobreza urbana tiene relación con las altas tasas de desempleo abierto que prevalecieron durante todo el período de análisis. En promedio, el desempleo abierto

¹¹ Además, ha impulsado a los gobiernos a realizar acciones en las áreas de género y empoderamiento, VIH-SIDA, medio ambiente y compromiso para el desarrollo.

¹² Ver PNUD-UDAPE-INE (2003). *Progreso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio* para una revisión más detallada.

se situó alrededor del 7%, que significa que aproximadamente 250.000 personas buscan trabajo cada año, la mayor parte son cesantes que intentan reinsertarse en algún empleo. La persistencia del desempleo ha sido una de las características del período de crisis de la economía, ello ha derivado en un aumento del tiempo de búsqueda de un nuevo trabajo. La prolongación del período de desempleo también ha conducido a la reducción de las tasas de participación y ha llevado especialmente a los jóvenes a postergar la decisión de trabajar debido al “desaliento” en la búsqueda de empleo.

La pobreza extrema en el área rural representa casi el doble de la incidencia de extrema pobreza del área urbana. Sin embargo, la evolución de la extrema pobreza fue favorable en el campo, demostrando que el bienestar de la población rural está menos vinculada al mercado de trabajo y probablemente más relacionada al desempeño agropecuario. La evolución de la pobreza rural podría estar afectada también por una creciente incorporación de las familias rurales a las actividades no agropecuarias, especialmente en el sector informal urbano a través de trabajos temporales, que no tienen una asociación tan estrecha con el desempleo.

La reducción o estancamiento del ingreso por habitante y una mayor desigualdad en la distribución del ingreso constituyen dos elementos que impiden la reducción de la pobreza. En los últimos años, ambos determinantes de la pobreza han evolucionado desfavorablemente, planteando la necesidad de revertir la crisis y generar una política de crecimiento con mayor inclusión de los pobres.

Entre 1999 y 2002 la desigualdad del ingreso per cápita aumentó (ver cuadro 3). El índice de Gini, usado comúnmente para la comparación del grado de concentración de la distribución del ingreso se ha incrementado de 0.53 a 0.57 durante el período de análisis, a pesar de la reducción de la razón del ingreso entre los percentiles 90 y 10. Ello indica que el aumento de la desigualdad se observó probablemente por un empobrecimiento de la población ubicada en la mitad de la distribución. El comportamiento de la variable distribución de ingresos es confirmado por los índices de Theil y Atkinson, cuyo deterioro es aún más evidente: de 0.54 a 0.67 y de 0.40 a 0.44, respectivamente.

Cuadro 3: Bolivia, Evolución de la desigualdad 1999-2002

	1999	2000	2001	2002 (p)
Indice de Gini	0.53	0.56	0.56	0.57
Razon P90/P10	13.1	15.2	12.9	11.6
Medida de entropía de Theil	0.54	0.64	0.65	0.67
Indice de Atkinson	0.40	0.44	0.43	0.44

Fuente: INE

En consecuencia, las perspectivas de reducir la extrema pobreza a la mitad son reducidas tal como se plantea en publicaciones recientes. Por ejemplo, CEPAL (2003) ha calculado el esfuerzo necesario que deben hacer los países en términos de crecimiento y reducción de la desigualdad, para reducir la extrema pobreza hasta los niveles indicados por las metas. De acuerdo a dicho informe, Bolivia requiere triplicar el ingreso por habitante, sin cambios en la distribución, para reducir la extrema pobreza al nivel de las metas. Otra opción es duplicar el ingreso hasta el 2015 y reducir 5% el índice de Gini observado al inicio de la EBRP. Las tendencias del crecimiento y la desigualdad de los últimos años, lejos de impulsar avances en el cumplimiento de las metas, podrían elevar la pobreza extrema en Bolivia.

Avances hacia la educación primaria universal

En el marco de las Metas del Milenio, Bolivia se plantea alcanzar la primaria universal al 2015. Para este fin, se definió como indicador base a la tasa de término bruta a octavo de primaria¹³ la cual para el año 2001 alcanzó a nivel nacional a 71.5% (niños y niñas) y a 69.6% para las niñas.

Cuadro 4: Tasa de Término (Pública - Privada)

Indicadores	1992	1995	1998	1999	2000	2001
Tercero de Primaria (8 años de edad)	98,7	96,5	102,1	105,8	105,7	108,9
Sexto de Primaria (11 años de edad)	68,8	68,9	77,0	82,8	87,9	89,7
Octavo de Primaria (13 años de edad)	52,3	54,4	60,3	66,5	71,8	71,5
Cuarto de Secundaria (17 años de edad)	27,4	25,8	39,7	43,1	46,7	48,4
Tercero de Primaria Femenina (8 años de edad)	96,9	95,2	101,9	105,1	105,8	108,1
Sexto de Primaria Femenina (11 años de edad)	63,9	67,4	74,7	81,1	86,6	88,9
Octavo de Primaria Femenina (13 años de edad)	49,1	52,6	59,0	65,8	70,3	69,6
Cuarto de Secundaria Femenina (17 años de edad)	25,7	25,5	39,1	42,4	46,1	47,9

Fuente: Dirección de Análisis, Min. Educación

La Reforma Educativa (RE) surgió como una respuesta a problemas estructurales que enfrentaba la educación en Bolivia, principalmente, la baja calidad y cobertura de la educación escolar a principios de los 90. La Ley de Reforma Educativa (Ley 1565) fue aprobada en fecha 7 de julio de 1994.

Cuadro 5: Indicadores educativos

	1992	1995	1998	1999	2000	2001
Cobertura Bruta Total	72,3	77,6	80,8	80,1	86,8	88,4
Cobertura bruta primaria	97,1	103,3	104,2	102,7	107,7	108,4
Cobertura bruta secundaria	40,4	45,3	50,2	52,2	64,5	66,8
Tasa de permanencia 3ro Primaria	98,7	96,5	102,1	105,8	105,7	108,9
Tasa de permanencia 6to Primaria	68,8	68,9	77,0	82,8	87,9	89,7
Tasa de permanencia 8vo Primaria	52,3	54,4	60,3	66,5	71,8	71,5
Tasa de permanencia 4to secundaria	27,4	25,8	39,7	43,1	46,7	48,4

Fuente: Dirección de Análisis, Ministerio de Educación

Los esfuerzos realizados por diferentes gobiernos han mejorado el escenario educativo en las últimas décadas. Bolivia presenta índices de cobertura educativa relativamente altos, incluso comparables a los alcanzados por países vecinos como Chile. La cobertura bruta (pública y privada) total se elevó de 72.3% en 1992 a 88.4% en 2001 y para la educación

¹³ La tasa de término bruta de primaria es igual a la razón entre el número total de alumnos promovidos de octavo de primaria en un año dado, entre la población que tiene la edad oficial para asistir a ese grado (13 años).

primaria subió de 97.1% a 108.4% en el mismo período. Asimismo, la cobertura primaria neta¹⁴ de educación pública y privada se ha incrementado de 66.0% en 1990 a 97.0% en 2001. Asimismo, la tasa de permanencia al octavo grado de primaria se incrementó de 52.3% en 1992 a 72.5% en 2001 (véase cuadro 5).

Brechas en Educación

Si bien se han incrementado sustancialmente las tasas de cobertura bruta con una matriculación paritaria entre niños y niñas a nivel nacional hasta cuarto de secundaria, persisten las brechas urbano-rurales y de género, en la terminación de la educación primaria: la tasa de término rural llega a 49.1% (43.9% en el caso de las niñas y 53.9% en el caso de los niños) mientras que para el área urbana se aproxima al 90%.

Cuadro 6: Bolivia, Tasa de término a 8vo. de primaria y 4to. de secundaria, por sexo y área geográfica (2001)

	Sexo	8º primaria	4º secundaria
Rural	Mujeres	43,88%	19,20%
	Varones	53,91%	25,98%
	Total	49,12%	22,91%
Urbana	Mujeres	84,21%	59,54%
	Varones	85,67%	60,76%
	Total	84,93%	60,14%
Total	Mujeres	69,63%	47,86%
	Varones	73,33%	48,94%
	Total	71,50%	48,41%

Elaboración: Dirección de Análisis (Ministerio de Educación).

Asimismo, persisten brechas en términos de años de escolaridad de las personas según el nivel de ingresos de la misma. Una persona de ingresos altos de 28 años, en promedio tiene 10 años más de escolaridad que una persona del quintil inferior, y esta brecha se reduce en las personas de 20 años de edad, donde la diferencia es menor a seis años de escolaridad.

Por otro lado, la tasa de término bruta de primaria¹⁵ para el año 2001 alcanzó a 73% mientras que la tasa de término neta de primaria¹⁶, para el mismo año, llegó solamente a 27%. Esto, evidencia la magnitud del problema del rezago educativo (extra-edad) que enfrenta el sistema educativo, lo que se debe principalmente al ingreso tardío, repetición y/o abandono temporal de los alumnos.

También persisten serios problemas en la retención de la educación primaria de niños pertenecientes a familias de ingresos bajos, del área rural o a grupos étnicos originarios. Según el nivel de ingresos y el origen étnico de la familia la cantidad relativa de niños de catorce años que concluyen primaria varía significativamente. Aproximadamente 66% de los niños que pertenece a familias de ingresos elevados concluyen primaria, mientras que sólo 13% de los niños de bajos ingresos alcanzan ese objetivo; en el análisis por área

¹⁴ Número de niños matriculados en primaria y que tienen entre 6 y 13 años de edad, sobre la población total de entre 6 y 13 años de edad.

¹⁵ La tasa de término bruta de primaria es igual a la razón entre el número total de alumnos promovidos de octavo de primaria en un año dado, entre la población que tiene la edad oficial para asistir a ese grado (13 años).

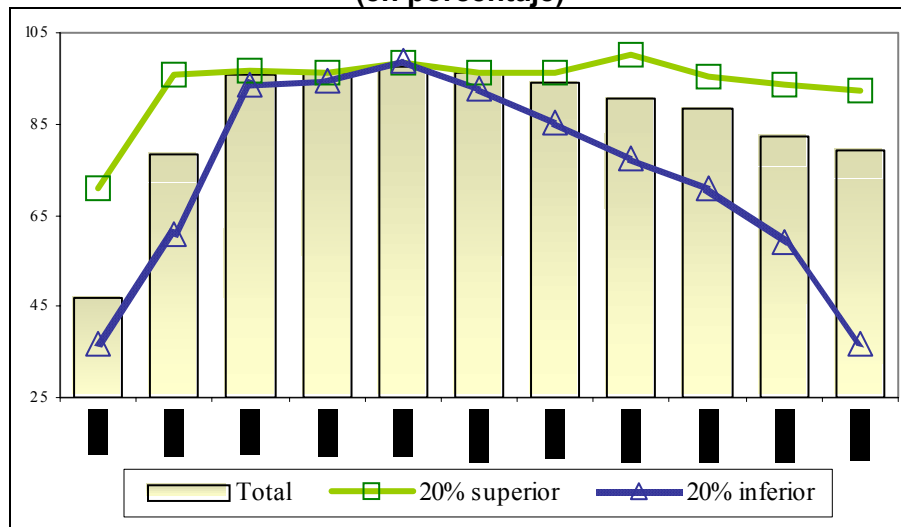
¹⁶ La tasa de término neta de primaria es igual a la razón entre el número de alumnos de 13 años promovidos de octavo de primaria en un año dado, entre la población que tiene la edad oficial para asistir a ese grado (13 años).

geográfica se observa que en el área urbana el 50% de los niños concluye primaria a los 14 años, mientras que en el área rural este porcentaje es de 21%.

Los niños que provienen de una familia perteneciente a grupos originarios alcanzan niveles de escolaridad inferiores en comparación a los niños de familias no indígenas. Por ejemplo, solamente 13% de los niños quechuas de 14 años completaron la escuela primaria. Esta brecha se hace aún más profunda a medida que los niños son mayores.

La tasa de asistencia, presenta diferencias importantes al compararse niños de familias de bajos ingresos y de familias de ingresos altos. Una característica peculiar de la educación en Bolivia es que la mayoría de los niños, ya sea de niveles de ingresos altos o bajos, asisten a la escuela en los primeros cursos del nivel primario. Sin embargo, esta situación se revierte cuando los niños cumplen once años, edad en la que empieza a emerger una brecha significativa entre niños del quintil inferior y el quintil superior. Cuando alcanzan los 15 años, apenas 36% de los niños más pobres asiste a la escuela, en oposición, aproximadamente 90% de los niños de mayores ingresos aún permanece en el servicio educativo.

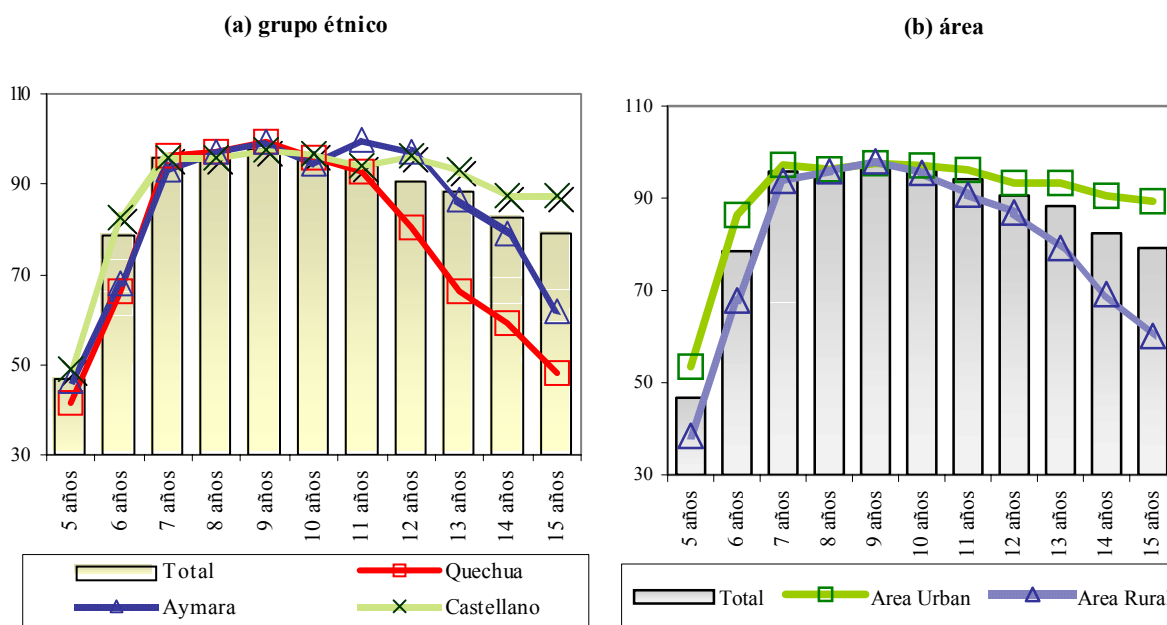
Gráfico 4: Niños que asisten a la escuela según nivel de ingreso (en porcentaje)



Fuente: INE
Elaboración: Dirección de Análisis, Min. Educación

Un patrón similar se puede observar al analizar la tasa de asistencia entre niños provenientes de diferentes grupos étnicos. En los primeros años de escuela (entre los 7 y 10 años) la mayoría de los niños, sin diferencia de origen étnico, asisten a la escuela. Conforme los niños crecen se abre una brecha entre niños indígenas y no-indígenas, cuando los niños alcanzan los quince años, la brecha alcanza su máximo valor. La tasa de asistencia de los niños quechuas es 40 puntos porcentuales menor que la de los niños castellanos, y la brecha entre niños aymaras y castellanos supera los 25 puntos porcentuales. De manera similar, el área urbana presenta tasas de asistencia superiores a las del área rural prácticamente en cualquier edad de análisis. Esta brecha muestra la evidencia de la alta concentración de grupos originarios y/o de familias de bajos recursos en el área rural.

Gráfico 5: Niños que asisten a la escuela según grupo étnico y área (en porcentaje)



Fuente: INE
Elaboración: Dirección de Análisis, Min. Educación

Mortalidad de la niñez y salud materna

La evolución de la tasa de mortalidad de niños menores de cinco años se verifica en las dos últimas Encuestas de Demografía y Salud (ENDSAs). Los datos muestran la evolución de la mortalidad en los años noventa y se advierte una reducción de 24 puntos porcentuales en aproximadamente un quinquenio. Es poco probable mantener el mismo ritmo de descenso de la mortalidad de la niñez, sin embargo, hay opciones de cumplir las Metas de Milenio en la medida que se mantenga las tasas de inversión en salud infantil a través de la universalización de la atención en salud, la ampliación de la cobertura de vacunación y la dotación de saneamiento básico.

Por otro lado, los datos de mortalidad materna presentan menor grado de comparabilidad. En 1994 el INE publicó datos sobre la mortalidad materna a partir de la ENDSA (390 por cien mil nacimientos). En el año 2001 el Censo se proporcionó una cifra todavía preliminar que da cuenta de menores niveles de la mortalidad. La alta complejidad de medir el indicador de mortalidad materna representa una limitación importante para el seguimiento de esta meta, para ello será necesario desarrollar una estrategia de recolección de datos.

Cuadro 7: Tasa de mortalidad de la niñez y tasa de mortalidad materna

	1994	1998	2001
Tasa de mortalidad de la niñez	116	92	n.d.
Tasa de mortalidad materna	390	n.d.	214 (p)

(p) Preliminar no oficial con base en el Censo 2001
Fuente: ENDSA 1998 – CNPV 2001 – INE

El seguimiento a la salud materna se complementa con los reportes sobre la cobertura de parto institucional. En el total nacional, la cobertura del parto ha evolucionado favorablemente durante los últimos cuatro años, pasando de 47% a 54% entre 1999 y 2002. A pesar de la inversión significativa prevista en el Seguro Nacional de Maternidad y Niñez, Seguro Básico de Salud y el Seguro Universal Materno Infantil (SUMI), la cobertura del parto no ha aumentado a un mayor ritmo debido a barreras asociadas con la demanda. En muchas comunidades rurales e incluso en centros urbanos del altiplano que cuentan con centros de salud, la población prefiere atención tradicional del parto.

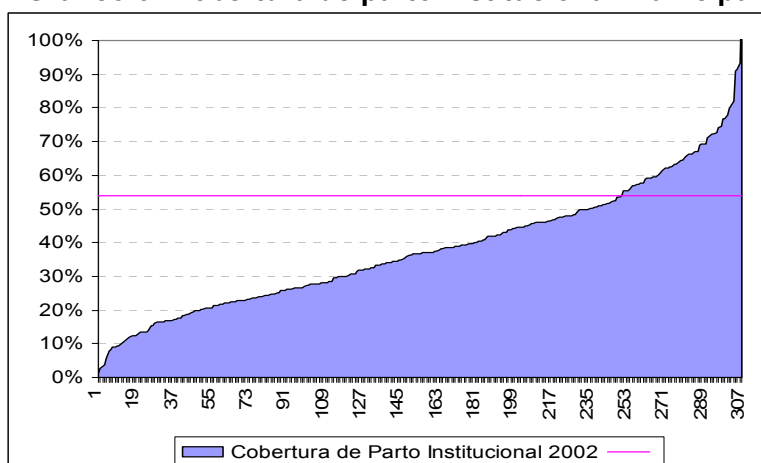
Cuadro 8: Cobertura de parto atendido

	1999	2000	2001	2002
Nacional	47%	52%	54%	54%

Fuente: SNIS

La baja cobertura del parto muestra que más de 250 municipios del país tienen una cobertura del parto institucional por debajo del promedio nacional y en casi 120 municipios la cobertura de parto es menor a 30% de las mujeres. Las brechas regionales en la cobertura de salud impiden mayor optimismo para llegar a las metas del milenio y señalan una alta complejidad en reducir la mortalidad materna.

Gráfico 6: Cobertura de parto institucional municipal



Fuente: UDAPE

Aun con reformas tan importantes como el SUMI y acciones para universalizar los servicios básicos en salud, todavía persisten brechas regionales significativas. Las políticas presentan desafíos de magnitud para cumplir las Metas del Milenio, muchas de ellas significan mayores gastos corrientes debido a la dispersión y características sociodemográficas de la población y a la necesidad de recursos humanos calificados.

Agua y Saneamiento Básico

La meta 10 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio propone: “reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas sin acceso sostenible al agua potable”. Este objetivo deberá alcanzarse en un plazo de 25 años, es decir, durante el período comprendido entre 1990 y 2015. De acuerdo a datos oficiales¹⁷, la cobertura nacional de agua potable¹⁸

¹⁷ Censo Nacional de Población y Vivienda de 1992 y 2001.

evolució de 54% en 1992 a 70% en 2001, representando una tasa de crecimiento promedio anual de 2.9% en dicho período. En saneamiento¹⁹, la cobertura nacional se incrementó de 43% en 1992 a 62% en 2001 que equivale a un crecimiento promedio anual de 4.1% en el período intercensal.

Cuadro 9: Coberturas de agua y Saneamiento Básico según área y Censo (En porcentaje)

Servicio / Área	Censo 1992			Censo 2001		
	Nacional	Urbano	Rural	Nacional	Urbano	Rural
Agua potable (1)	54%	81%	19%	62%	83%	30%
Saneamiento básico (2)	43%	63%	17%	62%	81%	32%

(1) Considera a las viviendas que disponen de agua por red hasta la edificación.

(2) Incluye los servicios de alcantarillado, cámara séptica y pozo ciego.

El mejoramiento de los niveles de cobertura registrados durante el último decenio se atribuye, principalmente, a la importancia que adquirió el sector saneamiento como mecanismo eficaz para reducir la pobreza estructural. La participación de la ejecución de la inversión del sector saneamiento básico en el volumen total de inversión pública evolucionó de manera creciente y sostenida de 5.9% en 1992 hasta alcanzar su mayor nivel (16.3%) en 1998.

Si bien durante el último decenio se ha registrado, a nivel nacional, una evolución positiva en las coberturas de los servicios, se estima poco probable el cumplimiento de la Meta del Milenio al año 2015, debido, fundamentalmente, al considerable rezago de las coberturas alcanzadas en el área rural y a la persistencia de problemas que impiden garantizar la sostenibilidad de los servicios en el área urbana y rural. Según datos oficiales, el 70% de las viviendas ubicadas en el área rural no dispone de conexión intradomiciliaria de agua potable. Aproximadamente el 95% de los sistemas menores instalados en el área rural no cumple con las normas internacionales de calidad del agua. Menos del 10% de las viviendas localizadas en el área rural cuenta con agua continua durante 24 horas al día.

La reducción del déficit en agua y saneamiento implica efectuar un doble esfuerzo ya que no sólo se requerirá cubrir a la población que actualmente no cuenta con el servicio, sino que también será necesario atender la demanda resultante del crecimiento esperado de la población. Adicionalmente, también deberá cubrirse la reposición de los sistemas en actual funcionamiento que presentan un elevado grado de obsolescencia operativa.

¹⁸ Este indicador incluye el porcentaje de viviendas que se abastecen de agua mediante: i) cañería de red hasta la edificación (62,3% en 2001) y ii) pileta pública (7,4% en 2001).

¹⁹ Se consideran los servicios de alcantarillado, cámara séptica y pozo ciego.

3. REVISIÓN DE LA EBRP 2001-2003

La reducción de la pobreza requiere tasas de crecimiento económico sostenidas con beneficios para el conjunto de la población. El diseño original de la Estrategia no provee mecanismos específicos para lograr este tipo de crecimiento. En cambio, se basa en la definición de un mecanismo de asignación progresivo de recursos provenientes del alivio HIPC II hacia los municipios y en la ejecución de acciones específicas en diferentes áreas, productivas y sociales. Los avances en estos aspectos permitieron sentar las bases para implementar la Estrategia.

La revisión que se presenta a continuación, se realiza a partir del análisis de cada componente y área transversal de la EBRP identificando aspectos de diseño y de implementación que serán considerados en la reformulación de la Estrategia. Debido al carácter general de la Estrategia, que involucra a un conjunto de políticas y programas nacionales, se presenta la revisión de programas seleccionados que permitan identificar con mayor especificidad los problemas de gestión observados a un año y medio de la implementación de la EBRP. Se incluye además un análisis de la distribución de recursos de inversión pública y de las asignaciones y ejecuciones municipales incluyendo en este caso los montos provenientes del alivio HIPC II. La presente evaluación se basa en datos e informes correspondientes al primer semestre de 2003.

A partir de un diagnóstico general de las acciones previstas en la EBRP, se observa un cumplimiento del 66% el año 2001 y un 35% el año 2002. Coincidente con esta situación, la revisión de un subconjunto de los indicadores de proceso (intermedios) de la Estrategia muestra que se logró sólo un 50% de cumplimiento.

Además de los problemas en la implementación, la EBRP utilizó supuestos optimistas sobre las tasas de crecimiento y sobre la efectividad de transferencias de recursos provenientes del alivio HIPC II. Se plantea un balance que señala los logros y las restricciones de la EBRP así como los desafíos de la reformulación. En particular, se destaca la necesidad de contar con una política de crecimiento económico que acompañe las medidas propuestas para reducir la pobreza. Como un primer paso para lograr esta reformulación, se plantea una recomposición de la inversión pública que, sin descuidar los niveles de inversión social, priorice en mayor medida los sectores productivos. Este planteamiento se complementa con los lineamientos estratégicos definidos en el capítulo cuarto.

3.1 ANÁLISIS POR COMPONENTES

a) Oportunidades

Balance del Diseño

El análisis muestra que los programas para generar ingreso y empleo presentados en la EBRP no se vinculan claramente con las fuentes de crecimiento en la EBRP. Si bien es importante el énfasis asignado en sectores intensivos en mano de obra, no se logró identificar los factores estructurales del crecimiento. En ese sentido, se carece de una visión global del crecimiento económico, en la cual se inserten los subcomponentes y programas que lo conforman.

Tampoco contempla acciones que permitan articular las unidades productivas con limitado potencial productivo (micro y pequeña empresa), con los agentes más dinámicos de la economía, que son los que pueden generar mayor empleo e ingresos en el mediano y largo plazo. No se tiene una visión que permita articular acciones sobre beneficiarios aislados y dispersos en procura de generar economías de escala, optimizando el impacto que tendrían dichas acciones, por ejemplo, en el caso de microriego.

Existe poca articulación entre los subcomponentes del componente oportunidad (por ejemplo entre tecnología y microcrédito) y de éste con los demás componentes de la EBRP (por ejemplo no se articula las acciones de formación técnica de la mano de obra en el componente capacidades y su impacto sobre la generación de oportunidades) y no se describe la posibilidad de encadenar procesos de desarrollo (no se complementan las acciones destinadas a lograr el desarrollo del sector agropecuario con aquellas de procesos de transformación más avanzados, industrialización y comercialización).

En algunos subcomponentes se enfatiza en las acciones provenientes del Estado y que básicamente se materializan a través de la emisión de las normas; pero no se proponen suficientes acciones concretas que deberían ser desarrolladas de manera conjunta entre los sectores público y privado.

Balance de la implementación

La EBRP propone acciones en cinco áreas: desarrollo rural, micro y pequeñas empresas (MyPEs), micro finanzas, tecnología e infraestructura vial. En lo referido a desarrollo rural, como aspectos necesarios para su implementación, la Estrategia plantea la necesidad de implementar los planes de riego, electrificación rural y caminos vecinales, acelerar el saneamiento de tierras y diversificar las oportunidades de empleo no agrícola aprovechando el turismo, y los programas para la artesanía y la pequeña industria.

Respecto al desarrollo de las MyPEs, se avanzó en la definición de un marco normativo adecuado. El D.S. 26811 facilita la adjudicación de licitaciones a las microempresas para otorgar bienes y servicios al Estado. Asimismo, existe un anteproyecto de Ley que tiene como objeto el fomento y la promoción de las microempresas. Se ha continuado en el proceso de institucionalización del Servicio de Asistencia Técnica (SAT) y se han realizado avances en la dotación de servicios no financieros.

El desarrollo de las microfinanzas avanzó en cuanto a conseguir mayores flujos de recursos aunque no necesariamente en mejorar la cobertura y calidad de los servicios financieros. La oferta diversificada de tecnologías financieras es todavía muy restringida en algunas áreas; no se desarrollaron servicios microfinancieros específicos para el sector productivo y la captación de ahorro en el sector rural es muy limitada.

El apoyo a la asistencia tecnológica avanzó en cuanto a la puesta en acciones específicas de fortalecimiento del Sistema Boliviano de Tecnología Agropecuaria (SIBTA), a través de la creación de unidades técnicas, y la definición de un marco normativo adecuado. Sin embargo, persisten problemas relacionados principalmente a la aplicación de mecanismos de incentivo a la participación en el esquema planteado por el SIBTA, de los productores con mayores restricciones productivas.

Finalmente, la definición de medidas como la aprobación del Plan Maestro de Transporte por Superficie y la creación del Fondo Vial permiten asegurar un mínimo de coordinación

para el mantenimiento de carreteras. Sin embargo, la lenta ejecución de la Ley de Concesiones, la no aprobación de la Ley de Transportes y la falta de aplicación de la Ley de Cargas impidieron mayores avances en la mejora de la infraestructura vial.

Revisión de Programas Seleccionados

Para desarrollar en mayor profundidad algunos de los aspectos señalados en la discusión del diseño del componente de oportunidades se describen cuatro iniciativas inscritas como parte de los programas para elevar ingreso y generar empleo: PRONAR, SIBTA, Fondo Vial y Saneamiento de tierras.

i) Programa Nacional de Riego (PRONAR)

PRONAR fue creado en 1997 con el objetivo de aliviar la pobreza, mediante el mejoramiento y la ampliación de sistemas de riego, generando empleos y mejores condiciones para la actividad agrícola, a través de acciones tales como: el establecimiento de normas legales y regulatorias para el manejo de los recursos hídricos, la capacitación de recursos humanos para el manejo del riego, el mejoramiento y la ampliación de sistemas de riego, el incremento de la eficiencia de las inversiones y, el incentivo al uso racional y sostenible de los recursos hídricos.

Dada la población objetivo de este Programa, una de sus características principales es el sesgo al financiamiento a proyectos de microriego; el PRONAR no financia proyectos que demanden montos superiores a US\$ 350,000. Hasta abril de 2002, las obras ejecutadas por el Programa habrían incrementado la superficie bajo riego en el país en 3.336 Has y habrían mejorado 1.501 Has con infraestructura de riego precaria.

Sin embargo, la implementación de este programa se ha caracterizado por la lentitud con la cual se han ejecutado los recursos. El PRONAR ha enfrentando varios problemas y la situación del riego en Bolivia continúa siendo preocupante. Solamente el 10% de la superficie cultivada a nivel nacional (2.2 millones de Has) está cubierta por sistemas de riego y, en la mayoría de los sistemas en operación se observa déficit de agua por la variabilidad climática.

Los principales problemas que enfrentó el PRONAR son: i) los mecanismos institucionales a través de los cuales se han canalizado los recursos y la burocracia en la administración de los mismos (como el convenio entre PRONAR y Fondo de Desarrollo Campesino, FDC); ii) la debilidad técnica y administrativa en las prefecturas y municipios para conducir los proyectos y, las dificultades de los mismos para establecer prioridades y asignar recursos de contraparte para su ejecución; iii) los requerimientos adicionales de tiempo para la evaluación y procesamiento de un número considerable de proyectos; iv) la ausencia de un marco legal para el manejo de recursos hídricos con fines de riego y; v) los propios criterios de elegibilidad del PRONAR.

Ante esta situación, y considerando el persistente retraso en la ejecución de obras de riego en el país, el Ministerio de Asuntos Campesinos, Indígenas y Agropecuarios (MACIA), a través del Viceministerio de Desarrollo Rural y Riego y el PRONAR, elaboró el "Plan de Riego Bolivia" con el objeto de luchar efectivamente contra la pobreza e incrementar la capacidad productiva agropecuaria, generando empleo en zonas rurales, ampliando la superficie bajo riego, incidiendo en el uso eficiente del agua, otorgando

prioridad a familias campesinas de escasos recursos y contribuyendo al desarrollo de cadenas agroproductivas.

En la elaboración de este Plan, se cuantificaron las necesidades de riego para la producción agropecuaria, habiéndose definido como prioridad las regiones cuyo clima presenta un mínimo de seis meses de déficit hídrico al año y por tanto, donde la escasez de agua constituye un obstáculo mayor. El conjunto de estas áreas suma 448.700 Km², equivalente al 40% de la superficie del territorio nacional, de las cuales, el 25% del área con déficit (111.500 Has.) se han priorizado para dar cobertura de riego a través del Plan, ejecutando 1.500 proyectos, en áreas con déficit de riego ubicadas en los Departamentos de La Paz, Cochabamba, Santa Cruz, Oruro, Potosí, Chuquisaca y Tarija.

ii) Sistema Boliviano de Tecnología Agropecuaria (SIBTA)

La generación y transferencia de tecnología en el sector agropecuario boliviano, ha estado liderizada por el Sistema Boliviano de Tecnología Agropecuaria (SIBTA), que fue creado en el año 2000, como un sistema interinstitucional, que a partir de la optimización de sus capacidades técnicas, humanas y financieras, se compromete con la planificación, promoción y ejecución de actividades de innovación tecnológica agropecuaria, forestal y agroindustrial a nivel nacional y la atención de necesidades regionales.

El SIBTA fue creado con el fin de: i) contar con un sector agropecuario, forestal y agroindustrial donde la innovación tecnológica en las cadenas agro-productivas permita niveles de competitividad tanto para lograr un acceso ampliado en los mercados internacionales, como la inserción de las economías campesinas en el mercado nacional, ii) reducir sustancialmente la pobreza rural, lograr mayores niveles de equidad social y, contribuir a la seguridad alimentaria, y iii) contribuir al aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y apoyar la conservación de los recursos genéticos agrícolas, pecuarios y forestales.

Los componentes que constituyen el Sistema son: *El Sector Público*, a través del MACIA, las Prefecturas, Gobiernos Municipales y Universidades Estatales; *la Cooperación Internacional multilateral y bilateral* y *el Sector Privado*, por un lado, mediante la participación de los productores agropecuarios, forestales y agroindustriales y, por otro lado, las Fundaciones y Universidades privadas, Organizaciones No Gubernamentales, Consultoras y otras entidades especializadas.

En este marco, el SIBTA buscaba aplicar un modelo de articulación entre el sector público y privado a través de la participación del Ministerio de Agricultura y Fundaciones privadas de interés público y naturaleza mixta. Para ello, se gestionan recursos y promueven iniciativas para co-financiar el desarrollo de innovaciones tecnológicas aplicadas, mediante la oferta de servicios prestados por entidades especializadas. Para ello, el SIBTA ha impulsado la constitución de cuatro Fundaciones para el Desarrollo Tecnológico Agropecuario (FDTA's), una por cada macrocoregión (Valles, Altiplano, Chaco y Trópico Húmedo). Estas fundaciones son instituciones privadas, de interés público, naturaleza mixta y sin fines de lucro, que coadyuvan al Estado y a los productores agropecuarios en la ejecución de Proyectos de Innovación Tecnológica Aplicada (PITAs).

Para la ejecución de los PITAs presentados por los productores, y luego de un proceso de licitación pública, las FDTAs contratan servicios de quienes ofrecen tecnología. En estos proyectos, los productores demandantes de tecnología se comprometen a aportar el 15%

del costo de los proyectos aprobados. El cuadro 10 muestra los proyectos en proceso a Junio del 2003.

Cuadro 10: PITA's en Proceso a Junio 2003

	Monto destinado (US\$)	Nº. de proyectos	Beneficiarios	Rubros priorizados
Fundación Altiplano	1.086.101	22	25.154	Lechería, ajo, papa, quinua, haba y camélidos
Fundación Valles	2.952.041 (*)	28	12.433	Cebolla, locoto, ají y tomate
Fundación Trópico	1.766.973	26	20.463	Castaña, ganado bovino, soya, trigo, café y forestales
Fundación Chaco	595.131	11	1.773	Maíz, ganado bovino, Maní, ajo
TOTAL	6.400.246	87	59.823	

Fuente: SIBTA

(*) Un monto de US\$ 1.841.524.00 corresponde a recursos USAID.

El esquema de participación público-privado que propone el SIBTA constituye un avance importante en los esfuerzos del Estado de articular sus políticas de apoyo a la producción con los requerimientos de los productores, a través de la participación de estos últimos en las fundaciones y, el aporte financiero que deben realizar para la implementación de los proyectos priorizados.

Se debe considerar que los requerimientos de asistencia técnica y transferencia de tecnología, difieren no solamente de acuerdo al producto considerado, sino también, por las características de los productores (agricultura moderna y tradicional, por ejemplo). Por lo tanto, es necesario incentivar la participación del sector productor nacional de manera más agresiva en este ámbito, pero, también es probable que sea necesario diseñar esquemas diferenciados de involucramiento, de acuerdo a la capacidad de los distintos segmentos de productores

Prioritariamente, es necesario reforzar los mecanismos de incentivo a la participación en el esquema planteado por el SIBTA, de los productores con mayores restricciones productivas. Hasta julio de 2003, los pequeños productores y los productores campesinos consideran que el SIBTA no está diseñado para atender sus problemas y en más de una oportunidad han solicitado al Gobierno el diseño de un sistema paralelo de asistencia tecnológica para este segmento de productores.

iii) Fondo Vial

El Fondo para Infraestructura Vial fue creado con el objetivo de asegurar la disponibilidad oportuna de recursos para financiar el mantenimiento de la Red Vial Fundamental. Su contribución a la reducción de la pobreza se planteó por cuatro vías: i) generando ingresos para los trabajadores que se empleen para la ejecución de las obras de mantenimiento; ii) mejorando el acceso entre las regiones productoras y los mercados, incrementando el nivel de ingresos de los pobladores de las regiones beneficiarias; iii) facilitando el acceso a bienes y servicios para dichas poblaciones; y, iv) permitiendo el surgimiento de nuevas actividades y e incremento de la competitividad de las acciones existentes en las regiones beneficiarias.

En los últimos años se han creado una serie de Fondos con similar propósito, pero ninguno ha tenido éxito debido a que no se asignaron los recursos comprometidos. Ese

no es el caso del Fondo Vial que opera en la actualidad, con fuentes permanentes y directas de recursos. Las fuentes de financiamiento de la Cuenta Nacional de Conservación Vial (CNCV) son fundamentalmente tres: préstamos o contribuciones de organismos internacionales, recaudación de peajes y otros recursos del gobierno central.

El Ministerio de Hacienda realiza transferencias de recursos del Tesoro General de la Nación (TGN), contemplados en el Presupuesto General de la Nación (PGN), al Servicio Nacional de Caminos (SNC) en los siguientes porcentajes de la recaudación del Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados (IEHD) del Diesel Oil y Gasolina Especial que corresponden al TGN: en el año 2002, el 5%; en el año 2003, 10%; y del año 2004 en adelante, 15%.

Pese a ser creada en octubre de 2001, la CNCV recién obtuvo recursos a partir de enero del 2002. Al 31 de octubre de 2002, la cuenta tenía un saldo de US\$.303.997. Sus ingresos provinieron fundamentalmente de Peajes US\$. 8.2 millones e IEHD US\$ 5.3 millones. Sus egresos correspondieron al pago a empresas constructoras por las gestiones 2001 y 2002 de US\$. 11.4 millones, obras de supervisión US\$. 0.4 millones y obras de emergencia US\$. 0.05 millones y tiene cargos pendientes de regularización por US\$.1.3 millones.

Los ingresos recaudados durante la gestión 2002 (59% por concepto de peaje y 41% por IEHD), alcanzaron la suma de Bs. 114,7 millones. Para el último año, hasta el mes de junio del año 2003 la recaudación de ingresos ha sido de Bs 59,9 millones. Asimismo, se han comprometido recursos para el Fondo Vial del Banco Mundial por US\$ 44 millones y de la CAF por US\$ 5 millones, estos últimos servirán para el trabajo de mantenimiento de trabajadores microempresarios. A julio de 2003 se han desembolsado US\$ 5 millones del Banco Mundial.

iv) Saneamiento de Tierras

Según el mapa de aptitud de la tierra y su capacidad de uso, aproximadamente el 1.9% de las tierras del territorio nacional son aptas para la agricultura intensiva, el 69.4% para la agropecuaria extensiva, el 18.2% para el aprovechamiento forestal y, el 10.5% son tierras de protección inutilizables. La superficie cultivada en Bolivia asciende a 1.7 millones de Has, de las cuales, el 64% se destina a cultivos agrícolas tradicionales y el 36% a cultivos industriales.

La pugna por la posesión de tierra en el territorio nacional, casi siempre ha concluido en serios conflictos, y el reclamo por acceso a la tierra se hace cada vez más insostenible por existir una fuerte presión de la necesidad de este recurso natural. Sin embargo, el proceso de Saneamiento y titulación de tierras se encuentra retrasado.

Además, existe la necesidad de adecuar la estructura de tenencia de la tierra al desarrollo productivo agropecuario y rural, otorgando seguridad jurídica a la propiedad de la tierra y, posibilitando el acceso de campesinos e indígenas sin tierra o con tierra insuficiente a propiedades económicamente viables y promoviendo el uso sostenible de las mismas.

Actualmente, el MACIA, a través del Viceministerio de Tierras ha propuesto el "Plan Tierra", el cual, establece que el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), debe asegurar la dotación de tierras y se debe encargar de los asentamientos humanos, para garantizar una actividad permanente a campesinos y comunitarios que no tengan tierra o

la tengan de manera insuficiente, atenuar la migración campo ciudad y, aliviar presiones sociales en áreas deprimidas, generando actividades productivas con contenido multiplicador.

v) Programa Nacional de Electrificación Rural (PRONER)

El Programa Nacional de Electrificación Rural, PRONER, que estuvo en vigencia desde 1997 hasta 2002, logró un aumento en el porcentaje de cobertura de electricidad en el área rural de 13.7% en 1997 a 24.5% en 2001. Sin embargo, la cobertura de electrificación rural en el país sigue siendo una de las más bajas en la región, por lo cual uno de los componentes principales de la actual política de gobierno es lograr un incremento sustancial de la electrificación del área rural hasta 2007.

Las metas fijadas, se plasman en el Plan Bolivia de Electrificación Rural, PLABER (antes PRONER), el cual, se ha fijado como meta concreta a nivel nacional, lograr que el 45% de la población en el área rural tenga acceso al servicio de electricidad. En términos absolutos, el Plan busca incorporar a 200,000 hogares del área rural al servicio, entre 2002 y 2007.²⁰

vi) Desarrollo de la Micro y pequeña empresa

Respecto al desarrollo de las MyPEs, se avanzó en la definición de un marco normativo adecuado. En octubre de 2002 se aprobó el D.S. 26811 que reglamenta la otorgación de la Tarjeta Empresarial a las asociaciones, sociedades de pequeños productores, organizaciones económicas campesinas, artesanales y microempresas urbanas y rurales y las habilita para participar de manera prioritaria en las licitaciones para la provisión de bienes y servicios al Estado, en las modalidades de compras y contrataciones hasta Bs 1.

Se ha elaborado un Anteproyecto de Ley para el Fomento y Desarrollo de la Pequeña y Mediana Empresa, que tiene por objeto fomentar su desarrollo mediante la otorgación de apoyos fiscales, financieros, de mercado, asistencia técnica y capacitación y la simplificación de trámites administrativos. El Anteproyecto mencionado ya está en la Cámara de Diputados para su aprobación.

Por otro lado, el Viceministerio del Micro y Pequeño Productor ha elaborado una Estrategia de Desarrollo Empresarial para la microempresa, con el objetivo de fomentar la difusión de las innovaciones, la capacidad emprendedora, la calidad de los recursos humanos y la flexibilidad de la producción. La estrategia comprende tres pilares: i) la innovación tecnológica, que tiene que ver con proyectos de investigación y desarrollo de tecnologías de productos, procesos y servicios, ii) infraestructura tecnológica, incluyendo las inversiones en infraestructura física, instalaciones, y equipamiento tecnológico, iii) capacitación técnica de recursos humanos, y iv) transferencia asociativa, componente en el que se financiarán proyectos en los que participen cinco o más empresas de un mismo sector.

²⁰ El Plan pretende incrementar la cobertura del servicio de electricidad en el área rural, desarrollando mecanismos que permitan que los proyectos de electrificación rural sean sostenibles, e impulsando acciones que promuevan el uso productivo de la energía en el área rural. El objetivo de mediano plazo (hasta 2007) es aumentar en 200,000 el número de hogares en el área rural que reciban suministro de energía eléctrica, a través de: i) la integración de fondos estatales y privados (comerciales y no comerciales) para las inversiones en energía rural, ii) la ampliación de la base tecnológica para el suministro energético, incorporando al gas y a las energías renovables en forma estructural en la matriz energética rural (solar, micro-hidráulica, eólica y biomasa), y iii) la generación de condiciones para fortalecer e incrementar la demanda de energía en el área rural.

Continúa el proceso de institucionalización del SAT, se ha contratado personal según procedimientos del BID. En cuanto al desarrollo del mercado de servicios no financieros de apoyo a la microempresa, se han dado importantes avances mediante la ejecución de seis programas: (i) El Programa Informar que actualmente funciona en el país con 7 Centros de Servicios de Desarrollo Empresarial; (ii) el Programa Emprender que cuenta con 97 Instituciones de Capacitación acreditadas a la fecha; (iii) el Programa Mejora, de bonos de capacitación²¹; (iv) el Programa Innovar-Asociar que ha acreditado 119 Instituciones y Consultores de Asistencia Técnica; (v) el Programa Mercados con 64 instituciones y consultores acreditados; y (vi) el Programa Apoyo a la Oferta que ha cumplido el 80% de la meta prevista en la acreditación de Proveedores de Servicios de Apoyo. Las limitaciones se han dado a nivel de la promoción y de las implicaciones del proceso de aprendizaje.

vii) Servicios Financieros Rurales

La expansión de servicios financieros rurales se ha convertido en una importante política de apoyo a las economías campesinas, al constituirse en un instrumento para mejorar las condiciones de vida de los agricultores, fomentar el crecimiento del sector agropecuario, promover el desarrollo rural y luchar contra la pobreza.

La oferta de servicios financieros rurales en el país es bastante diversa y presenta tres tipos de intermediarias financieras, las cuales se describen a continuación:

- Instituciones fiscalizadas (un banco y cuatro Fondos Financieros Privados). Sus ventajas son: i) dependen del ahorro para el apalancamiento del crédito y no de fondos volátiles y pequeños de entidades de desarrollo, ii) tienen cobertura mayor, y iii) son sostenibles al depender de sí mismas y ser rentables.
- ONGs financieras: tienen mayor orientación hacia el sector rural. Sus ventajas son que: i) pueden subvencionar la tasa, pues no tienen la presión de ser rentables, y ii) pueden experimentar con nuevos mercados, pues no arriesgan dinero del público.
- Cooperativas de ahorro y crédito: tienen menos clientes y han adolecido de problemas de gestión y gobernanza.

A diciembre de 2002, las instituciones mencionadas tenían colocada en el área rural del país, una cartera de US\$ 108.2 millones y, atendían a más de 144 mil prestatarios rurales. Durante la última década, el sistema micro financiero en Bolivia ha experimentado un importante crecimiento en las zonas rurales, gracias a la aplicación de nuevas tecnologías micro financieras, que hicieron posible la implementación de estos servicios de una manera rentable para los intermediarios financieros.

Sin embargo, la expansión, profundización y diversificación de servicios financieros son todavía incipientes, ya que en la mayoría de las localidades rurales donde se cuenta con oferta de servicios financieros, aún existe una presencia limitada de intermediarios, una baja cobertura de crédito, ausencia de tecnologías financieras específicas para el sector productivo y niveles poco significativos de captación de ahorro.

b) Capacidades

Las acciones estratégicas planteadas en el componente de capacidades tienen por objetivo asegurar los niveles de capital humano y condiciones de vida necesarias para

²¹ El programa ha superado las metas previstas, habiendo entregado 4.934 bonos, cuando la meta era de 2870.

que la población pobre incrementa su capacidad para generar ingresos en el mediano y largo plazo. Se plantean acciones en educación, salud, saneamiento básico y vivienda.

Balance del diseño

La EBRP logra articular los principales programas sociales (Reforma Educativa, Seguro Básico de Salud, Saneamiento Básico y Vivienda) y los orienta a la reducción de la pobreza. Recoge los principales avances de la política social y, en algunos casos, plantea la profundización de las reformas.

Sin embargo, el diseño propuesto no logra articular claramente las medidas planteadas con resultados concretos u objetivos comunes entre los municipios y los ministerios de área. Esta situación impide priorizar esfuerzos y concretar recursos para lograr las metas sociales planteadas.

Por otro lado, si bien las acciones planteadas buscan complementar el componente de oportunidades, no se identifican los instrumentos y mecanismos que vinculen de manera explícita a ambos componentes. En el caso de educación, se enfatiza el Programa de Reforma Educativa (PRE), concentrado en líneas de acción para la educación primaria y secundaria. En cambio, no están suficientemente desarrollados los lineamientos para la educación técnica y superior. Esta definición resulta necesaria para asegurar la vinculación con el componente de oportunidades de empleo e ingresos. En el sector de salud se cuenta con un marco que permite iniciar las acciones para mejorar las condiciones y el acceso a la salud de la población pobre, aunque el mismo, resulta aún, muy general.

Si bien en el caso del sector saneamiento básico y vivienda, la EBRP define puntualmente las acciones estratégicas a desarrollarse, estas mantienen una relación débil con los instrumentos normativos (decretos supremos y leyes) propuestos. La aprobación de las disposiciones legales, definidas en la EBRP, no garantizan por sí mismas, el cumplimiento efectivo de los objetivos propuestos.

Balance de la implementación

Entre los principales logros, figura la asignación progresiva de recursos HIPC II a los municipios para Educación, Salud e Infraestructura Productiva y Social. Además, se creó el Fondo Solidario Municipal para la Educación Escolar y la Salud Públicas que permitió aliviar el financiamiento de los déficits de maestros y personal médico.

El seguimiento a las políticas y programas permitió identificar algunos de los problemas asociados a la implementación del componente capacidades: i) insuficiente disponibilidad y oportunidad de recursos referidos principalmente al financiamiento para gasto corriente, ii) falta de concertación con el nivel municipal, iii) insuficiente priorización de temas en la agenda de política pública, y iv) falta de coordinación con otras instituciones estatales.

Respecto al financiamiento, la continuidad de las reformas en educación y salud, implican mayores gastos corrientes asociados a la ampliación de los servicios sociales y al mejoramiento de su calidad. En educación, la transformación curricular está retrasada por el déficit existente de carga horaria. En salud, la extensión de coberturas en áreas rurales no puede avanzar por la escasez de recursos para la contratación de médicos y asistentes comunitarios.

La descentralización de los servicios sociales no avanzó según lo planteado en la EBRP debido a la falta de concertación entre el nivel central y los gobiernos municipales en lo referido a la transferencia de mayores competencias en educación y salud. Por ejemplo, se argumentó que la administración de recursos humanos no podría ser financiada por los municipios debido a los costos adicionales que esto significaría.

Por otro lado, existen medidas que no se hicieron efectivas por la insuficiente priorización al interior de los sectores. Es el caso del diseño del nuevo currículo de educación secundaria y la elaboración del Plan Nacional de Alimentación y Nutrición. En este sentido, para alcanzar el cumplimiento de dichas acciones, será importante lograr el compromiso institucional necesario.

Otro factor que explica el bajo cumplimiento de las acciones, tiene relación con el complejo proceso de consenso social que demanda la elaboración y aprobación de las disposiciones legales. Por ejemplo, la *Aprobación del Decreto Supremo que Reglamenta la Ley de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario*, se encuentra aún en proceso de concertación. En el sector Vivienda, la *Institucionalización del Registro de Derechos Reales y el Catastro Urbano* se encuentra postergada (*pendiente*) debido a que su aplicación está supeditada al desempeño de las reformas estructurales del Poder Judicial, cuyos resultados se visualizarán en el mediano y/o largo plazo.

Revisión de programas seleccionados

Para efectuar un análisis más detallado de la implementación de este componente, se presentan los resultados de algunos programas seleccionados por su impacto potencial en la lucha contra la pobreza.

i) Aseguramiento público orientado a proteger a la madre y al niño

Bolivia realizó esfuerzos considerables en la implementación de una estrategia de aseguramiento público para proteger a la población materno-infantil, dadas sus elevadas tasas de mortalidad. En 1996, se inicia este proceso con la creación del Seguro Nacional de Maternidad y Niñez (SNMN), que ofreció un conjunto limitado de prestaciones al binomio madre-niño financiado con el 3.2% del 85% de los recursos de coparticipación tributaria transferida a municipios.

En 1998, se crea el Seguro Básico de Salud (SBS), incrementándose el número de prestaciones a 92, algunas de ellas dirigidas a la población en general, este seguro introdujo mejoras en la administración de recursos y la gestión orientando sus acciones a un enfoque de resultados, los recursos de financiamiento se incrementaron a 6.4% del 85% de la coparticipación tributaria municipal.

A pesar de que el SBS presentó incrementos sostenidos de las coberturas observadas, estas se mantienen relativamente bajas con relación a los promedios de la región, en particular, en lo referido a la atención de partos, neumonías y atención prenatal. El SBS enfrentó serias limitaciones en su implementación referidas principalmente a: i) insuficiente conocimiento del programa por parte de la comunidad y funcionarios municipales, ii) escaso control social sobre la evolución de resultados, iii) insuficiente suministro de medicamentos e insumos a las instituciones de salud, iv) inaccesibilidad geográfica, e v) insuficiencia en la capacidad de gestión de los gobiernos municipales.

Cuadro 11: Principales indicadores del Seguro Básico de Salud

Indicadores	2000	2001	2002
Cobertura de partos institucionales	52%	54%	54%
Cobertura de atención prenatal adecuada	32%	36%	34%
Cobertura de vacunación con DPT3	89%	92%	100%
Cobertura de atención de Neumonías	19%	19%	n.d

Fuente: Bolivia, Indicadores de resultados No.7 Ministerio de Salud y Previsión Social.

Notas: Cobertura de Partos Institucionales = Nro. De Partos Institucionales Atendidos/Partos Esperados

Cobertura de Atención Prenatal Adecuada = Número de Embarazos con 4 controles/Número Embarazos Esperados

Cobertura de Vacunación con DPT3 = Niños Vacunados con DPT3/Población menor de 1 año

Cobertura de Atención Neumonías = Niños menores de 1 año atendidos/población menor de 1 año

En 2003, se crea el Seguro Universal Materno Infantil (SUMI), con la intención de hacer más explícita la ruptura de la barrera económica de las prestaciones a la mujer embarazada hasta los seis meses después del parto y los niños menores de cinco años. El SUMI casi ha duplicado los recursos de coparticipación municipal, reservados para el Seguro Básico de Salud, su financiamiento incluye hasta un 10% de las transferencias por coparticipación; y la creación del Fondo Solidario Nacional (FSN) financiado con recursos provenientes del alivio de deuda en el marco de la iniciativa HIPC II (desde 7% el 2003 hasta el 10% a partir del 2005). Estos recursos adicionales están disponibles para aquellos municipios que hayan agotado sus recursos de coparticipación por mayor demanda de la esperada, para cubrir sus déficits financieros.

Recuadro 1

Impacto del SBS en la Evolución de la Cobertura de Partos²²

Con datos de las Encuestas Continuas de Hogares 1999-2002, se estimó el posible impacto del Seguro Básico de Salud (SBS) sobre la cobertura de parto institucional en mujeres entre 13 y 50 años de edad. También se analizó la evolución de las coberturas de EDAs e IRAs en niños menores de 5 años.

La estrategia de identificación del impacto del SBS se basó en la comparación del cambio en las coberturas de salud en municipios de alta utilización del SBS con el cambio en las coberturas en municipios de baja utilización del SBS.

Los resultados indican que en municipios de alta utilización del SBS, las coberturas de parto institucional se incrementaron más rápidamente que en los municipios de baja utilización del seguro. Este incremento fue más acentuado entre mujeres de bajos ingresos y bajos niveles de educación, reforzando la evidencia de que estos cambios se deben con más probabilidad a la implementación del SBS.

Si bien existe evidencia de un impacto positivo en las coberturas de parto institucional, no se observan diferencias significativas en las tendencias de cobertura de EDAs e IRAs, antes y después de la implementación del SBS.

ii) Control de las enfermedades transmisibles e inmunoprevenibles

Con el objetivo de disminuir las tasas de prevalencia de las principales enfermedades transmisibles e inmunoprevenibles, el Ministerio de Salud implementó la estrategia del Escudo Epidemiológico, con resultados sobresalientes en el Programa Ampliado de Inmunizaciones (PAI), que se observan en los incrementos sostenidos en la cobertura de

²² Vidal, Cecilia, UDAPE, 2002.

terceras dosis de Pentavalente, alcanzando el 100% en 2002. En cuanto a malaria, las acciones de prevención y control permitieron que el IPA disminuya de 8 por mil habitantes en 2000 a 3.8 en 2002.

Cuadro 12: Indicadores del Control de Enfermedades

INDICADORES	2000	2001	2002
Índice de Parasitosis Anual de Malaria (IPA)*1,000 hab (1)	8,0	5,0	3,8
Porcentaje de viviendas fumigadas contra Chagas (2)	36%	59%	n.d.
Número de casos de tuberculosis positivos (BAAR+) (3)	6.405	6.089	6.200
3a. Dosis de DPT3/Pentavalente (4)	89%	92%	100%

Fuente: Dossier de Estadísticas. UDAPE 2002.

Notas: (1) Relación entre el número de muestras hemáticas positivas y la población expuesta a la malaria.

(2) Número de viviendas fumigadas sobre el total de viviendas en áreas de infestación.

(3) Casos diagnosticados positivos con tuberculosis pulmonar.

(4) Número de menores de un año con 3a. Dosis de DPT3/ Pentavalente respecto de la población menor a un año.

El número de casos sospechosos diagnosticados positivos de tuberculosis (BAAR+) mantiene un comportamiento casi inercial, mostrando que el programa de control debe ampliar su accionar en aspectos preventivos y curativos. En cuanto a Chagas, las acciones de prevención no fueron ejecutadas oportunamente, debido a que la contratación de los rociadores se postergó por razones administrativas y de gestión.

Una de las prioridades del sector salud en el Plan General de Desarrollo Económico y Social (PGDES) es el control de las enfermedades transmisibles e inmunoprevenibles, para lo cual se dará continuidad a los programas nacionales priorizados: i) El Programa de Lucha contra Chagas; ii) el Programa de Control de la Malaria; iii) el Programa de Control de la Tuberculosis; iv) Implementación del Sistema de Vigilancia Epidemiológica y v) el Plan Ampliado de Inmunizaciones de 2ª. Generación (PAI-II).

En general, estos programas son verticales, con acciones de carácter colectivo asociadas a la prevención de la transmisión de la enfermedad, tales como la fumigación de domicilios contra los vectores transmisores de la enfermedad. Asimismo, estos programas cuentan con acciones de carácter individual como el diagnóstico y tratamiento de enfermos que permitirá romper con el círculo vicioso de la infestación.

iii) Reforma Educativa (RE)

La RE es una de las pocas políticas que ha sido continuada por varias gestiones de gobierno²³, por lo cual es considerada como una "política de Estado". En los últimos años se han presentado mejoras a los principales indicadores educativos (tasas de cobertura, deserción escolar y tasas de término).

La RE logró la modificación de la estructura organizacional y curricular del Sistema Educativo Nacional. Modificó el currículo escolar en más del 90% de las Unidades Educativas de primaria promoviendo la centralidad del aprendizaje y del niño en el proceso educativo.

²³ A pesar de los diferentes matices otorgados en cada gestión de gobierno.

También se transformaron 16 de las 20 Normales del país en Institutos Normales Superiores (INS) que están aplicando el nuevo currículo del nivel inicial y primaria en la formación de docentes. Se han contratado universidades públicas y privadas para la administración de estos INS con el objetivo de elevar el nivel académico y tratar de independizarlos del clientelismo político-gremial. Se diseñó y ejecutó el Programa de Incentivos a Maestros y Escuelas²⁴ el cual desembolsó más de US\$ 14.5 millones. Se han formado y capacitado asesores pedagógicos (1.245) que impulsan el nuevo currículo en las aulas. Se ha equipado todas las escuelas públicas con materiales educativos por un valor de 25 millones de dólares.

La Reforma introdujo el enfoque de educación intercultural y bilingüe Bajo esta modalidad, se capacitaron más de 10.000 profesores de primaria (14% de un total de 72.492 profesores de primaria) en lectura y producción de textos en lenguas originarias (CRPs) (quechua, aymara y guaraní).

Se ha formulado 1.008 Proyectos Educativos de Núcleo (PEN²⁵) de un total programado de 1.100 hasta el 2002 y se están ejecutando 827 PENs. Al 2002, el número de núcleos educativos con Centros de Recursos Pedagógicos funcionando alcanzan a 1.077 (de un total de 1.100 programados). Hasta 2001 han ingresado al programa de transformación 1.826 núcleos²⁶ (de un total de 2.000) de los cuales el 72% (1.319) pertenecen al área rural. Asimismo, se han formulado 24 proyectos educativos indígenas (superando la meta programada de 15 proyectos)

Se desarrollaron los sistemas de seguimiento y control que mejoran la capacidad de análisis y planificación del Sistema Educativo Nacional a partir de la implementación del Sistema de Información Educativa (SIE²⁷), y la creación del Sistema de Medición de la Calidad Educativa (SIMECAL), órgano que ha realizado operativos en distintos ciclos y niveles de la educación.

Se ha dotado de infraestructura nueva y refaccionada, mobiliario y equipamiento a unidades educativas, acordes a la modalidad de trabajo definida por la RE. Entre 1993 y 2001 se construyeron casi 2 mil edificios educativos alcanzando a 12.737 el número de edificios educativos en la actualidad. Para la refacción de escuelas, el PRE destina un promedio de US\$ 20 millones que son ejecutados a través del Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social (FPS).

A partir de la RE, se dio un importante incremento en la magnitud y composición del gasto educativo. El gasto total en educación²⁸ como porcentaje del PIB subió de 3.9% (US\$ 221 millones) en 1992 a 5.6% (US\$ 448 millones) en 2002. Esto significa que el gasto total por alumno en educación escolar se elevó de US\$ 106 por alumno en 1992 a US\$ 195 en 2001. Se dio un importante cambio en la composición del gasto educativo a favor del gasto de inversión el cual se elevó de 0.1% a 1.4% como proporción del PIB, entre 1992 y

²⁴ El programa de incentivos para maestros tiene por objetivo coadyuvar la transformación del sistema de formación y administración docente. Está compuesto de: i) incentivo a la permanencia en el área rural pobre (IPR); ii) incentivo a la aplicación de la modalidad bilingüe; iii) incentivo colectivo a las escuelas; iv) bono a la actualización para maestros que se capaciten y aprueben el examen correspondiente y, v) bono doscientos días correspondiente al cumplimiento de doscientos días de clases.

²⁵ Cada PEN incorpora componentes pedagógicos y de infraestructura para mejorar la calidad de la educación.

²⁶ La organización de estos núcleos contó con el consenso de la comunidad, como resultado de un proceso participativo entre autoridades educativas y padres de familia, refrendado por las autoridades del gobierno municipal.

²⁷ El Sistema de Información Educativa (SIE) es la integración de sistemas informáticos y manuales de recopilación, procesamiento y difusión de información de estadísticas educativas, de infraestructura y de otra índole.

²⁸ Sin considerar la educación superior.

2002. El gasto de inversión por alumno se elevó de US\$ 5 a US\$ 47.4. Asimismo, el gasto de inversión en educación escolar como porcentaje del gasto en educación escolar subió de 0.7% a 12.5% entre 1992 y 2002.

A pesar de los avances observados y la continuidad del programa, existen análisis²⁹ que sugieren retrasos en la implementación de la Reforma relacionados con: i) la implementación del nuevo currículo educativo, ii) retraso en el diseño y aplicación del nuevo currículo de educación Inicial, secundaria y superior y iii) el inicio de la reforma de la educación superior.

Por otro lado, existen problemas de coordinación referidos a: i) inadecuada participación directa de docentes en el diseño de la RE, ii) falta una adecuada planificación en la dotación de infraestructura educativa articulada a los requerimientos municipales, y iii) insuficiente reasignación o reordenamiento de ítemes. Adicionalmente, existe un déficit de la carga horaria de acuerdo al nuevo currículo por limitaciones de financiamiento, lo que implica que muchos niños aún no se benefician del proceso completo de transformación curricular.

Finalmente, no existe suficiente evidencia sobre el impacto que podría alcanzar algunos de los principales componentes de la Reforma. Es el caso de programas de incentivo a los maestros, el programa de transformación curricular o la implementación de los proyectos educativos de núcleo. El no tener esta evidencia dificulta la decisión de acelerar o no la implementación de los mismos.

Recuadro 2

El Programa de Incentivos a Maestros y Escuelas

El Programa de Incentivos a Maestros y Escuelas tiene por objetivo coadyuvar la transformación del sistema de formación y administración docente con el propósito de mejorar la educación escolar pública, debe destacarse que en la aplicación de este conjunto de incentivos, el impacto sobre la calidad educativa depende en gran medida de modificaciones estructurales al sistema de remuneraciones (sistema del escalafón). Algunos aspectos que deben considerarse se refieren a: i) la formación académica continua de los maestros, ii) el salario no vinculado exclusivamente a la antigüedad, iii) la eliminación del interinato y iv) la introducción de innovaciones como el bachillerato pedagógico. Si bien el IPR o el IAD permiten mejorar los insumos de la enseñanza, no hay evidencias que éstos promuevan mejores resultados.

El programa comprende cuatro incentivos:

- 1) El Incentivo a la Actualización Docente (IAD), tiene por objetivo estimular la actualización permanente de los maestros que cumplen funciones en el servicio escolar público.
- 2) El Incentivo a la Permanencia en el Área Rural Pobre (IPR), tiene como propósito contribuir a la mejora de la calidad y equidad de la educación en las localidades rurales con índices de pobreza más elevados.
- 3) El Incentivo a la Modalidad Bilingüe (IMB), pretende compensar a los profesores de curso que aplican la modalidad bilingüe en las unidades educativas públicas.
- 4) El Incentivo Colectivo a las Escuelas (ICE). Tiene por propósito estimular el compromiso y trabajo en equipo del director, los profesores, el personal administrativo y los padres de familia para mejorar el servicio.

Los avances del programa de incentivos (a diciembre 2002) muestran que se desembolsó aproximadamente US\$ 14.5 millones, siendo el IPR el de mayor alcance. Actualmente este beneficio llega a aproximadamente a 28 mil docentes.

²⁹ Ver por ejemplo, Archondo (1999), Un proyecto al que le urgen los puentes: La camisa grande de la Reforma Educativa; Contreras (1999), A la Luz de la reforma Educativa: El conflicto entre maestros y gobierno; Talavera (1999), La Reforma Educativa: resistir e innovar. Tinkazos, Revista Boliviana de Ciencias Sociales. 1999.

CUADRO: PAGOS REALIZADOS EN EL PROGRAMA DE INCENTIVOS

INCENTIVO	Nº de pagos	Monto en US\$
IAD	46.163	3.897.846
IPR	74.633	7.693.625
IMB	8.605	1.863.080
ICE	3.988	1.070.000
TOTAL		14.524.551

Fuente: Elaboración en base a información ME.

El actual programa de incentivos permite iniciar el cambio en el sistema de remuneración del personal docente y dar un primer paso hacia la transformación del sistema de formación y administración docente. A pesar del corto período de implementación, existe evidencia que permite prever el impacto de los incentivos planteados.

Respecto al IPR, a pesar de la transparencia en su administración, la evidencia sugiere que este incentivo no garantizaría el impacto sobre desempeño docente debido a que se asigna en función de factores que no necesariamente inciden sobre el rendimiento escolar. En cambio, se destaca las ventajas del ICE que relaciona los premios monetarios a un producto específico relacionado a la calidad educativa (los proyectos educativos de núcleo).

iv) Agua y Saneamiento Básico

Durante la última década, la política de saneamiento básico en Bolivia estuvo orientada a elevar las coberturas y sostenibilidad de los servicios de agua potable y saneamiento básico con el propósito de mejorar la calidad de vida de la población, en particular de aquella que se encuentra en condiciones de pobreza.

Con este objetivo, se implementaron transformaciones en la estructura institucional del sector. En 1992 se eliminó el monopolio de parte del Estado en la provisión de los servicios a través de la participación del sector privado. El proceso de Participación Popular (1994) otorgó a los municipios la responsabilidad de efectuar la provisión directa de los servicios de agua potable y saneamiento básico. La Descentralización Administrativa (1995) asignó a las Prefecturas la responsabilidad de formular y ejecutar planes, programas y proyectos de saneamiento básico a nivel departamental. En 1997 el gobierno central consolidó su rol normador y supervisor de las políticas de saneamiento básico.

Con la promulgación de la Ley No. 2066 Modificatoria de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario se estableció el sistema de regulación sectorial mediante la conformación de la Superintendencia de Saneamiento Básico, entidad encargada de otorgar concesiones y licencias para la administración de los servicios de saneamiento en el área urbana y rural. La Política Nacional de Compensación (PNC) vigente desde la gestión 2000, asignó a los municipios la responsabilidad de llevar a cabo las actividades de licitación, adjudicación, ejecución y fiscalización de los proyectos de saneamiento básico financiados por el Gobierno Central a través del FPS.

A pesar de las importantes reformas implementadas, el sector de saneamiento básico enfrenta -al presente- serias dificultades que tienen que ver, fundamentalmente, con i) el actual mecanismo de financiamiento sectorial, ii) la limitada capacidad técnica de los operadores y iii) la débil capacidad de regulación.

En el primer caso, urge la necesidad de establecer mecanismos de financiamiento alternativos que permitan, por un lado, maximizar el aprovechamiento de la capacidad de

pago local y, por otro, incentivar la introducción de modelos de gestión eficientes. Entre estas medidas se requiere la canalización de transferencias a los municipios en función de la carencia de servicios y niveles de pobreza independientemente de la capacidad de endeudamiento o techos de asignación compensatoria. Adicionalmente, se requiere mecanismos de financiamiento de carácter mixto con la participación del sector privado (concesiones), el gobierno central (transferencias), las prefecturas, los municipios y la comunidad local.

En el segundo caso, se deben buscar medidas orientadas a mejorar la baja calificación de los recursos humanos, establecer un sistema integral de información sectorial y elevar la capacidad técnica de los municipios para diseñar y contratar servicios para la ejecución de proyectos. El fortalecimiento de los componentes de educación sanitaria, asistencia técnica y la falta de claridad de competencias interinstitucionales, también se constituyen en temas por resolver.

En el tercer caso, se debe avanzar en el fortalecimiento técnico, legal e institucional del sistema de regulación sectorial de manera de establecer las condiciones adecuadas para incrementar las inversiones privadas en el sector, promover la capacidad de gestión de las empresas operadoras y ampliar los mecanismos de asignación de recursos

c) Protección

Balance del diseño

El componente de protección y seguridad de la EBRP se inscribe dentro de las acciones que deben ser llevadas a cabo para proteger a la población vulnerable. Las acciones planteadas son más relevantes en períodos de crisis, en casos de shocks externos y ante la posibilidad de ocurrencia de desastres naturales. Además, responde a las preocupaciones expresadas en el Diálogo Nacional 2000 relacionadas con el empleo, la escasez de agua y la falta de definición de derechos de propiedad.

El hecho de que la EBRP reconozca la necesidad de este tipo de programas y los priorice entre las acciones destinadas a luchar contra la pobreza, constituye en sí un avance importante en un país que por su estructura de inserción internacional es vulnerable a las crisis y shocks externos y donde la probabilidad de ocurrencia de desastres naturales está determinada por las características geográficas y la ubicación en la zona de influencia del fenómeno El Niño.

La EBRP alerta sobre la imposibilidad de generalizar los programas de protección social, debido a los altos niveles de pobreza, el alto costo de este tipo de programas y la sostenibilidad del gasto corriente necesario para mantener e incrementar el universo de personas a ser atendidas. A pesar de esto, no se presenta un marco de análisis y acción coherente con las limitaciones mencionadas ni se identifican los riesgos y los grupos poblacionales más vulnerables. Se plantean programas de alcance general que están relacionados sobre todo con estrategias de confrontación del riesgo, más que con estrategias destinadas a su manejo y mitigación.³⁰

³⁰ El componente se orienta a ampliar los programas de protección social con referencia a los adultos mayores, los niños y adolescentes y la seguridad alimentaria. Por otra parte, se pretende mejorar la atención integral de la niñez y desarrollar programas de prevención de riesgos, atención de desastres y situaciones de emergencia. EBRP, págs. 86 adelante.

Balance de la implementación

La EBRP reconoce la necesidad de incorporar medidas para prevenir, mitigar y reducir los riesgos. Este marco permitió la implementación del Plan Nacional de Empleo de Emergencia (PLANE) como un mecanismo de protección de corto plazo para atenuar los efectos de la crisis económica. Sin embargo, se puso en evidencia la necesidad de avanzar en la definición de otros instrumentos para reducir los riesgos y la inseguridad de los pobres. La falta de una definición de mecanismos que permitan atenuar los costos del desempleo y los retrasos en el saneamiento de tierras son dos casos ilustrativos de este rezago.

Como resultado de la falta de priorización, las acciones previstas en el Plan de Acción de la Estrategia tienen un carácter general destinado a fortalecer el contexto institucional. En este aspecto se pueden notar avances en las acciones previstas para el año 2001 y 2002 sobre todo en lo referido a la reglamentación de la Ley para la atención de desastres naturales.³¹

Revisión de programas seleccionados

Con el objetivo de brindar criterios adicionales para la evaluación se revisan dos programas inscritos por la EBRP en este componente.

i) Programa de Atención a Niñas y Niños Menores de Seis Años (PAN)

El PAN³² tiene por objetivo el desarrollo integral de niñas y niños menores de seis años, a través de: i) la atención integral en educación inicial, salud, nutrición y protección a la niñez en situación de pobreza, ii) el mejoramiento de las habilidades y destrezas de las mujeres (educadoras y madres) sobre la atención integral, iii) el fortalecimiento de las familias como principales agentes de la atención integral a niñas y niños en educación inicial, salud, nutrición y protección, y iv) la promoción de la participación de las familias y la comunidad como actores de su propio desarrollo.

Durante el año 2000 y 2001 se diseñaron los lineamientos para la transición y sostenibilidad del PAN y se definió la municipalización de sus servicios en forma consistente con la EBRP. Además se reconoció como elementos determinantes la participación activa de las prefecturas, el logro de garantías para los aportes del TGN, la negociación de créditos o donaciones provenientes de la Cooperación Internacional y se estudió la posibilidad del traspaso gradual de servicios de educación inicial al ME.

Como resultado de lo anterior, se elaboraron planes municipales y se suscribieron convenios para que los gobiernos municipales se encarguen del servicio de manera sostenible. Hasta mayo de 2003 se cuenta con aproximadamente 60 mil niños atendidos en las diferentes modalidades del PAN, beneficiando a 156 municipios del país.

³¹ De las tres acciones previstas en el Plan de Acción de la EBRP, dos se cumplieron, las cuales están referidas a iniciar el programa de sostenibilidad y transición del PAN y a reglamentar la Ley de Desastres. La acción en proceso se refiere a generar mapas de riesgos para cada municipio.

³² El PAN se institucionalizó mediante DS 24557 de fecha 7 de abril de 1997 articulando la oferta nacional de servicios existentes en educación inicial e incorporando como modalidades de atención directa a tres proyectos en ejecución, el Proyecto Integral de Desarrollo Infantil (PIDI) y los Centros Integrales de Desarrollo Infantil (CIDI) así como al Programa Nacional de Atención al Menor de Seis Años (PRONAM-6).

Cuadro 13: Resumen de Coberturas por departamento

DEPARTAMENTO	MUNICIPIOS	NIÑOS ATENDIDOS	CENTROS	EDUCADORAS
Chuquisaca	23	11,883	496	1,082
La Paz	9	6,503	155	725
Cochabamba	27	12,234	353	921
Oruro	30	5,069	212	522
Potosí	23	6,654	218	645
Tarija	11	9,124	424	873
Santa Cruz	25	7,219	302	1,138
Beni	2	370	6	43
Pando	6	930	23	79
TOTAL NACIONAL	156	58,986	2,189	6.028

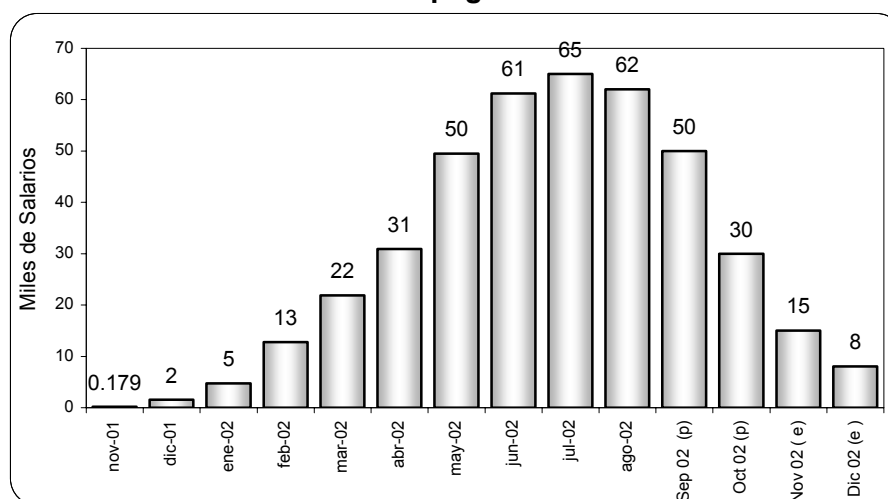
Fuente: Elaboración en base a información PAN a mayo de 2003.

Por las características del programa es de esperar avances sobre todo en nutrición y rendimiento escolar. Sin embargo, está cuestionada su sostenibilidad financiera por el elevado costo que implica la atención integral a los menores. Por otro lado, se requiere una mejor articulación entre los niveles nacional y municipal y mayor participación de los padres de familia y de las comunidades.

ii) Plan Nacional de Empleo de Emergencia (PLANE)

El PLANE-I³³ logró aprobar más de cuatro mil proyectos a través de sus tres principales programas, logrando cubrir más del 50% del total de municipios existentes en el país. En el siguiente gráfico se observa que se alcanzó el nivel máximo de 65 mil salarios pagados en julio de 2002. Posteriormente la cantidad de salarios pagados se redujo debido a la menor disponibilidad de recursos financieros para el plan.

Gráfico 7: Salarios pagados en el PLANE-I



(p): Preliminar, (e) Estimado.

Fuente: Elaboración en base a información DUF - PLANE.

³³ El PLANE se encuentra bajo la conducción del Directorio Único de Fondos (DUF) a partir de la promulgación del Decreto Supremo N° 26318 de fecha 15 de septiembre de 2001.

Hasta el 21 de diciembre de 2002, se ejecutó US\$. 28 millones con el nivel más alto en el tercer trimestre con 37% que se relaciona con el pago a salarios en el mes de julio. Los departamentos con mayores niveles fueron La Paz (22%), Santa Cruz (17%) y Cochabamba (16%).

Cuadro 14: Proyectos Aprobados PLANE-II.

Departamento	Nº Proyectos	Salarios pagados	Obreros
TOTAL	843	3,724	41,392
Chuquisaca	45	142	2,131
La Paz	247	1,128	14,697
Cochabamba	128	590	6,086
Oruro	55	277	2,163
Potosí	59	267	2,770
Tarija	94	461	3,994
Santa cruz	142	518	6,254
Beni	66	311	3,148
Pando	7	30	149

Fuente: DUF- PLANE.

El PLANE fue ampliado hasta el 31 de diciembre de 2003. Se estima ejecutar alrededor de US\$ 28 millones hasta fines de diciembre de 2003. En esta fase del Plan, está compuesto por: el Programa de Obras con Empleo (POE, ex PER), el Programa de Empleo en Servicios (PES) y el Programa de Apoyo a los Gobiernos Municipales (PAGM). Hasta abril de 2003, se cuenta con 843 proyectos aprobados³⁴.

El Plan tiene como objetivo inmediato reducir el impacto de la disminución de ingresos por la pérdida de empleo en la población más pobre del país, a través de la creación de empleo temporal masivo en áreas urbanas y rurales, y el apoyo a la ejecución de inversión pública en el ámbito municipal.

Estudios preliminares sugieren que el impacto del PLANE sobre beneficios pecuniarios y no pecuniarios sería significativo. UDAPE (2003) concluye que, el impacto medido tanto en términos de los ingresos post PLANE y sobre la probabilidad de encontrar empleo, son estadísticamente significativos sólo para las mujeres. En el caso de los varones sólo se pudo verificar diferencias en lo referido a generación de ingresos.

Con relación a los beneficios monetarios, se concluye que el PLANE permitió que: i) al ser considerados pobres la mayoría de los beneficiarios, estos destinaron la mayor parte de sus salarios percibidos en la compra de bienes de consumo alimentario, ii) la mitad de los participantes aprendió un nuevo oficio u ocupación al participar en el PLANE, iii) alrededor del 19% pudo encontrar trabajo luego de estar ocupado en el PLANE, hecho que confirma la difícil situación económica del país y los escasos puestos de trabajo disponibles en el mercado laboral.

³⁴ Con información hasta el 13 de junio de 2003, se cuenta con 1,558 proyectos aprobados de los cuales tan sólo 1,078 fueron iniciados.

d) Participación

Balance del diseño

La EBRP introduce este componente en el cual se plantean acciones que buscan reducir la exclusión social incrementando la oportunidad de las personas pobres para lograr que sus demandas sean atendidas, ejerciendo control social sobre los recursos y las acciones de lucha contra la pobreza.

Sin embargo, la amplitud de los objetivos planteados en la EBRP dificultó la implementación de políticas concretas para la reducción de la exclusión social. Si bien la Estrategia reconoce la importancia de mayor participación, mayor control social y mayor descentralización, no especifica acciones concretas para avanzar en esta dirección. Este problema involucra al Estado cuyo rol se traduce principalmente en habilitar los espacios de participación necesarios y también a la sociedad civil que aún no logra afianzar su organización en la estructura al interior del Mecanismo de Control Social (MCS).

Balance de la implementación

Con el objetivo de hacer partícipe a la sociedad civil en el proceso de reducción de la pobreza, se creó el MCS. Este mecanismo debe apoyar la adecuada implementación de la EBRP, garantizando una asignación equitativa y ejecución transparente de los recursos públicos. Constituye la instancia para que las organizaciones e instituciones de la sociedad civil ejerzan el derecho a conocer, supervisar y evaluar los resultados e impactos de la gestión pública, sobre todo en temas referidos a la implementación, seguimiento y evaluación de la Estrategia.

Sin embargo, el proceso de implementación de la EBRP, demostró que el MCS si bien está legalmente constituido, requiere de mayor participación de las diferentes organizaciones que lo conforman. Esto es así debido a la falta de una definición clara del concepto de “sociedad civil” en el país y el contraste entre las organizaciones con representatividad funcional y la representatividad organizada en base territorial de las instituciones legitimadas mediante la Ley de Participación Popular y Descentralización Administrativa.

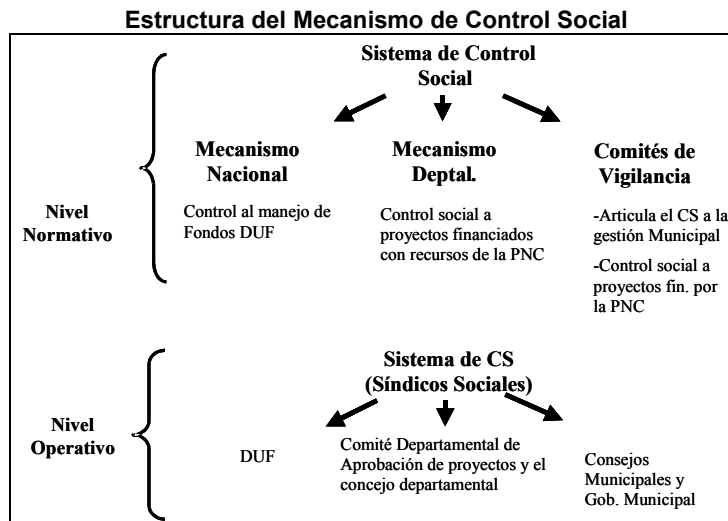
La yuxtaposición de funciones entre MCS e instituciones de participación popular, ha determinado en muchos aspectos falta de claridad en las responsabilidades y ha degenerado en una posición restringida al control a las acciones del Estado referidas a la transferencia de recursos HIPC II a las cuentas municipales, descuidando otros aspectos importantes tales como el apoyo en actividades de formulación y seguimiento a los proyectos municipales financiados con esos fondos.

Por otro lado, se planteó el apoyo y capacitación para la organización y participación ciudadana. La Ley del Diálogo Nacional permitió la creación de los Consejos de Desarrollo Económico, Productivo y Social (CODEPES) para apoyar a los Comités de Vigilancia. Durante el año 2001, se conformaron cerca de 30 CODEPES por iniciativa de los pequeños productores. Sin embargo, el tiempo transcurrido es muy breve para evaluar si estas instancias contribuyeron al objetivo propuesto.

Recuadro 3

El Mecanismo de Control Social

El MCS está conformado por un Directorio Nacional, nueve Directorios Departamentales y los Comités de Vigilancia (CVs) a nivel municipal. Su estructura no es jerárquica, es decir que el Mecanismo Nacional no tiene atribuciones sobre los mecanismos departamentales o los CVs, pero existen niveles de articulación de información y comunicación permanentes. La estructura y los niveles normativo y operativo del Mecanismo de Control Social se muestran en el siguiente gráfico.



Fuente: Elaboración en base a información del Decreto Supremo N° 26564.

* El **Mecanismo Nacional** está conformado por representantes de organizaciones e instituciones de alcance nacional y de los mecanismos departamentales de control social. Entre sus atribuciones se encuentra realizar seguimiento a la utilización de los recursos del DUF mediante la participación del Síndico Social con voz pero sin voto, en el Comité de Asignación de Recursos y coordinar el trabajo con el CISE.

* Los **Mecanismos Departamentales** están conformados por representantes de organizaciones de la sociedad civil de alcance departamental y un representante de los CVs de los municipios. Entre sus atribuciones está el control del uso de los recursos asignados mediante la PNC del FPS en el Comité Departamental de Aprobación de Proyectos (CDAP).

* Los **Consejos de Vigilancia** representan a las Organizaciones Territoriales de Base (OTBs), las asociaciones comunitarias y las organizaciones funcionales y productoras a nivel municipal. Entre sus atribuciones se encuentra realizar control social a los Concejos Municipales y participar en los CODEPES.

El proceso de conformación y definición de la estructura organizativa, así como el nombramiento de los miembros de los Directorios concluyó en junio de 2002. Los integrantes del Mecanismo Nacional de Control Social fueron convocados a la primera reunión de coordinación con el CISE, en la que se manifestó la necesidad de realizar un trabajo conjunto y coordinado para lograr un seguimiento efectivo a la EBRP. El mayor reto que enfrenta el MCS es lograr la participación activa de las asociaciones e instituciones a las que representa en los diferentes niveles para contribuir efectivamente a la reducción de la pobreza.

e) Temas Transversales

Balance del diseño

La EBRP reconoce la necesidad de incorporar temas transversales: etnias, género y medio ambiente. Estas áreas tienen particular importancia para la reducción de la pobreza ya que por un lado, reconocen la diversidad de la población boliviana y, por otro, enmarcan los procesos de desarrollo.

El carácter transversal que le otorga la EBRP a los temas de género, etnias y medio ambiente deja en evidencia la carencia de enfoques teóricos que permitan su inclusión en cada uno de los componentes planteados. Esta situación plantea un desafío no sólo para la reformulación de la EBRP sino también para la definición de políticas públicas en su conjunto.

Balance de implementación

i) Desarrollo con Identidad

La implementación de las acciones definidas para esta área no presenta avances significativos. Se cuenta con una versión preliminar de la Ley de Desarrollo Campesino Indígena y Originario (LDCIO), sin embargo, se identificaron vacíos en la misma en el tratamiento del tema de Gestión de Tierras Comunitarias de Origen (TCOs) y Comunidades Campesinas, por lo cual su aprobación fue postergada.

Durante talleres realizados con pueblos indígenas y originarios³⁵ se pudo comprobar el desconocimiento de la EBRP a pesar de que varias de las demandas de estas poblaciones figuran como parte de la Estrategia. Las demandas de los pueblos indígenas y originarios en el tema de acceso a los servicios de educación, se plantearon en dos ámbitos, el de la diversidad lingüística que caracteriza al país y de la institucionalización y generalización de la Educación Intercultural Bilingüe (EIB).

En el tema de salud se reiteró la necesidad de profundizar las políticas que promuevan el reconocimiento de la práctica de la medicina tradicional, la construcción y equipamiento de postas sanitarias dotadas del personal médico calificado, tener cobertura de los programas de inmunización, implementación del Seguro Básico Indígena y Originario y programas materno- infantiles.

Un aspecto que podría mejorar la implementación de la EBRP está referido a la capacitación para la organización y participación ciudadana, que fue planteada por las comunidades indígenas y originarias en las siguientes áreas: Temas Municipales, Elaboración y Gestión de Proyectos, Derechos Humanos, Participación Ciudadana, Fortalecimiento Institucional y Equidad de Género.

ii) Equidad de Género

Se avanzó en la elaboración y aprobación de algunos instrumentos para la promoción de la equidad de género como el Plan Nacional de Equidad de Género, el cual propone normas y políticas dirigidas a la aplicación de los principios de equidad e igualdad de oportunidades y derechos entre mujeres y hombres en los diferentes espacios del desarrollo. Sin embargo, aún el sector no cuenta con la capacidad político-institucional y de gestión para implementar estas medidas y coordinar con otras instancias del Poder Ejecutivo la implementación de programas con enfoque de género.

Revisada la EBRP, se considera que plantear la transversalización de género en un capítulo independiente, tratando a las mujeres como un grupo específico en el que se requiere “focalizar” acciones, no permitirá integrar el tema en las demás áreas estratégicas definidas como necesarias para el desarrollo; la ampliación de

³⁵ Taller: “Pueblos indígenas, Política de Compensación y EBRP”. PADEP/GTZ. 2002.

oportunidades, generación de capacidades y la integración y participación social requieren establecer explícitamente las diferencias entre hombres y mujeres.

iii) Gestión Ambiental

Se realizaron algunos avances respecto a la definición del marco normativo para la gestión de medio ambiente y recursos naturales (suelos y agua entre otros). Aún no se desarrollaron las normas específicas que garanticen o coadyuven al cumplimiento de la normativa en materia de calidad ambiental referida a la calidad del agua, calidad del aire y manejo suelos (definición de niveles de contaminación) principalmente³⁶.

En el área de Recursos Naturales (RRNN) no se cuenta con estudios que permitan hacer una correcta valoración de los efectos negativos del manejo de los mismos, entre ellos la desertificación o deforestación. De igual manera, no se cuenta con información ni con políticas de asentamientos para distintas áreas. Los principales avances se refieren al diseño y aprobación de los planes de uso del suelo de cuatro departamentos³⁷, los cuales permiten utilizar de manera relativamente sostenible la tierra para agricultura, pastoreo o ganadería, y la aprobación del Mapa de Uso de Tierras Forestales Permanentes (exportación de maderas) a nivel nacional (los mapas a nivel departamental están en proceso de elaboración).

Por otro lado, a pesar de haber avanzado en el establecimiento de referentes institucionales para la definición de políticas de desarrollo sostenible (los sectores y las unidades territoriales), se evidenció la insuficiente transversalización del enfoque del desarrollo sostenible entre los Ministerios involucrados en la temática

f) Temas institucionales

Balance del Diseño

La EBRP realiza un análisis objetivo de la relación entre Estado y sociedad que refleja la debilidad de las instituciones públicas. Plantea líneas de acción relevantes en lo que respecta a descentralización municipal y control social. En el primer caso, se destaca la revisión de competencias y atribuciones de gobiernos municipales, prefecturas y gobierno central definidas en la Ley del Diálogo. En el segundo caso, propone el fortalecimiento de las instancias de control social en la esfera municipal y la creación de instancias en el ámbito departamental y nacional.

Sin embargo, las líneas de acción planteadas en la Reforma Judicial y Lucha Contra la Corrupción tienen carácter general lo que impide hacer operativos los programas específicos en dichas áreas. Las acciones planteadas se limitan a continuar las reformas judiciales sin especificar los mecanismos que aseguren la lucha efectiva contra la corrupción. Sobre este tema se plantean algunos avances iniciales centrados sobretodo en la Reforma del Servicio Civil.

Balance de Implementación

³⁶ A la fecha solo se promulgaron algunas normas específicas como el RASIM (Reglamento Ambiental para el Sector Industrial Manufacturero) y normas de calidad de aguas y suelos aplicables únicamente en el reglamento de hidrocarburos.

³⁷ Planes de Uso del Suelo (PLUS) de Chuquisaca, Tarija, Beni y Potosí.

En lo referido a la profundización de la descentralización, la Ley del Diálogo y sus decretos reglamentarios permitieron asignar nuevos roles a los municipios, implementar mecanismos de asignación de los recursos HIPC II, definir la Política Nacional de Compensación (PNC) y establecer mecanismos de control social y seguimiento a la EBRP en los niveles municipal, departamental y nacional.

En el tema de la adecuación institucional de las entidades responsables de implementar la EBRP, se han observado avances importantes mediante la institucionalización del Servicio Nacional de Caminos (SNC), Servicio de Impuestos Nacionales (SIN), Aduana Nacional de Bolivia (ANB) y otras entidades públicas. Queda pendiente lograr la institucionalización del Directorio Unico de Fondos (DUF). En los municipios se requiere avanzar en los siguientes aspectos: i) implementación del Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativo (SIGMA), ii) aplicación de los Programas de Ajuste Institucional (PAIs), basado en una política de incentivos y castigos, y iii) establecimiento de un sistema de indicadores de desempeño municipal.

Los resultados alcanzados en el tema de la Corrupción no han sido los esperados, debido a factores de orden político que impidieron la ejecución de acciones fundamentales. Es el caso de la suscripción del Acuerdo de Reforma Institucional (ARI) con el Poder Judicial que aún se encuentra en proceso de elaboración debido al incumplimiento de los compromisos que fueron acordados con autoridades del Poder Judicial referidas al nombramiento de autoridades jerárquicas y la aprobación de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Estas se han visto postergadas debido a la ausencia de consenso político entre las distintas representaciones partidarias del Congreso Nacional.

Asimismo, el Código de Procedimiento Civil aún no fue aprobado por a demoras que se presentan recurrentemente en las fases de revisión por parte de las comisiones legislativas del Congreso Nacional. El cambio de gestión gubernamental también habría retrasado su cumplimiento toda vez que se estableció una nueva agenda legislativa.

i) El Programa de Reforma Institucional

El Proyecto de Reforma Institucional (PRI) tiene el objetivo de promover la reforma y modernización de las instituciones del sector público, incluido el Poder Judicial, mejorando e incrementando su capacidad de gestión y haciéndolas más eficientes y transparentes, a través de la aplicación de principios y mecanismos de gestión por resultados. La revisión del PRI permite una mejor aproximación del grado de avance de la EBRP en temas institucionales.

En su primera fase, el PRI estuvo enfocado a instaurar el marco institucional para el desarrollo de un sector público moderno, considerando: i) reformas horizontales comunes a toda la administración pública (lucha contra la corrupción y gestión por resultados) y, ii) implementación vertical de las reformas, en instituciones específicas del sector público.

a. Reformas Horizontales

Lucha Contra la Corrupción

En el marco del PRI, las acciones de lucha contra la corrupción contemplan los componentes referidos a Contrataciones del Estado, Declaraciones Juradas de Bienes y

Rentas (DJBR), Auditoría Forense y la Ley de Adquisiciones. A excepción de este último componente, las metas han sido logradas plenamente.

Gestión Orientada a Resultados y Evaluación del Desempeño

El componente de administración por resultados tiene el objetivo de implementar sistemas de evaluación del desempeño en las instituciones del sector público tendientes a mejorar la efectividad y eficiencia de la asignación de los recursos e incrementar la rendición de cuentas de los funcionarios públicos y judiciales.

Este proceso se lleva a través de: i) la implantación del SIGMA que es desarrollado por el Ministerio de Hacienda mediante el Proyecto ILACO, y ii) la implantación del Sistema de Evaluación de la Gestión Pública por Resultados (SISER) a cargo del Ministerio de la Presidencia.

Hasta noviembre, el SIGMA se está aplicando en 18 instituciones del Poder Ejecutivo (16 ministerios, Presidencia y Vicepresidencia de la República) que representan la conexión en 72 direcciones administrativas y 289 unidades del Ejecutivo. Actualmente, el SIGMA se encuentra en proceso de implantación en 153 institucionales adicionales, que corresponden principalmente a proyectos y entidades descentralizadas. En un mediano plazo, se tiene previsto implementar el SIGMA en 111 municipios del país, para lo cual se viene realizando el relevamiento conceptual e informático en 8 municipios grandes y conceptual en 62 municipios medianos y pequeños.

El SISER permitió evaluar los resultados de las actividades comprometidas en los planes operativos anuales en poco más del 60% de los ministerios y prefecturas. Asimismo, se efectuaron importantes avances en la labor de incorporar el SISER al sistema nacional de presupuesto y contabilidad integrada.

b. Reforma Vertical

Se pretende lograr la ejecución de reformas en el campo de los recursos humanos, sistemas de administración, integridad y evaluación de resultados en determinadas agencias del sector público. La reforma vertical se encuentra enfocada en tres elementos principales: i) reestructuración organizacional, destinada a diseñar una estructura completa de puestos de trabajo, con los respectivos niveles jerárquicos de administración (delegación, facilitación de procesos), sistemas de administración, reingeniería de procesos y mejoras físicas limitadas, ii) el marco normativo relacionado a la misión y funcionamiento de la organización, incluyendo la elaboración e implantación de la estructura reguladora prevista bajo la Ley SAFCO, y iii) plan de adecuación de recursos humanos.

A la fecha se han logrado importantes avances en este componente, habiéndose suscrito 6 de los 7 ARIs previstos. Los ARIs constituyen no solamente compromisos de financiamiento sino también compromisos de ética, eficiencia y eficacia institucional. En este contexto se desarrolló la institucionalización en el SNC, SIN, AN, ME, Ministerio de Servicios y Obras Públicas y el Ministerio de Agricultura.

A pesar de los avances, las Reformas Verticales presentan riesgos relacionados no sólo con cambios políticos sino también con retrasos y demoras en el cumplimiento de los compromisos suscritos por parte de las entidades piloto. Por ejemplo, la inexistencia de

reglamentos y manuales de procedimientos de la Ley SAFCO y los rezagos en el inicio y la conclusión de consultorías que han dilatado el proceso de institucionalización en el SNC y el Poder Judicial.

3.2 ASIGNACIÓN Y EJECUCIÓN DE RECURSOS

Los recursos para la reducción de la pobreza se componen de fuentes internas, créditos y donaciones del Programa de Inversión Pública, de recursos para gasto corriente, de los provenientes del alivio HIPC II y de los correspondientes a la PNC.

Si bien no se cuenta con información completa del gasto público asociado a la EBRP, se utiliza información del gasto social y del gasto social pro-pobre como variables proxy. El gasto social como proporción del PIB se incrementó de 19.1% en el año 2001 a 19.7% de acuerdo a cifras preliminares para 2002, mientras que el gasto pro-pobreza creció de 12.2% del PIB a 12.6% en el mismo período.

La inversión pública social creció de US\$ 428.3 millones a US\$ 459.7 millones, presentando una tasa de crecimiento de 7.3% entre 2001 y 2002. Para la gestión 2003, se proyecta que el gasto social alcanzaría a 20.3% del PIB y la proporción que corresponde a gasto pro-pobreza sería de 13.1%. Adicionalmente, se estima que durante el año 2003 los gobiernos municipales podrían recibir cerca de US\$ 254 millones por concepto de coparticipación tributaria, recursos de compensación y fondos provenientes del alivio HIPC II.

a) *Gasto social*

La información disponible referida a gasto social incorpora los sectores sociales tradicionales: salud, educación, saneamiento básico y urbanismo. Adicionalmente, en el caso boliviano se incorpora la inversión en desarrollo rural (sector agropecuario, electrificación rural y caminos vecinales) y pensiones (seguridad social a largo plazo). Desde el año 2001, se incorporan como partidas de gasto público social las ejecuciones del PLANE y las ejecuciones municipales de los recursos de alivio de la deuda HIPC II que no se registran en el sistema de inversión pública y son procesadas por la Unidad de Programación Fiscal (UPF), dependiente del Ministerio de Hacienda (MH).

La cuantificación del gasto social en el país presenta dificultades en la desagregación sectorial. No es posible identificar los niveles de gasto público destinados a servicios sociales básicos³⁸, puesto que no se cuenta con información consolidada de gasto corriente e inversión para educación primaria, salud preventiva y primaria; y agua potable y saneamiento en áreas rurales. Por otra parte, si bien se utiliza la cobertura del sector público no financiero, se consideran datos estimados para los municipios, por insuficiencia de información completa y oportuna en este nivel.

Las ventajas de esta categorización se refieren básicamente a la oportunidad de la información, ya que las fuentes de información primarias (sistema de información de la UPF para prefecturas y municipios, Sistema Nacional de Información Sobre Inversiones SISIN del Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIPFE) para

³⁸ El gasto en servicios sociales básicos comprende a educación primaria, servicios de salud primarios y salud preventiva y servicios de agua potable y saneamiento básico en áreas rurales.

inversión y Contaduría General del Estado (CGE) en lo que se refiere a la administración central) permiten contar con datos periódicos que pueden actualizarse y proyectarse de manera relativamente sencilla.

Con estas restricciones, se logró seleccionar un subconjunto de sectores y rubros que aproximan el gasto pro-pobreza. Esta definición considera el gasto corriente en salud excluyendo el pago de rentas a beneméritos y el gasto corriente en educación excluyendo la proporción correspondiente a universidades. Incluye la categoría de gasto en gestión social, así como la inversión en salud, educación, saneamiento básico, urbanismo y desarrollo rural. Esta clasificación permite una aproximación de la utilización de recursos públicos en sectores orientados fundamentalmente a la reducción de la pobreza.³⁹

Los resultados alcanzados en las gestiones 2001 y 2002 muestran que el gasto social se incrementó de US\$ 1.530.7 millones a US\$ 1.570.3 millones, presentando un crecimiento de 2.6%. La inversión social pasó de representar el 29.3% del gasto social total en 2001 a 31.0% en 2002.

Cuadro 15: Gasto social, 2001 – 2002

SECTOR/TIPO DE GASTO	2001	2002 (1)	2001	2002 (1)
	(En mill.US\$)		(En % del PIB)	
GASTO CORRIENTE	1,102.4	1,110.5	13.79	13.96
Salud	249.4	240.7	3.12	3.03
Educación	472.6	478.7	5.91	6.02
Gestión Social (Prefecturas)	1.2	1.1	0.02	0.01
Pensiones	356.4	365.7	4.46	4.60
Aportes AFPs	22.8	24.3	0.29	0.31
GASTO DE CAPITAL (INVERSIÓN)	428.3	459.7	5.36	5.78
Salud	49.4	57.9	0.62	0.73
Educación	107.3	117.6	1.34	1.48
Saneamiento Básico	74.5	50.5	0.93	0.63
Urbanismo	64.4	65.4	0.81	0.82
Desarrollo Rural	132.7	168.3	1.66	2.12
GASTO SOCIAL TOTAL	1,530.7	1,570.3	19.15	19.74
Salud	298.8	298.6	3.74	3.75
Educación	579.9	596.3	7.26	7.49
Saneamiento Básico	74.5	50.5	0.93	0.63
Urbanismo	64.4	65.4	0.81	0.82
Desarrollo Rural	132.7	168.3	1.66	2.12
Gestión Social (Prefecturas)	1.2	1.1	0.02	0.01
Pensiones	356.4	365.7	4.46	4.60
Aportes AFPs	22.8	24.3	0.29	0.31

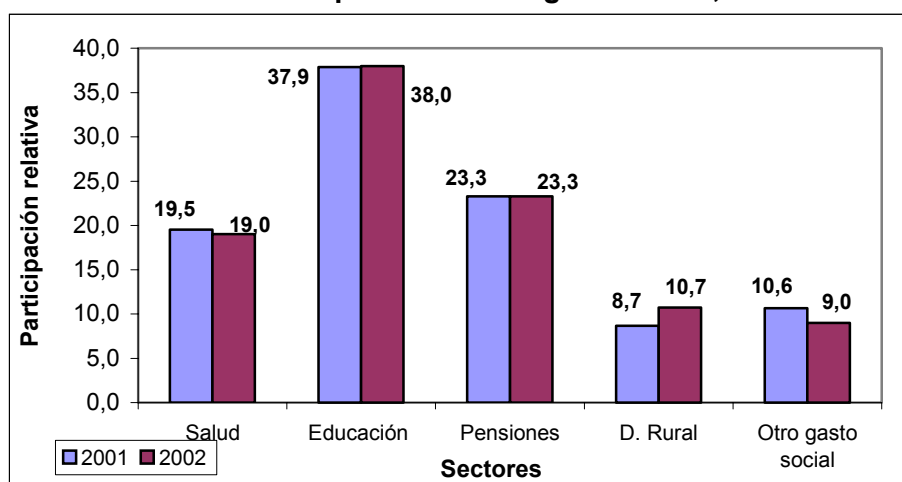
Fuente: Elaboración en base a información UPF, VIPFE y Contaduría General del Estado.
(1) Datos preliminares.

En términos de la relación del gasto social respecto al PIB, se aprecia un incremento de 0.6 puntos porcentuales, situación que refleja la protección del gasto en estas áreas no obstante las restricciones fiscales y la crisis que aún enfrenta el país.⁴⁰

³⁹ Ver UDAPE (2000). Gasto Social 1995-2000. Documento de Trabajo.

⁴⁰ Debe mencionarse que en los primeros meses del año 2003, el Gobierno, con apoyo del Banco Mundial, asumió el compromiso de proteger gasto fiscal orientado al sector social y a las redes de protección social por un monto de US\$

Gráfico 8: Estructura porcentual del gasto social, 2001 – 2002



Fuente: Elaboración en base a información UPF, VIPFE y CGE.

Entre 2001 y 2002, el gasto pro pobreza aumentó de US\$ 20.4 millones, pasando de US\$ 978.3 millones a US\$ 998.7 millones, lo que representa una tasa de crecimiento de 2.1%, destacándose el incremento del sector desarrollo rural (de US\$ 132.7 millones a US\$ 168.3 millones) que puede atribuirse a las obras ejecutadas en el marco del PLANE.

Cuadro 16: Gasto social pro-pobreza, 2001 – 2002

SECTOR/TIPO DE GASTO	2001	2002 (1)	2001	2002 (1)
	(En mill.US\$)		(% del PIB)	
GASTO CORRIENTE	550.0	539.0	6.88	6.77
Salud (excluye pago a beneméritos)	215.0	208.4	2.69	2.62
Educación (excluye universidades)	333.7	329.4	4.18	4.14
Gestión Social (Prefecturas)	1.2	1.1	0.02	0.01
GASTO DE CAPITAL (INVERSIÓN)	428.3	459.7	5.36	5.78
Salud	49.4	57.9	0.62	0.73
Educación	107.3	117.6	1.34	1.48
Saneamiento Básico	74.5	50.5	0.93	0.63
Urbanismo	64.4	65.4	0.81	0.82
Desarrollo Rural	132.7	168.3	1.66	2.12
GASTO SOCIAL PRO POBREZA	978.3	998.7	12.24	12.55
Salud	264.4	266.3	3.31	3.35
Educación	441.0	447.1	5.52	5.62
Saneamiento Básico	74.5	50.5	0.93	0.63
Urbanismo	64.4	65.4	0.81	0.82
Desarrollo Rural	132.7	168.3	1.66	2.12
Gestión Social (Prefecturas)	1.2	1.1	0.02	0.01

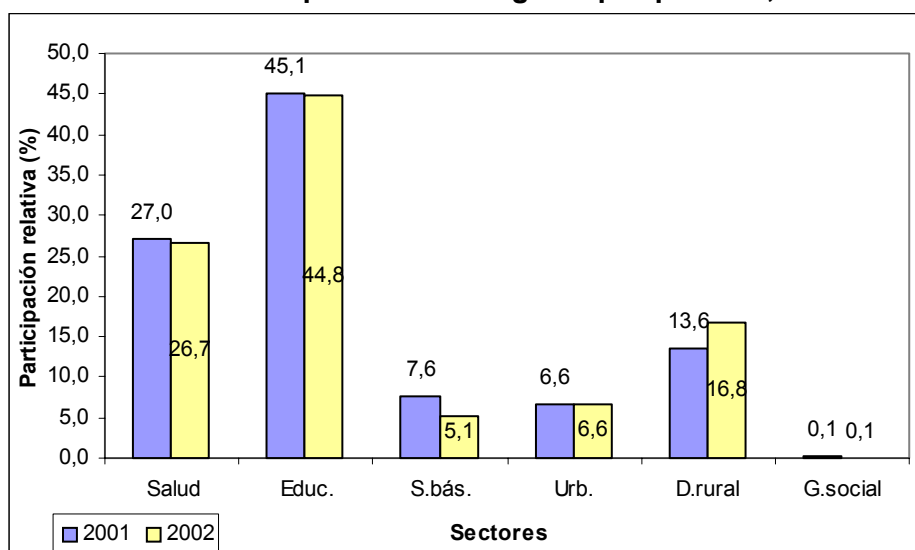
Fuente: Elaboración en base a información UPF, VIPFE y CGE.

En cuanto a las proporciones del gasto pro-pobreza respecto al PIB, se observó un incremento de solo 0.3 puntos porcentuales, lo que evidencia que la ejecución alcanzada se logró aún en un contexto de crisis económica y de severas restricciones fiscales,

106.8 millones. Para mayor detalle, véase el documento: *Bolivia: Programa de Apoyo a la Red de Protección Social*, UDAPE-VIPFE-BM, abril de 2003.

destacándose el aumento en la inversión en desarrollo rural, cuyo porcentaje respecto al PIB pasó de 1.7% a 2.1% entre 2001 y 2002.

Gráfico 9: Estructura porcentual del gasto pro-pobreza, 2001 - 2002



Fuente: Elaboración en base a información UPF, VIPFE y CGE.

La estructura porcentual del gasto pro-pobreza se modificó ligeramente. Por ejemplo, el gasto educativo decreció su participación de 45.1% en 2001 a 44.8% en 2002, mientras que desarrollo rural incrementó su participación pasando de 13.6% a 16.8%.

Recuadro 4

El Gasto Público Social pro-pobreza en Bolivia

La metodología y la información disponible respecto al gasto público social pro-pobreza para los últimos años muestra la necesidad de efectuar una priorización efectiva de las acciones sectoriales orientadas a la reducción de la pobreza, situación que se refleja en las diferencias entre el gasto social total y el gasto pro-pobreza. El siguiente cuadro muestra las diferencias, medidas en puntos porcentuales del PIB, entre ambas series para las gestiones 2001 y 2002

Sectores	2001	2002
Salud	0.43	0.41
Educación	1.74	1.88
Otros (1)	4.74	4.90
Total	6.91	7.18

(1) Incluye desarrollo rural, gestión social, pensiones, urbanismo y saneamiento básico

Como puede apreciarse, la diferencia en el año 2001 alcanzó a 6.91% del PIB y en el año 2002 se amplió a 7.18%, esta situación mostraría que si bien hay un incremento en el gasto social y en el gasto pro-pobre los componentes que no se consideran como parte del gasto pro-pobreza estarían creciendo más que las áreas consideradas como la proporción focalizada del gasto hacia los más pobres. Este hecho se aprecia particularmente en el sector educación, en el cual la ejecución del gasto correspondiente a universidades tiene una participación importante en el gasto educativo corriente (41.6% del gasto corriente total de educación en el año 2001 y 45.3% en la gestión 2002), lo que evidencia la necesidad de efectuar una reasignación intrasectorial a favor de la educación primaria pública, que es prioritaria ya que su universalización hasta el año 2015 constituye una de las Metas del Milenio.

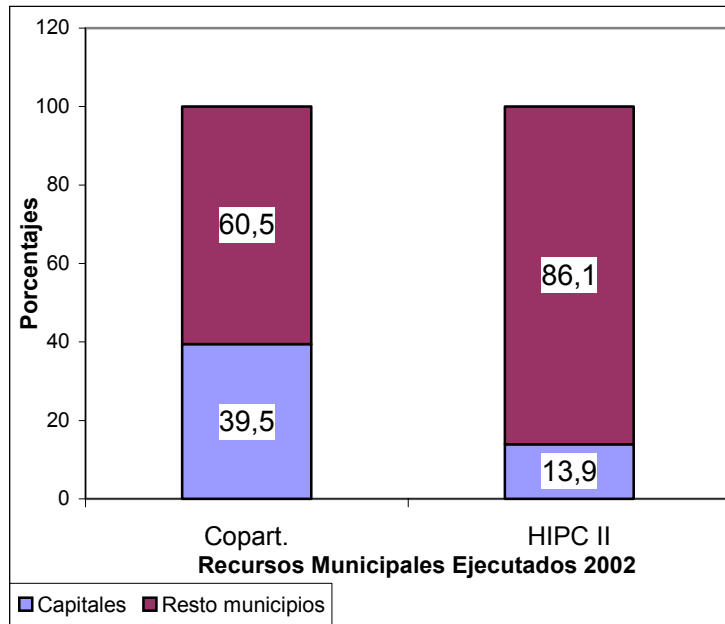
De manera general, el gasto orientado a la reducción de la pobreza representó un 64% del gasto social total, proporción que señala la necesidad de efectuar revisiones detalladas de la asignación de recursos públicos hacia los sectores y áreas que beneficiarán a la población en situación de pobreza, identificando prioridades procurando una reasignación intra e intersectorial del gasto, así como la obtención de mayores recursos concesionales para las acciones prioritarias. Adicionalmente, si bien se avanzó en la cobertura de servicios sociales públicos aún existe el desafío de mejorar la calidad y lograr el acceso universal a los mismos, lo que demanda esfuerzos de gasto corriente para asegurar la sostenibilidad de las inversiones y asegurar mayor calidad en la prestación de servicios, particularmente de educación y salud.

Fuente: Loayza, M. (2003). "Análisis del gasto pro pobreza". UDAPE, Documento de Trabajo (versión preliminar).

b) Recursos Municipales

Los gobiernos municipales ejecutaron US\$ 221.7 millones correspondientes a la coparticipación y a las cuentas del Diálogo 2000 para salud, educación e infraestructura productiva y social. De este total, el 75% corresponde coparticipación tributaria y el 25% restante al alivio proveniente del HIPC II. La distribución del alivio HIPC II hizo más progresiva la transferencia de recursos no condicionados a los municipios. El 67% de los recursos se ejecutó en municipios que no corresponden a las capitales de departamento, mientras que 33% correspondió a las ciudades capitales.

Gráfico 10: Ejecución de recursos de coparticipación y HIPC II según ciudades capitales y resto



Fuente: Elaboración en base a información UPF y CGE.

Los departamentos con mayor participación relativa en el total de la coparticipación abonada corresponden a La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, que percibieron el 70.0% de esos recursos, mientras que en el caso del alivio de deuda HIPC II, el eje central del país solamente ejecutó el 56.5% del total, situación que es atribuible, entre otros factores, a la mayor progresividad de la distribución de los recursos según criterios de pobreza.

Cuadro 17: Recursos municipales por departamento, 2002
(En millones de dólares)

Departamento	Coparticip. Abonada (1)	Rec.ejec. HIPC II	Total cop.y HIPC II
Chuquisaca	10.9	5.3	16.2
La Paz	47.7	14.3	62.0
Cochabamba	29.1	8.7	37.8
Oruro	8.1	3.3	11.4
Potosí	14.8	5.9	20.7
Tarija	7.8	2.9	10.7
Santa Cruz	39.5	8.3	47.8
Beni	7.2	4.4	11.7
Pando	1.0	2.3	3.3
Total Bolivia	166.2	55.5	221.7
Capitales	65.6	7.7	73.3
Resto munic.	100.6	47.8	148.4

Fuente: Elaboración en base a información UPF y CGE.

c) Desembolsos del FPS

En la gestión 2002, el FPS logró desembolsar US\$ 52.4 para la ejecución de proyectos en los diferentes municipios del país y US\$ 0.3 millones para proyectos nacionales. Los departamentos correspondientes a la región centro (Cochabamba, Oruro, Potosí) se beneficiaron con la mayor proporción de desembolsos (36.1% del total) lo que representó US\$ 19.0 millones. Los municipios de La Paz, Beni y Pando recibieron US\$ 16.1 millones (30.5% del total) y la región sudeste contó con US\$ 17.3 millones de los recursos correspondientes a la contraparte del FPS.

Cuadro 18: Desembolsos FPS: Proyectos PNC, Ex – FIS, de Emergencias y Fortalecimiento, 2002
(En millones de dólares)

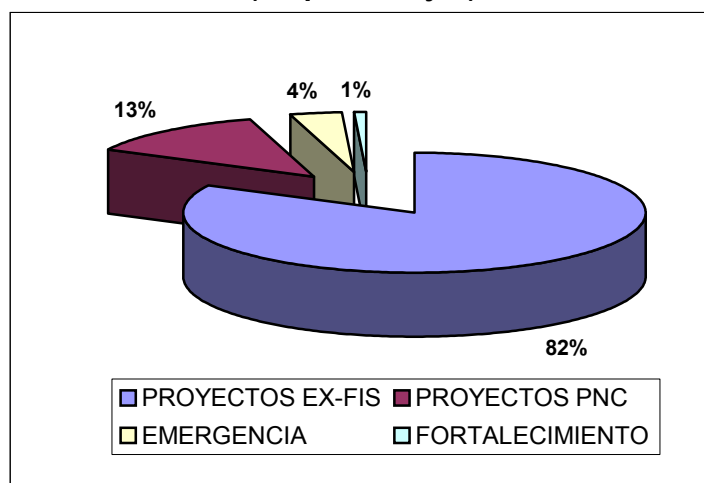
DEPARTAMENTO	Ejecución	Particip. %
La Paz	11.6	21.97
Beni	3.1	5.80
Pando	1.4	2.73
REGION NOROESTE	16.1	30.50
Cochabamba	10.9	20.71
Oruro	2.5	4.67
Potosí	5.6	10.71
REGION CENTRO	19.0	36.09
Chuquisaca	4.9	9.31
Tarija	3.6	6.83
Santa Cruz	8.8	16.72
REGION SUDESTE	17.3	32.86
NACIONAL	0.3	0.54
TOTAL	52.7	100.00

Fuente: Elaboración en base a información FPS

Las líneas de financiamiento del Fondo comprenden tres áreas: proyectos relacionados a la Política Nacional de Compensación (PNC), financiamiento de proyectos del ex – FIS,

programas vinculados a la atención de emergencias y proyectos de fortalecimiento institucional. Durante la gestión 2002 el 82.6% de los desembolsos se orientó al cofinanciamiento de proyectos ex – FIS, lo que representó alrededor de US\$ 43.5 millones, la segunda línea más importante se relacionó con proyectos enmarcados en la PNC alcanzando un total de US\$ 6.9 millones (alrededor de 13.0% del total).

**Gráfico 11: FPS Líneas de financiamiento, 2002
(En porcentajes)**



Fuente: Elaboración en base a información FPS.

El sistema de información del FPS permite la identificación de los sectores priorizados por los gobiernos municipales. Según esta fuente, los municipios concentraron sus esfuerzos en proyectos relacionados al sector educación, lo que representa un 68.8% del total desembolsado. Estos proyectos comprenden obras de infraestructura, procesos pedagógicos y capacitación docente. El segundo sector más importante es salud para el cual las contrapartes del FPS se destinan a financiar equipamiento, materiales e infraestructura.

**Cuadro 19: FPS Desembolsos por sectores, 2002
(En millones de dólares)**

SECTOR	MONTO	%
Educación	36.2	68.8
Salud	8.2	15.5
Desarrollo Rural	2.8	5.3
Urbanismo	1.7	3.3
Energía	1.6	3.1
Multisectorial	1.0	1.9
Saneamiento básico	1.0	1.9
Prevención	0.1	0.2
Fortalec. Institucional	0.0	0.0
Equip. Urbano	0.0	0.0
Medio Ambiente	0.0	0.0
TOTAL	52.7	100.0

Fuente: Elaboración en base a información FPS.

d) Ejecución de Recursos HIPC II

Los recursos del alivio HIPC II se destinaron en parte a la Cuenta Especial Diálogo 2000, con el objetivo de mejorar la calidad de los servicios de salud y educación y contar con recursos para obras de infraestructura productiva y social. Por otro lado, se creó el Fondo Solidario Municipal (FSM) para la Educación Escolar y la Salud Públicas, con el propósito de cubrir el déficit de recursos humanos acumulado hasta la gestión 2001 en ambos sectores. El análisis de la ejecución se realiza a partir de la ejecución de las transferencias municipales (en el caso de la Cuenta) y a partir de la asignación de ítemes (en el caso del FSM).

Cuenta Diálogo 2000

Hasta diciembre de 2002, los recursos disponibles totales de las cuentas especiales ascendieron a US\$ 105.7 millones⁴¹. De la disponibilidad total, US\$ 22.9 millones se consideran como saldos iniciales (no ejecutados durante el año 2001). Durante la gestión 2002 se efectuó una asignación total de US\$ 82.7 millones a los municipios del país.

De acuerdo a la información analizada, se aprecia una ejecución total de los municipios de US\$ 55.5 millones entre enero y diciembre de 2002, lo que representa un 52.5% de los recursos disponibles totales. En el siguiente cuadro, se presenta un resumen de los recursos disponibles y los gastos efectuados en la gestión 2002 por departamentos.

En el cuadro 20 se muestran los porcentajes de ejecución municipales por departamentos y sectores. Como puede apreciarse en ambos cuadros, en las cuentas del sector salud, los gobiernos municipales con mayores recursos disponibles en el año 2002 correspondieron a los departamentos de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, por el lado del gasto, existe un comportamiento similar con las mayores disponibilidades, sin embargo, los municipios de Potosí ejecutaron montos cercanos a los de Cochabamba (US\$ 0.6 millones). Al analizar los porcentajes de ejecución, se aprecia que la mayor efectividad se presentó en los gobiernos municipales de los departamentos de Pando (64.7%), Beni (60.3%) y Oruro (45.3%), porcentajes superiores al total nacional que alcanzó a 31.5%.

**Cuadro 20: Resumen departamental de las cuentas municipales, gestión 2002
(En millones de dólares corrientes)**

DEPARTAMENTO	REC. DISPONIBLES ENERO-DICIEMBRE 2002				GASTOS ENERO – DICIEMBRE 2002			
	Salud	Educ.	IPS (1)	Total	Salud	Educ.	IPS (1)	Total
Chuquisaca	0.7	1.4	7.4	9.5	0.3	0.7	4.3	5.3
La Paz	3.2	5.7	18.9	27.8	0.7	2.3	11.3	14.3
Cochabamba	1.9	3.7	10.7	16.3	0.6	2.3	5.8	8.7
Potosí	1.0	2.1	10.7	13.9	0.4	1.0	4.5	5.9
Oruro	0.5	1.1	5.5	7.1	0.2	0.5	2.6	3.3
Santa Cruz	2.4	5.1	8.2	15.8	0.7	2.6	4.9	8.3
Tarija	0.5	1.0	4.2	5.7	0.1	0.6	2.2	2.9
Beni	0.5	1.0	5.2	6.7	0.3	0.7	3.5	4.4
Pando	0.1	0.1	2.8	3.0	0.0	0.1	2.1	2.3
TOTAL	10.8	21.2	73.7	105.7	3.4	10.8	41.3	55.5

Fuente: Elaboración en base a información UPF.
(1) Infraestructura productiva y social

⁴¹ Se considera el tipo de cambio contable de la gestión 2002 (7.03 Bs por dólar)

En lo que se refiere a las cuentas del sector educación, los municipios de los departamentos de La Paz, Santa Cruz y Cochabamba presentaron las mayores disponibilidades para la gestión 2002 (montos superiores a US\$ 3.0 millones), los municipios que efectuaron mayores gastos se encuentran en los departamentos de La Paz, Cochabamba, Santa Cruz y Potosí. Los porcentajes de ejecución más elevados correspondieron a los gobiernos municipales de Pando (78.5%), Beni (63.3%) y Cochabamba (63.0%), con proporciones superiores al total nacional (51.0%).

Cuadro 21: Resumen departamental de la ejecución de las cuentas municipales, gestión 2002 (En porcentajes)

DEPARTAMENTO	PORCENTAJES DE EJECUCIÓN			
	Salud	Educ.	IPS (1)	Total
Chuquisaca	39.4	50.1	58.3	55.7
La Paz	22.6	40.1	59.9	51.5
Cochabamba	30.5	63.0	54.0	53.4
Potosí	41.3	48.4	41.6	42.6
Oruro	45.3	49.1	46.3	46.6
Santa Cruz	30.9	51.4	60.0	52.8
Tarija	18.7	60.0	53.1	51.2
Beni	60.3	63.3	68.1	66.8
Pando	64.7	78.5	77.6	77.4
TOTAL	31.5	51.0	56.1	52.5

Fuente: Elaboración en base a información UPF.

(1) Infraestructura productiva y social

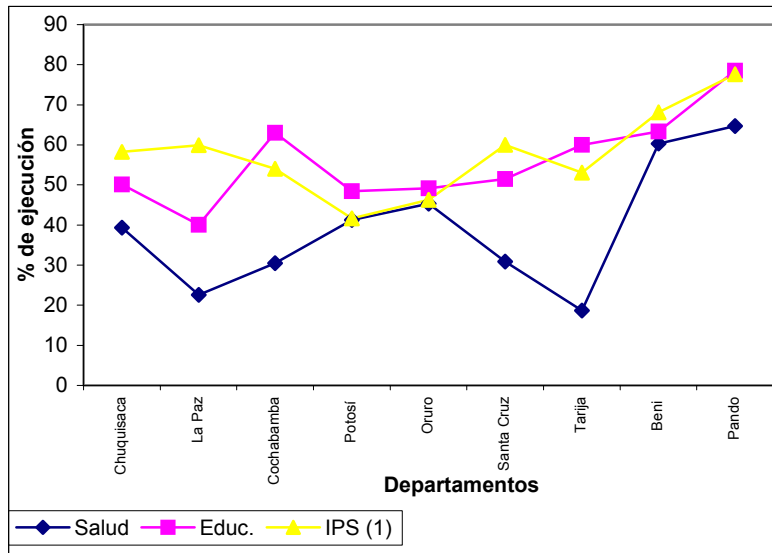
Los recursos asignados para los programas de inversión productiva y social ascendieron a montos que fluctúan entre US\$ 2.8 millones (para los municipios de Pando) y US\$ 18.9 millones para los gobiernos municipales de La Paz. Los montos mayores se concentran en los departamentos de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, los gastos efectuados para este tipo de programas se encontraron entre US\$ 2.1 millones y US\$ 11.3 millones, correspondientes a los municipios de los departamentos de Pando y La Paz, respectivamente. La efectividad en el uso de los recursos, cuantificada como el porcentaje de ejecución fue superior en los departamentos de Pando (77.6%), Beni (68.1%) y Santa Cruz (60.0%), superando el total nacional que alcanzó a 56.1%.

De manera general, al considerar las tres cuentas se aprecia que la mayor disponibilidad de recursos se encontró en los municipios de los departamentos de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, los cuales gastaron alrededor de US\$ 31.3 millones, sin embargo, las mayores proporciones de ejecución se presentaron en los departamentos de Pando (77.4%), Beni (66.8%) y Chuquisaca (55.7%), porcentajes superiores a 52.5% que correspondió al total nacional.

Debe mencionarse que las ejecuciones más bajas se presentaron en las cuentas correspondientes a salud, particularmente en los municipios de los departamentos de Tarija (18.7%) y La Paz (22.6%). En las cuentas de educación, las ejecuciones más bajas se registraron en La Paz y Potosí, con porcentajes de 40.1% y 48.4%, respectivamente y, de manera general, fueron superiores a las proporciones observadas en las cuentas del sector salud. En cuanto a los programas de infraestructura productiva y social, los porcentajes de ejecución más bajos correspondieron a los gobiernos municipales de

Oruro (41.6%) y Tarija (46.3%), no obstante, a nivel nacional esta cuenta presentó la mayor ejecución (56.1%) con respecto a salud y educación.

Gráfico 12: Porcentaje de ejecución cuentas Diálogo 2000 por departamentos, 2002



Fuente: Elaboración en base a información UPF.
(1) Infraestructura productiva y social.

Para la gestión 2003, se cuenta solamente con información de los recursos desembolsados a las tres cuentas municipales del Diálogo 2000, de acuerdo al MH, esta cifra alcanzó a US\$ 22.2 millones entre los meses de enero a junio de 2003, mientras que los recursos para el Fondo Solidario Nacional (FSN) del SUMI alcanzarían a US\$ 1.9 millones en el mismo período.⁴² Por su parte los recursos desembolsados para el FSMEEESP entre enero y junio de 2003 ascendieron a US\$ 28 millones.

Fondo Solidario Municipal (FSM) para la Educación Escolar y la Salud Públicas

El FSM para la Educación Escolar y la Salud Públicas fue creado por la Ley del Diálogo Nacional 2000 (LDN 2000), promulgada el 31 de julio de 2001, con el objetivo de compensar el déficit de recursos humanos acumulados hasta la gestión 2001 en los servicios de salud y educación.

El Fondo está constituido por recursos procedentes del alivio de deuda HIPC II. En 2001, la asignación fue de US\$ 5 millones y en 2002 se desembolsaron US\$ 27 millones, de los cuales US\$ 18.5 millones correspondieron a educación y US\$ 8.5 millones a salud. Entre enero y junio de 2003 se desembolsó US\$ 12.8 millones a las cuentas ministeriales por concepto del FSM para el pago de ítemes docentes y de personal médico.

i) Educación

El FSM permitió cubrir el déficit de 10.128 ítemes acumulados del personal docente del servicio de educación escolar pública hasta el año 2001. De este total, 7.404 ítemes

⁴² A partir de diciembre de 2002, con la Ley del SUMI, se establece que a partir de la gestión 2003 se conformará el Fondo Solidario Nacional del Seguro con el propósito de apoyar a los gobiernos municipales deficitarios y se determinó que para la gestión fiscal 2003 se destine el 7% de los recursos de alivio de la deuda HIPC II para el FSN.

(73%) corresponden a ítemes de nueva creación (nuevos profesores contratados) y 2.724 (27%) como complemento de carga horaria.

El déficit se calculó a partir de un modelo de asignación (carga horaria óptima, relación alumno paralelo óptima) en base a la carga horaria real derivada del plan de estudios vigente y del Sistema de Información Educativa (SIE) e información de planillas presupuestarias. Adicionalmente se tomó en cuenta a la población en edad escolar (PEE) proyectada por el INE.

El proceso de selección del nuevo personal se realizó mediante un procedimiento participativo en el que se conforman Comités Locales de Selección, integrados por representantes de los gobiernos municipales, juntas escolares, directores de unidades educativas y de la Dirección Distrital de Educación.

Como resultado de la aplicación de los criterios antes mencionados, se priorizó la asignación de ítemes en el nivel primario con un total de 9.997 ítemes de los 10.128 ítemes creados. De la diferencia, 105 ítemes fueron asignados a educación secundaria y 26 para educación inicial.

Cuadro 22: Distribución de ítemes creados mediante el FSM en Educación

Departamento	Ítemes existentes a dic. 2001	Ítemes asignados con el FSM	Total
Chuquisaca	4,064	708	4,772
La Paz	15,809	2,289	18,099
Cochabamba	9,850	1,791	11,642
Oruro	3,374	403	3,777
Potosí	7,149	961	8,110
Tarija	2,886	540	3,426
Santa Cruz	13,356	2,786	16,142
Beni	3,107	560	3,667
Pando	525	89	614
Total	60,120	10,128	70,248

Fuente: Elaboración en base a información ME.

Durante el año 2002 se continuó el pago a los docentes contratados y a los que posibilitaron el complemento de la carga horaria con US\$ 18.5 millones provenientes del alivio HIPC II. La distribución se presenta en el cuadro 22. Esta asignación de ítemes permitió reducir el déficit de carga horaria sobre todo en la educación primaria. Sin embargo, para asegurar el impacto de esta medida se debe garantizar una asignación adecuada de las horas en función del plan de estudios del Programa de Transformación del PRE, que está en actual proceso de elaboración por el ME.

ii) Salud

Se asignaron US\$ 8.5 millones para la creación de 2.209 ítemes en el sector. Los recursos humanos contratados con estos fondos debían estar orientados a cubrir el importante déficit de recursos humanos en el área rural. Los factores que se tomaron en cuenta para la asignación de nuevos ítemes fueron: i) la densidad poblacional, ii) tasa de mortalidad infantil y iii) el número de recursos requeridos por nivel de atención y especialidad.

Asimismo, se priorizó los establecimientos de primer nivel de atención, que corresponden a la atención primaria de salud. Solo en caso de existir remanentes, se asignaron ítemes en establecimientos de tercer nivel de acuerdo a las prestaciones materno-infantiles que pudieran brindar: especialistas (gineco-obstetricia, pediatría, cirugía general, anestesiología, medicina interna y otros), otros profesionales (radiólogos, transfusionistas, laboratoristas y trabajadores sociales) y licenciadas en enfermería.

El proceso de asignación de los ítemes enfrentó problemas en su implementación. La selección y contratación del nuevo personal no se realizó aplicando todas las disposiciones establecidas en el Decreto Reglamentario aprobado para tal fin. Esto se debió en parte a que, a pedido del Colegio Médico de Bolivia, los Comités Locales de Selección (CLS) formados en cada municipio no contaron con la representación del Ministerio de Salud.

Por otro lado, la demora en el procesamiento de las designaciones, retrasó el envío oportuno de las planillas del nuevo personal al Ministerio de Hacienda. Un análisis detallado del presupuesto demostró que los recursos no eran suficientes para cubrir 2.209 ítemes de tiempo completo, por esta razón, se optó por asignar un número importante de ítemes de medio tiempo.

Si bien hubo una orientación hacia el área rural, se presentaron dificultades para cubrir las vacancias correspondientes a médicos especialistas que no aceptaron trabajar en áreas rurales alejadas, lo que refleja la falta de un sistema de incentivos apropiado que permita la contratación de personal adecuadamente calificado.

Bajo las condiciones descritas, se crearon 2.149⁴³ nuevos ítemes distribuidos en 191 municipios (incluye medios tiempos), tal como se puede apreciar en el cuadro 23, la mayor parte se asignaron a las áreas rurales con los mayores índices de pobreza. El personal contratado trabajará de acuerdo a compromisos de gestión (por rendimiento o resultados).

Cuadro 23: Distribución de ítemes creados mediante FSM en salud

NIVEL	MEDICOS	LICENCIADAS ENFERMERÍA	AUXILIARES ENFERMERÍA	OTROS	TOTAL
Primer	426	0	243	0	669
Segundo	403	110	236	0	749
Tercer	304	136	248	43	731
TOTAL	1.133	246	727	43	2.149

Fuente: Elaboración en base a información Ministerio de Salud y Deportes

e) Gestión de recursos municipales

Las ejecuciones de los recursos del alivio HIPC II reportadas en los municipios entre enero y diciembre de 2002 (52.5%), así como las dificultades en la aplicación de la PNC son resultado de un conjunto de factores relacionados tanto al desarrollo institucional de

⁴³ Los médicos trabajarán con contratos de medio tiempo, equivalentes a seis horas diarias. En el caso de licenciadas y auxiliares de enfermería de los centros de Tercer Nivel se realizó un ajuste que consolida los medios tiempos en completos, por esta razón, los ítemes efectivos completos son 1.957 y no 2.149.

los municipios como a deficiencias en el diseño de los instrumentos necesarios para la ejecución de las transferencias desde el nivel central al local.

Débil desarrollo institucional de los municipios

Los problemas institucionales de los gobiernos locales se refieren principalmente a: i) deficiencias técnicas y administrativas e insuficiente compatibilidad entre la programación anual y el Plan de Desarrollo Municipal (PDM) con los presupuestos, ii) problemas políticos al interior de los Concejos Municipales y iii) falta de transparencia en procesos administrativos.

i) Deficiencias técnicas y administrativas

Algunas municipalidades no cuentan con recursos humanos calificados y carecen de insumos materiales que faciliten las tareas (equipos de computación, comunicación, acceso a información, entre otros). Por ello, los procedimientos se realizan con deficiencias, ocasionando retrasos que inciden en la ejecución de los recursos.

Por otro lado, los técnicos municipales desconocen las actividades para la identificación y preparación de proyectos, aspecto que demora la presentación a diseño final de los mismos, motivo por el cual no es posible adoptar decisiones respecto a la pre inversión y su posterior aprobación. Esta dificultad ocasiona que se requieran servicios externos que no siempre se realizan a través de mecanismos transparentes, por lo que se pueden presentar irregularidades que derivan en responsabilidad administrativa y pueden generar la inhabilitación de cuentas municipales.

Como resultado de estas deficiencias, varios municipios no presentaron estados financieros, balances generales ni ejecuciones presupuestarias de gestiones anteriores, lo que originó el congelamiento de las cuentas de modo que los recursos no pueden ejecutarse en los plazos previstos. Hasta mediados de mayo de 2003, 44 municipios se encontraban con suspensión de firmas autorizadas, debido fundamentalmente a la no presentación oportuna de estados financieros, ejecuciones presupuestarias o conflictos de autoridad.

Por otra parte, existe una reducida compatibilidad de los POAs y el PDM con los presupuestos municipales, lo que ocasiona retrasos en la implementación de proyectos y programas. Esta dificultad puede traducirse en el incumplimiento de las Normas de Inversión Pública y, por lo tanto, no contar con la asignación presupuestaria correspondiente.

ii) Problemas políticos y elevada rotación de personal

En ciertos municipios problemas políticos al interior de los Concejos Municipales impiden llegar a acuerdos por lo que no permiten adoptar decisiones de manera ágil. Existen demoras en la aprobación de proyectos y su inclusión al Programa Operativo Anual (POA), por lo que no es posible asignar fuentes de financiamiento ni iniciar las acciones para su inscripción al Programa de Inversión Pública.

La gestión institucional también se ve afectada por la elevada rotación de personal al interior de los municipios. Se presentan casos en los que funcionarios capacitados luego

son retirados sin justificación aparente. Esto incide en la continuidad de las actividades y constituye una inadecuada utilización de recursos públicos.

iii) Falta de transparencia

La falta de transparencia en los procedimientos de administrativos, particularmente los asociados a licitaciones, adjudicaciones y contratación de obras y servicios ocasiona problemas para los desembolsos de recursos y retrasa el inicio de obras de los proyectos. Estos problemas, en muchas ocasiones, son causados por insuficiente conocimiento de las normas y procedimientos en vigencia.

Inadecuado diseño de instrumentos

La utilización de los recursos requiere de varias condiciones, entre las que se encuentran la capacidad de diseño de proyectos a nivel municipal, toma oportuna de decisiones, cumplimiento de requisitos y procedimientos administrativos para ejecutar recursos públicos de acuerdo a las normas en vigencia, entre los principales. Por tanto, aunque los recursos se transfieran de manera transparente y periódica, esta no es una condición suficiente para garantizar ejecuciones adecuadas a los requerimientos locales que permitan avanzar en el logro de los objetivos propuestos.

En el caso de la PNC, los desembolsos de las contrapartes para proyectos enmarcados en esa línea de financiamiento del FPS alcanzaron a US\$ 6.9 millones entre enero y diciembre de 2002, cifra que representa solamente un 13% de los desembolsos totales que incluyen proyectos ex – FIS, programas de emergencia y de fortalecimiento institucional.

Los principales problemas en el diseño de instrumentos para la ejecución de recursos municipales se refieren a: i) las normas y procedimientos establecidos a nivel central consideran un nivel homogéneo de capacidad institucional municipal e insuficientes reglamentos para la ejecución de recursos, ii) inflexibilidad de procedimientos y falta de uniformidad en los mismos para ejecutar recursos de fuentes externas, y iii) complejidad de los procedimientos administrativos que se realizan en los gobiernos municipales y desequilibrio en los requerimientos según sector y tipo de proyecto, así como excesiva burocracia en los procesos operativos del FPS

i) Inadecuación de normas legales

Las normas no consideran la heterogeneidad de la capacidad de gestión de los diferentes municipios del país, por lo que deben aplicarse tanto en gobiernos municipales con personal suficiente y calificado como en aquellos que carecen los medios necesarios para realizar procesos eficientes y oportunos; y enfrentan dificultades en la aplicación de instrumentos e interpretación de las normas, lo que dificulta la ejecución de recursos por demoras en la presentación de requisitos, procesos administrativos y otros.

Los gobiernos municipales tienen dificultades en la aplicación de normas legales, tal es el caso de la Ley del Diálogo Nacional 2000, que establece la posibilidad de reasignar recursos de la cuenta de salud a la de educación y viceversa, sin embargo no se reglamenta la situación que los municipios requieran reasignar recursos del 70% para infraestructura productiva y social hacia salud y/o educación. Esta ausencia de normas dificulta el proceso de asignación de fuentes a los proyectos municipales y puede

ocasionar problemas de responsabilidad administrativa en las autoridades locales por desconocimiento o insuficiente claridad de los procedimientos legales.

ii) Inflexibilidad de procedimientos

El financiamiento de la PNC proviene de fuentes externas. Al respecto, los organismos financiadores utilizan líneas de financiamiento poco flexibles y con elevadas condicionalidades, los créditos deben destinarse a proyectos específicos de un determinado sector y en la generalidad de los casos, no coinciden con las demandas sectoriales de los municipios. El FPS solamente cuenta con dos líneas de recursos de libre disponibilidad (provenientes del Banco Mundial y del BID), las otras fuentes no pueden utilizarse ya que los gobiernos municipales no presentan proyectos referidos a las áreas en las que pueden asignarse los recursos.

Por otro lado, los municipios deben cumplir normas y condicionalidades diferentes para la ejecución de recursos, según la fuente de financiamiento, ya que no existen normas uniformes. Esta dificultad se presenta en los pliegos de condiciones para la contratación de obras y servicios, lo que se traduce en una dificultad al momento de efectuar los pagos. En algunos casos los organismos financiadores deben dar su aprobación varias fases del ciclo de los proyectos, aspecto que retrasa las ejecuciones.

iii) Complejidad de procedimientos administrativos y burocracia

Las guías para la elaboración de proyectos que se caracterizan por su complejidad, aspecto que dificulta la elaboración de proyectos municipales. En varios casos, ocasiona que los proyectos presentados fueran devueltos a los municipios para su reajuste y corrección, situación que origina retrasos en la aprobación de los mismos.

Por otra parte, los requisitos propuestos para la presentación de proyectos no consideraban las características de cada sector en el cual se enmarca el proyecto. Se requiere similar condicionalidad para proyectos de construcción de escuelas, centros de salud o caminos vecinales como para aquellos referidos a construcción de canchas polifuncionales. Esta situación muestra un desequilibrio en cuanto a requisitos según la importancia de los proyectos.

Los procedimientos operativos son excesivamente burocráticos, los gobiernos municipales deben efectuar alrededor de 140 pasos o etapas para la aprobación e inicio de los proyectos que demoran casi 500 días, es decir más de una gestión fiscal. Desde los últimos meses del año 2002, el FPS se encuentra trabajando en la simplificación de procedimientos y guías de presentación de proyectos para lograr acelerar los desembolsos y la ejecución de los mismos.

3.3 BALANCE DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA EBRP

a) Logros

La EBRP sienta las bases para la lucha contra la pobreza a partir de un marco de acción general. La Estrategia se realizó a partir de los resultados del Diálogo 2000, diagnósticos de la pobreza de los años 1999 y 2000, la definición de políticas en diferentes sectores y áreas transversales y la identificación de resultados susceptibles de medición en el

tiempo. La EBRP plantea la necesidad de ajustes a su diseño en función de los resultados del seguimiento y evaluación continuos.

De acuerdo a la evaluación conjunta que realizaron el Banco Mundial y el FMI, la EBRP presenta una estrategia “creíble” y constituye una base adecuada para la ayuda concesional al país. Al mismo tiempo, cumplió con los requisitos para acceder a la iniciativa HIPC II.⁴⁴

La EBRP define mecanismos para hacer efectiva la lucha contra la pobreza⁴⁵. Los principales están definidos en la Ley del Diálogo y se refieren a: (i) la distribución de los recursos provenientes del alivio de deuda con criterios de equidad y, (ii) la institucionalización de espacios para la participación sociedad civil (mecanismos de control social).

La transferencia de fondos de acuerdo a criterios de pobreza es un avance en la medida en que focaliza los recursos a las comunidades más pobres. Estos recursos se distribuyen considerando fundamentalmente la carencia de servicios públicos (medida por NBI) a nivel municipal. Además, esta asignación asegura la transparencia en la distribución de los recursos HIPC II. Ahora bien, esta distribución, que enfatiza la equidad, no necesariamente asegura impacto en términos de reducción de la pobreza.

Por otra parte, la institucionalización de mecanismos de participación promueve las posibilidades para un seguimiento más extensivo de la Estrategia. La Ley del Diálogo refuerza los mecanismos de control social del nivel municipal y crea otros a nivel departamental y nacional. Sin embargo, esta situación que, en principio, se presenta como una posibilidad de apropiación de la EBRP, cuestiona la institucionalidad existente en el país. Sobre este punto, analistas independientes sugieren que “la creación del Control Social, al haber formalizado nuevos mecanismos de participación directa y control, como suplemento a la democracia representativa y a los mecanismos institucionales de *accountability*⁴⁶, ha generado mayor confusión sobre las funciones de los múltiples mecanismos paralelos en vez de mejorar la eficiencia de cada uno de ellos”.⁴⁷

b) Limitaciones

La EBRP presenta intervenciones para la reducción de la pobreza desde diferentes ámbitos (productivos, sociales e institucionales). Sin embargo, al presentar el conjunto de instrumentos que podrían contribuir en la reducción de la pobreza, descuida su carácter estratégico y no logra una efectiva priorización de programas. Esta falta de priorización impide la definición de un presupuesto (inversión y gasto corriente) pro – pobre en el mediano y largo plazo.

Por otro lado, si bien la mayor parte de la inversión pública está orientada hacia la reducción de la pobreza (en los términos actualmente descritos en la EBRP), no se cuenta con un mecanismo que garantice la sostenibilidad del financiamiento para fines de operación, mantenimiento y reposición de la inversión en el mediano y largo plazo. Este

⁴⁴ *Poverty Reduction Strategy Joint Staff Assessment, BOLIVIA*. FMI – AIF. Mayo 10, 2001. Ver: www.worldbank.org

⁴⁵ *The Canadian International Development Agency's Experience with PRSP Process in Bolivia*. Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional. Diciembre 11, 2001.

⁴⁶ Tales como superintendencias, contralorías, oficina del consumidor, entre otros.

⁴⁷ Carlos Hugo Molina, comentarios a la ponencia Instituciones: Problema y Solución Para el Diseño y la Ejecución de la EBRP. Ver www.udape.gov.bo

elemento reduce la posibilidad de lograr resultados significativos y genera incertidumbre acerca de la pertinencia de efectuar altos gastos de inversión.

Los esfuerzos necesarios para la reducción de la pobreza, en el documento de la EBRP, están centrados, por un lado, en la importancia del crecimiento económico y, por otro, en la distribución de recursos (provenientes del alivio de deuda) a los municipios, sobre todo, para provisión de servicios sociales (educación, salud e infraestructura básica). Se plantea que, en la medida en que se logre un mayor crecimiento y este pueda ser redistribuido a los más pobres (a través de los municipios), la pobreza sería reducida de manera sustancial (la pobreza extrema se reduciría a la mitad en un período de 15 años). En definitiva, la Estrategia se basa principalmente en dos supuestos: i) que el crecimiento (independiente de su composición) beneficia de manera similar a pobres y no pobres, y ii) que los municipios tienen la suficiente capacidad de gestión y la experiencia para conseguir resultados con los recursos transferidos.

Luego de un año y medio de implementación, resulta evidente que los supuestos sobre los que se formuló la EBRP no se cumplieron. Por un lado, no se alcanzaron los niveles de crecimiento previstos en la Estrategia ni su efecto marginal sobre la pobreza fue el esperado. En efecto, las cifras de crecimiento de los tres últimos años no superan el 3% siendo que la EBRP planteaba un 5% en promedio.

A su vez, el efecto de estos niveles de crecimiento sobre la reducción de la pobreza fue inferior a lo esperado. Datos recientes muestran que incrementos proporcionales en la tasa de crecimiento económico se traducen en reducciones menos que proporcionales de la incidencia de pobreza⁴⁸. Es más, incluso si existiera proporcionalidad en los cambios de ambas variables (elasticidad unitaria), no sería posible alcanzar las metas de la EBRP. La incapacidad de la estructura productiva del país para generar empleo estable sería la explicación de este comportamiento. La EBRP no plantea este problema y no considera explícitamente temas referidos a empleo y productividad en cuanto a su capacidad para generar ingresos y superar la pobreza.

Por otro lado, los bajos niveles de ejecución de los recursos HIPC II (52.2% entre enero y diciembre de 2002) cuestionan la efectividad de estas transferencias a los municipios. Este hecho sumado a análisis recientes⁴⁹ realizados sobre el desempeño municipal dejan en evidencia la reducida capacidad de gestión de los municipios, que son, en el marco de la EBRP, los principales actores en la reducción de la pobreza, adicionalmente se identificaron problemas en la aplicación de la PNC y en el FPS, factor que incidió en las bajas ejecuciones. Este aspecto fue destacado en el informe del *Joint Staff Assessment* (JSA, mayo 2001) que explicita como riesgos de implementación: i) la sensibilidad de las decisiones municipales a las decisiones políticas, ii) la insuficiente capacidad de gestión municipal, y iii) la débil capacidad de seguimiento financiero a nivel municipal lo que impediría verificar el grado de alineamiento con la EBRP.

c) Desafíos

La implementación de la EBRP plantea la necesidad de ajustar aspectos centrales en su diseño y acelerar las acciones para elevar su efectividad. En el primer caso, se requiere definir una estrategia de crecimiento inclusivo que articule el patrón de crecimiento con las necesidades de empleo y generación de ingresos de la población. En el segundo caso, se

⁴⁸ "Crisis, crecimiento y pobreza" (Presentación). Udape, 2002. En: www.udape.gov.bo

⁴⁹ Presentación del FPS (diciembre 6, 2002) en el taller "A un año de implementación de la EBRP".

requiere fortalecer los niveles de articulación entre los diferentes niveles de administración en torno a pactos de gestión por resultados. Esto implica no sólo superar los problemas de gestión sino también, en algunos casos, adecuar la institucionalidad y el marco normativo vigente.

Si bien es importante mejorar la propuesta estratégica de la EBRP, también es indispensable lograr un elevado grado de compromiso en torno a la importancia de la reducción de la pobreza y las acciones necesarias para conseguir este fin. Esto implica un compromiso político con las prioridades que sean definidas en la EBRP reformulada, un elevado grado de coordinación al interior de diferentes instancias del sector público (en sus diferentes niveles: nacional, departamental y municipal) y una visión conjunta entre Estado y Sociedad Civil.

La falta de una política de inversión consensuada a los tres niveles de gestión limita la eficiencia de los programas de inversión pública. Esto se debe a que la EBRP es amplia en sus formulaciones y no es evidente el vínculo entre inversión e indicadores intermedios. La relación entre planes, presupuesto y ejecución real en un marco de gastos de mediano plazo que ayude a priorizar la inversión y el gasto corriente en áreas de mayor impacto en la lucha contra la pobreza debe ser considerada en la reformulación de la EBRP.

En lo relativo al grado de apropiación de la EBRP y el trabajo a futuro entre Estado y Sociedad Civil, deben quedar explícitos los riesgos que implica formalizar mecanismos paralelos a la institucionalidad existente. En el extremo, según algunos comentaristas, “se está llegando a plantear que sea la Sociedad Civil la que cogobierne, pero este mandato no puede ejercerse debido a que la sociedad civil no tiene ese mandato y no tiene la responsabilidad [...] Si es que no se mejora y hace funcionar la institucionalidad en los niveles existentes, mientras más institucionalidad paralela se cree, se estará debilitando más la democracia”.⁵⁰ Ante esta perspectiva, resulta necesario que el Gobierno coordine las acciones destinadas al seguimiento y la evaluación de la EBRP con instancias de la sociedad civil, especificando los niveles en los cuales, por ejemplo, el MCS podría aportar hacia un uso eficiente de los recursos y facilitar una activa participación ciudadana.

Finalmente, la reformulación de la EBRP debe reconocer los riesgos que enfrenta su implementación que, entre otros aspectos, están referidos a: i) las restricciones fiscales que enfrenta el país, ii) la necesidad de proteger los niveles de empleo y sentar las bases para la generación de empleos permanentes, iii) la débil institucionalidad tanto de municipios como de algunos ministerios del nivel central encargados de poner en práctica acciones clave para la reducción de la pobreza, iv) el reducido grado de consenso en torno a políticas para el alivio de la pobreza, v) el descontento social expresado en relación a temas centrales vinculados a pobreza.

⁵⁰ Carlos Hugo Molina, comentarios a la ponencia Instituciones: Problema y Solución Para el Diseño y la Ejecución de la EBRP. En: www.udape.gov.bo

4. PERSPECTIVAS DE LA EBRP 2003-2006

4.1 CONTEXTO MACROECONÓMICO

a) *Desempeño Macroeconómico Reciente*

Precios

Hasta el año 2001, la variación del nivel general de precios siguió la tendencia a la baja de la última década, 3.13% en 1999, 3.41% el año 2000 y 0.92% en el 2001; el año 2002, la inflación se aceleró levemente alcanzando a 2.45%, nivel que todavía se sitúa entre los más bajos de la región.

Este comportamiento del nivel general de precios se explica principalmente por la desaceleración en el crecimiento de la actividad económica. Ante la contracción de la demanda agregada, la inflación observada responde al mayor ritmo de depreciación del tipo de cambio nominal y, hasta julio de 2000 fecha en que se congela el precio de los principales derivados de hidrocarburos, a la inflación importada. La crisis cambiaria argentina iniciada a fines del año 2001 se reflejó en un mayor ritmo de depreciación del tipo de cambio nominal, 9.81%, el cual a su vez se tradujo en incremento de precios internos haciendo que la inflación ese año sea notoriamente superior a la de 2001. Esta variación del nivel general de precios se registró principalmente durante el segundo semestre, debido a que durante el primer semestre, por exceso de oferta, los precios de los productos agrícolas habían caído en 12.95%, para recuperarse durante el segundo semestre y terminar con una caída de 2.35% en el año.

A junio de 2003, la variación de precios es de 0.78% y la inflación a doce meses es de 3.23 %; el año pasado, estas variaciones fueron de 0.02% y 0.2%, respectivamente. Esta considerable diferencia en la evolución de precios en ambos años se explica por el comportamiento más estable en precios del sector agrícola durante el año 2003, con una caída de 1.69% a junio; lo que se confirma observando que la inflación subyacente⁵¹ a junio de los años 2002 y 2003 fue de 1.02% y 0.96%, respectivamente.

Sector Fiscal

El nivel de déficit fiscal, durante el período 1997-2002, alcanzó en promedio a 5.2% del PIB. El nivel de déficit alcanzado en este período resulta de la contracción de la actividad económica y su efecto adverso sobre el nivel de recaudaciones. De igual manera, la Reforma de Pensiones continúa generando un costo fiscal adicional para el Estado cada año, que en promedio (1997-2002) asciende a 3.9% del PIB.

El déficit fiscal estimado para la gestión 2003 es de 6.5% del PIB, el mismo que se pretende alcanzar a través de un incremento en los ingresos tributarios y el control y reducción del gasto corriente a través de medidas como la disminución de la planilla salarial, la modificación de la tasa de interés de los bonos a favor de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP's)⁵² de 8% a 5% a partir de enero de 2003, y la emisión de los mismos en Unidades de Fomento a la Vivienda (UFV's). Durante el primer trimestre de

⁵¹ Es la variación de precios en la canasta que se obtiene de eliminar los productos agrícolas de la Canasta Básica.

⁵² Resolución Ministerial N°1355 de 27 de diciembre de 2002, emitida por el Ministerio de Hacienda.

2003, el déficit fiscal se encontró dentro de los márgenes programados (Programado Bs.100.5 millones Vs. Ejecutado Bs.91.4 millones).

En promedio (1997-2002) el 60% del déficit se financió con recursos externos provenientes de organismos internacionales y fuentes bilaterales, mientras que el financiamiento interno cubrió el restante 40%. El financiamiento interno fue cubierto principalmente con la emisión de bonos y letras de tesorería vendidas a las AFP's, contribuyendo de esta manera a solventar el costo de la reforma de pensiones. Para el 2003, se prevé que el déficit fiscal sea financiado en su mayoría por recursos externos, a través de créditos del BM, BID y CAF.

Los gastos de capital se incrementaron en promedio de US\$ 526 millones (1993-1996) a US\$ 565 millones (1997-2002). En los últimos años (1997-2002) se ha logrado incrementar la inversión social a US\$ 265 millones en promedio⁵³, equivalente al 3.2% del PIB, el sector infraestructura continuó siendo el segundo sector más importante con una ejecución promedio de US\$ 201 millones, equivalente a 2.5% del PIB y la inversión en el sector extractivo se ha reducido en promedio a US\$ 8.6 millones, equivalente a 0.1% del PIB.

A nivel institucional, los procesos de Privatización, Capitalización, Participación Popular y Descentralización Administrativa tuvieron efecto en la estructura de la inversión pública. A raíz de los dos primeros, la inversión de las empresas públicas prácticamente ha desaparecido. Por el contrario y a consecuencia de las dos últimas reformas, los Gobiernos Municipales y Prefecturas incrementaron su inversión a niveles cercanos a US\$ 197 millones, igual a 2.4% del PIB (1997-2002).

Finalmente, se debe resaltar que la inversión pública se viene ejecutando en mayor porcentaje por fuentes internas, por el proceso de Participación Popular y Descentralización Administrativa, determinando un crecimiento de los recursos de coparticipación municipal de US\$ 68.9 millones (1993-1996) a US\$ 110.6 millones (1997-2002).

Sector Externo

A partir de 1999, cuando empiezan a observarse los efectos de la crisis externa: caída en el valor de las exportaciones por menor demanda, bajas en los precios internacionales y menor importación resultante de la caída del nivel de actividad interno, el déficit corriente de la balanza de pagos tendió a reducirse desde 7.8% del PIB en 1998, hasta 3.7% del PIB en 2001, aumentando el 2002 a 4% del PIB.

El déficit en la cuenta corriente se explica principalmente por el elevado déficit comercial, compensado sólo parcialmente por transferencias unilaterales (donaciones) de recursos de organismos internacionales. En este sentido, la dinámica de las exportaciones mostró el efecto adverso de los términos de intercambio que incidió en el comportamiento tanto de la exportación de minerales, como de los principales productos no tradicionales, aunque a partir de 2000 se observó una recuperación en el desempeño exportador principalmente por la expansión de los volúmenes exportados de gas al Brasil. Entre el 2001 y 2002, el valor exportado aumentó en 6.4%. Por su parte, las importaciones

⁵³ Incluye solamente educación, salud, saneamiento básico y urbanismo. Al considerar desarrollo rural la cifra asciende a US\$ 369.4 millones (4.5% del PIB).

especialmente de bienes de capital e insumos, que se redujeron con la crisis, tienden a recuperarse al haber crecido en 3.6% entre 2001 y 2002.

El superávit en la cuenta capital y financiera tendió a reducirse desde 1999, debido a la caída de la inversión extranjera directa y la salida neta de capital privado al exterior; entre el 2001 y 2002 este superávit se redujo en 94%. Así, el comportamiento de la balanza de pagos ha ocasionado un deterioro en el nivel de las reservas internacionales netas (RIN), disminuyendo las mismas desde US\$ 1.113 millones en diciembre 1999, a US\$ 772 millones en diciembre de 2002.

En cuanto a la situación de coyuntura, entre los primeros trimestres de 2002 y 2003, se observó una reducción del déficit en la cuenta corriente (-13.2%) y en la cuenta capital (-25.7%); esta situación se explica respectivamente, por la reducción del déficit comercial entre ambos períodos, y la caída de la inversión extranjera directa (-21.4%) junto a salidas netas de capital privado, registradas en “endeudamiento privado neto” (US\$ 58.3 millones) y “errores y omisiones” (US\$ 112.1 millones). Esta situación generó un déficit total de US\$ 114.5 millones en la Balanza de Pagos al primer trimestre de 2003, menor en 16.5% al déficit del primer trimestre de 2002, aunque generando en consecuencia, una pérdida de reservas por US\$ 109.1 millones.

A su vez, entre los primeros trimestres de 2002 y 2003, las exportaciones en valor FOB aumentaron casi en 19%, como resultado de la recuperación de sus cotizaciones internacionales y cierta reactivación de la demanda mundial y regional, destacándose la mayor venta de gas natural al Brasil y mayores volúmenes de productos de soya exportados a países de la Comunidad Andina (CAN). Por su parte, las importaciones en valor CIF aumentaron en 8%.

Entre enero de 2001 y diciembre de 2002, el tipo de cambio real se depreció ligeramente en 0.76%, debido principalmente a la aceleración de la devaluación del tipo de cambio nominal, buscando mantener la competitividad cambiaria de la moneda nacional, ante la fuerte devaluación del peso argentino observada especialmente en los primeros meses del 2002, que generó a su vez una serie de depreciaciones a nivel de toda la región.⁵⁴

Entre octubre de 2002 y mayo de 2003 el índice de tipo de cambio real multilateral (ITCRM) se depreció en más de 12%, mejorando con ello la competitividad cambiaria de las exportaciones y protegiendo la producción nacional destinada al mercado local de importaciones legales e ilegales. La mejora en el ITCRM se explica por la recuperación de la situación cambiaria en la región, al haberse estabilizado la moneda argentina. Esto, también permitió desacelerar la depreciación del tipo de cambio nominal del “boliviano” frente al dólar, generándose menores presiones inflacionarias por un lado, y manteniendo el poder adquisitivo de los salarios y la capacidad de pago de deudas en moneda extranjera, por otro.

Por otra parte, continuó la política de endeudamiento externo tendiente a mantener la deuda pública en un nivel sostenible, por debajo del 55% del PIB en promedio, favorecida por los importantes alivios y condonaciones de deuda obtenidos mediante el Club de París y la Iniciativa HIPC. En este sentido, se privilegia las fuentes concesionales multilaterales y bilaterales de endeudamiento, destacándose entre ellas el Banco Mundial, BID, CAF, además de gobiernos y agencias de gobierno de países desarrollados. Como

⁵⁴ El peso argentino, el real brasilero y el peso chileno se devaluaron en 222.3%, 53.1% y 8.9%, respectivamente.

consecuencia, los indicadores de deuda (solventia y liquidez) mostraron una mejora en los últimos años. El stock de deuda, que en 1998 fue de US\$ 4.655 millones, se redujo a US\$ 4.300 millones en diciembre de 2002.

Respecto a la deuda externa pública de mediano y largo plazo, el saldo adeudado a junio de 2003 alcanzó a US\$ 4.562,6 millones, mayor en US\$ 262.9 millones respecto al saldo registrado el 31 de diciembre de 2002. Este incremento es resultado de mayores desembolsos, US\$ 302 millones, especialmente de organismos multilaterales, con los cuales Bolivia contrata deuda en términos concesionales. El saldo adeudado con estos organismos alcanza a US\$ 3.557,6 millones, 78% del total, destacando el BID como mayor acreedor con US\$ 1.502,9 millones. Adicionalmente, el pago por concepto de servicio de deuda realizado en este primer semestre de 2003 alcanzó a US\$ 127.6 millones, de los cuales US\$ 96.1 millones corresponden a amortización del capital y US\$ 31.5 millones al pago de intereses.

Sector Monetario

En 2002, la base monetaria registró una tasa de crecimiento de 4.2% respecto al 2001. Los factores expansivos fueron el Crédito Interno Neto (CIN) al Sector Público, la redención de títulos administrados por el Banco Central de Bolivia (BCB) y en menor medida el CIN al Resto del Sistema Financiero, neto de títulos del BCB; mientras que los factores desempeñaron un papel contractivo fueron la reducción de las Reservas Internacionales Netas (RIN) y la disminución de otras cuentas del BCB.

Una característica de las tasas de interés en el mercado monetario fue su volatilidad. Las tasas de reporto en Moneda Extranjera (ME) del BCB mantuvieron su condición de tasa "techo", según las condiciones de liquidez del mercado. Esta tasa que a principios de 2002 estaba en 3.6%, alcanzó un máximo de 9.9% en agosto de ese mismo año, a raíz de una fuerte demanda por liquidez en ese período. El incremento de esta tasa, además de reflejar la demanda de recursos en la economía, buscó mantener un nivel adecuado de reservas internacionales e inducir, principalmente a las instituciones financieras, a obtener fondos en otras fuentes.

En 2002, el reglamento de Encaje Legal fue modificado para adaptarse y anticiparse a las nuevas condiciones y necesidades del mercado. La incertidumbre generada por el cambio de gobierno a mediados de año, indujo al público a retirar depósitos de las instituciones del sistema financiero. El BCB, con el fin de preservar la estabilidad del sistema de pagos, extendió el plazo de las operaciones de crédito de liquidez con garantía del Fondo de Requerimiento de Activos Líquidos (Fondo RAL) y flexibilizó el acceso a su ventanilla de liquidez. Este Fondo cumplió satisfactoriamente su función y tras el retorno de una buena parte de los depósitos del sistema, a fines de 2002 dejó de funcionar.

A marzo de 2003, la política monetaria del BCB estuvo empeñada en mantener equilibrada las variables macro, otorgando liquidez a la economía, en un marco de cumplimiento con las metas cuantitativas del programa monetario, acordadas con el Fondo Monetario Internacional (FMI).

Sector Financiero

Entre 1998 y diciembre de 2002, la cartera bancaria disminuyó en 37%, reduciéndose de US\$ 4.218 millones a US\$ 2.667 millones y evidenciándose un racionamiento del crédito por parte de los bancos privados, que profundizó más la contracción de la actividad

económica. Los depósitos del sistema bancario mostraron un comportamiento similar a la cartera disminuyendo de US\$ 3.473 en diciembre de 1998 a US\$ 2.819 en diciembre de 2002, lo que representa una caída de 19%. La calidad de la cartera se deterioró y el índice de mora alcanzó a 17,6% a diciembre de 2002 (US\$ 470,6 millones).

La disminución y el deterioro de la calidad de la cartera responden en gran medida a la reducción en el dinamismo del crecimiento económico que enfrenta el país desde 1999. La contracción de importantes sectores productivos como la construcción y la industria manufacturera, así como del comercio, el aumento del desempleo, las dificultades para reducir el déficit fiscal, la escasa inversión privada nacional y el descenso de inversión privada extranjera, explican una menor demanda y peor calidad de los créditos. Por su parte, la política más prudente de la banca en el momento de otorgar créditos, debido a la percepción de mayor riesgo, explica la contracción por el lado de la oferta.

Debido a esta situación, las provisiones por incobrabilidad subieron de US\$ 112,5 millones en 1998 a US\$ 300 millones en diciembre de 2002, situación que agravó más el racionamiento del crédito para el sector real. La suficiencia patrimonial medida por el Coeficiente de Adecuación Patrimonial (CAP) subió de 11,8% a 16,1% mostrando que a pesar del deterioro de la cartera, el sistema bancario se encuentra preparado para expandir sus créditos y contribuir a la recuperación de la economía.

A 31 de mayo de 2003, se evidencia una reducción adicional en la cartera de créditos del sistema bancario de 1% (US\$ 24,6 millones). Los depósitos del público siguen esta misma tendencia, reduciéndose en 2% (US\$ 59,1 millones), mostrando que si bien la caída en ambas cuentas es menos intensa, las condiciones económicas no son lo suficientemente adecuadas para revertir esta situación. La calidad de la cartera fue deteriorándose aun más llegando a 19,9% (US\$ 524 millones), consecuentemente, las provisiones por incobrabilidad también se incrementaron (US\$ 337 millones) manteniendo la cobertura en 64% respecto a diciembre de 2002. El CAP muestra un valor de 15,2% señalando que el sistema financiero se mantiene con capacidad de incrementar su cartera de créditos.

b) Revisión del Escenario Macro

La EBRP fue concebida con el objetivo de reducir la pobreza en un marco de conservación de los equilibrios macroeconómicos, asumiendo que las acciones y políticas fiscal, monetaria, cambiaria, comercial y financiera establecidas en el Programa Económico Boliviano, no se afectarían sustancialmente por el desempeño económico mundial. Este escenario era consistente con la aplicación de políticas económicas que preserven la estabilidad y un ambiente macroeconómico adecuado para el desarrollo de las actividades productivas. Más aún, esta situación permitiría la implementación y profundización de algunas reformas estructurales que fomenten el crecimiento y la inversión.

Tanto el escenario base como el escenario de shock⁵⁵ de la EBRP, asumían que el programa económico boliviano de mediano y largo plazo lograría tasas de crecimiento por encima de las registradas por la economía, para el período 1998-2002 (ver cuadro 24); más aún, el crecimiento promedio esperado en ambos escenarios se halla por encima del

⁵⁵ Los escenarios macroeconómicos de la EBRP fueron desarrollados por el BCB y el Ministerio de Hacienda-UPF. El escenario de shock incluye una caída en el índice de precios de la soya, plata y zinc que afecta a los términos de intercambio en los años 2002 y 2003 (6,14% y 3,41%, respectivamente).

nuevo Análisis de Sostenibilidad de Deuda (DSA), que incorpora el desempeño del crecimiento económico registrado en el período de contracción económica.

La diferencia observada en las tasas de crecimiento de la EBRP y el nuevo DSA para el período 2001-2002 plantean la necesidad de reestimar las metas sobre reducción de la pobreza, incorporando el nuevo escenario macroeconómico que contempla tasas de crecimiento para el mediano y largo plazo, acordes con la desaceleración económica y la crisis internacional de los últimos cuatro años.

Cuadro 24: Crecimiento Económico - comparativo

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004-2016
Escenario Base	5,5	0,6	2,5	4,0	4,5	5,0	5,4
Escenario shock	5,5	0,6	2,5	4,0	1,6	2,6	5,7
Observado	5,0	0,4	2,4	1,2	2,75	2,9	4,7

Fuente: UDAPE

La EBRP asumía que la sostenibilidad del déficit fiscal estaba garantizada mediante la aplicación de medidas de políticas que busquen aumentar los ingresos tributarios y mejorar la eficiencia de la recaudación, en un contexto de crecimiento económico sostenido. Asimismo, las políticas de gasto estarían de acuerdo a los ingresos que se obtengan y se privilegiaría el gasto social corriente y de inversión conforme a las prioridades definidas en la Estrategia.

Sin embargo, el menor crecimiento económico observado en los primeros años de la EBRP ha determinado que los objetivos de recaudación e incremento en los ingresos tributarios y no tributarios, no se hayan logrado. Asimismo, las proyecciones en cuanto al gasto total del Sector Público No Financiero (SPNF), tanto en el escenario base como en el escenario de shock, se hallan por debajo de las registradas en el período de crisis. Este comportamiento de los ingresos y gastos ha determinado que los datos registrados del déficit (1998-2002), se encuentren por encima de aquellos establecidos por la EBRP. (ver Cuadro 25).

Asimismo, el aumento del déficit fue influenciado por la disminución de las exportaciones al Brasil, principalmente en el último año, y la volatilidad en los precios de los hidrocarburos en los mercados internacionales afectando a los ingresos provenientes de las regalías de hidrocarburos y el IEHD. De igual manera, la Reforma de Pensiones continúa generando un costo adicional para el Estado cada año, como consecuencia de la flexibilidad en los requisitos de jubilación que permitió a las mujeres jubilarse a los 45 años y a los hombres a la edad de 50 años cumplidos al 1º de mayo de 1997 y el incremento del salario mínimo de los jubilados de Bs 400 a Bs 850 a raíz de los acuerdos firmados en Caracollo y Patacamaya.

Paralelamente, se incrementó el servicio de la deuda interna por mayor emisión de títulos valores a para cubrir el costo de pensiones y con fines de liquidez. El stock de los bonos AFP's pasó de US\$ 72.5 registrada en 1997 a US\$ 786 millones el 2002 y la emisión de bonos tipo "C" a partir del 2000, cuyo stock pasó de US\$ 90 millones a US\$ 358 millones en el 2002.

Otro de los aspectos que en el transcurso del tiempo afectó al déficit fiscal es el incremento salarial otorgado a varios sectores de la economía (Policía Nacional en el 2001, incremento del Bono de Cumplimiento al Magisterio, recategorización profesional en

el sector de salud y la modificación del cálculo de categorización en el sector educación). Asimismo, y en la misma línea se encuentran los subsidios que otorga el Estado al Gas Licuado del Petróleo⁵⁶ (GLP), gasolina especial y diesel oil⁵⁷ a fin de mantener los precios de estos productos congelados, afectando además a la recaudación del IEHD.

Cuadro 25: Déficit del SPNF – Comparativo

	1998	1999	2000	2001	2002
Escenario Base	4.6	3.4	3.7	3.7	3.5
Escenario Shock	4.6	3.4	3.7	3.7	3.8
Observado	4.7	3.5	3.7	6.9	8.9

Fuente: UDAPE

Esta nueva evolución del déficit fiscal, contraviene lo supuesto por la EBRP, en sentido que ha obligado a la autoridad fiscal a incrementar el financiamiento a través del crédito interno del Banco Central y del sector privado, lo cual ha ocasionado un incremento de la deuda interna y efectos de desplazamiento de la inversión privada. Este desempeño no ha permitido asegurar una disponibilidad adecuada de crédito para los agentes privados, como se suponía en la EBRP.

Por otro lado, la EBRP consideraba que los niveles de déficit estarían muy influidos por el costo de las reformas estructurales en particular la de pensiones, lo cual reduciría el espacio para destinar mayores recursos para gasto social y alcanzar los objetivos de reducción de la pobreza. La presente coyuntura muestra que el costo de la reforma de pensiones se ha incrementado en los últimos años debido a la incorporación de nuevos rentistas (aproximadamente 10000), a los acuerdos que consolidan el importe adicional y la compensación monetaria, así como al incremento de las rentas como resultado de su indexación al tipo de cambio (ver cuadro 26), reduciendo considerablemente los recursos destinados a gasto social.

Cuadro 26: Costo de Pensiones – Comparativo

	1998	1999	2000	2001	2002
Escenario Base	4.0	4.1	4.4	4,3	4,5
Escenario Shock	4.0	4.1	4.4	4,3	4,6
Observado	4.0	4.1	4.5	4.8	5.0

Fuente: UDAPE

Ambos escenarios (base y shock) de la EBRP, suponían que la consistencia y coordinación de las políticas monetaria, fiscal y cambiaria, permitirían garantizar la estabilidad de precios cercana al 4% y tasas de depreciación alrededor de 5,2%, para los primeros años de la Estrategia, que garanticen la existencia de un tipo de cambio real competitivo, estable y predecible en el mediano plazo, necesario para favorecer el desempeño del sector transable de la economía.

Sin embargo, los datos observados muestran que en el primer caso la economía boliviana ha evidenciado menores tasas de inflación (ver cuadro 27), explicadas fundamentalmente por la caída del ingreso disponible de las empresas y los hogares que ha determinado un menor ritmo de crecimiento en el consumo privado.

⁵⁶ Subsidio que se inició a fines de 1997.

⁵⁷ Productos subvencionados desde julio del 2000.

Cuadro 27: Tasa de Inflación - Comparativa

	1998	1999	2000	2001	2002
Escenario Base	4.39	3.13	3.41	4,0	3.9
Escenario Shock	4.39	3.13	3.41	4,0	3.9
Observado	4.39	3.13	3.41	0.92	2.45

Fuente: UDAPE

En el caso de la devaluación del tipo de cambio nominal, el contexto externo adverso y las devaluaciones de las monedas en Brasil, Chile y Argentina, principalmente, han obligado al Banco Central de Bolivia (BCB) a acelerar el ritmo de devaluación del tipo de cambio nominal (en especial, durante 2002), con el objetivo de preservar la competitividad cambiaria de las exportaciones (ver cuadro 28). Esta situación externa no estaba incorporada en la EBRP, lo cual explica las diferencias sustanciales en el ritmo de la política cambiaria.

Cuadro 28: Tasa de Devaluación - Comparativa

	1998	1999	2000	2001	2002
Escenario Base	5.21	6.19	6.67	5.00	2.90
Escenario shock	5.21	6.19	6.67	5.00	2.90
Observado	5.21	6.19	6.67	6.72	9.81

Fuente: UDAPE

La EBRP estaba asociada a la sostenibilidad de la balanza de pagos considerando el crecimiento sostenido de las exportaciones y el aumento de la inversión extranjera directa, orientada en su mayor parte hacia los sectores minero y de hidrocarburos. De esta forma, el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos registraría una tendencia decreciente en el tiempo hasta situarse en niveles por debajo de 5% del PIB.

Los niveles de déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos de los escenarios base y shock comparados con los observados no muestran diferencias sustanciales, excepto el año 2001. Sin embargo, la composición del déficit entre escenarios es absolutamente diferente. Las cifras observadas permiten evidenciar que el nivel de déficit en cuenta corriente, en los últimos cuatro años se ve influenciado por el escaso dinamismo (menor que en la EBRP) de las exportaciones de bienes y servicios y la caída de la inversión extranjera directa. Este comportamiento de la Balanza de Pagos impone restricciones adicionales al escenario macroeconómico de la EBRP.

En virtud a que la EBRP no incorpora el contexto internacional adverso enfrentado por la economía boliviana en el período 1999-2001, que ha afectado el desempeño de la economía boliviana, se hace imprescindible reformular los lineamientos macroeconómicos de la EBRP, a fin de incorporar el nuevo escenario macroeconómico. Esta reformulación permitirá introducir estimaciones del comportamiento de las principales variables económicas más acordes con la coyuntura externa e interna. Este procedimiento permitirá a su vez, una estimación más precisa y realista de las metas de reducción de pobreza a ser definidas en la EBRP reformulada. La incorporación del nuevo escenario macroeconómico establecerá el nuevo punto de partida de la EBRP.

c) Perspectivas 2003-2015⁵⁸

Con el objetivo de reorientar el desempeño de la economía por la senda del crecimiento sostenido en un marco de equilibrio interno y externo, el gobierno implementará una serie de medidas de política económica y social para enfrentar la actual crisis económica que vive el país, cuyas directrices se encuentran en el Plan Bolivia, las mismas buscan introducir un punto de inflexión en el patrón de crecimiento económico, incorporando criterios de equidad y justicia social.

En términos generales, se emprenderá una política fiscal que impulse la generación de nuevos empleos, en un marco que garantice el equilibrio de las cuentas fiscales como requisito necesario para consolidar la estabilidad macroeconómica. Las políticas monetaria y cambiaria, en coordinación con la política fiscal, se orientarán a mantener el poder adquisitivo de la población, mediante una expansión consistente de los agregados monetarios y a garantizar la competitividad de las exportaciones nacionales, mediante la administración del tipo de cambio nominal.

Sostenibilidad fiscal

La política fiscal estará orientada a incentivar las inversiones productivas y la competitividad del sector privado, mediante la inversión en la construcción y mantenimiento de caminos y la realización de obras de microriego y electrificación rural. Además, se privilegiará la prestación de servicios sociales básicos, a través de la construcción de vivienda social, la ampliación de las prestaciones ofrecidas por el SUMI y la priorización del gasto recurrente asociado a la Reforma Educativa. Para tal efecto, y considerando la rigidez del gasto público, se adoptarán las siguientes acciones:

i) Ingresos

Se plantea ampliar la base tributaria para generar mayores recaudaciones de renta interna. En este sentido, la institucionalización del SIN, ANB y la promulgación del nuevo Código Tributario, contribuirán a elevar los ingresos fiscales de forma más equitativa y, luchar contra la evasión y el contrabando. Con apoyo del nuevo Código Tributario, el SIN implementará nuevos métodos de control y fiscalización a través de la implantación de un sistema de inteligencia fiscal; asimismo, la ANB, podrá realizar operativos en las ciudades a objeto de incautar las mercaderías que se consideren contrabando.

Además, se creará la Superintendencia Tributaria a fin de resolver los recursos de manera eficiente y oportuna. En síntesis, el nuevo Código Tributario es el instrumento tributario-jurídico regulador de las obligaciones tributarias que protege el derecho del Estado de percibir tributos creados por Ley, establece definiciones más claras y precisas, corrige impresiones y aclara aspectos técnicos y jurídicos, permitiendo regular en forma eficiente la relación del Estado con el contribuyente, coadyuvando de esta forma a incrementar el nivel de recaudaciones tributarias.

Para garantizar la universalidad de los impuestos, se revisará los regímenes especiales, mejorando los registros y haciendo más eficiente la recaudación. Finalmente, dada la importancia del sector hidrocarburos, se fortalecerá al SIN, particularmente la unidad para

⁵⁸ En base a información de abril 2003 (*stand by* FMI).

el control y fiscalización del sector hidrocarburos, con el objetivo de fiscalizar y cobrar los impuestos en forma más precisa y eficiente.

ii) Gastos

Entre las principales medidas se plantea: (i) privilegiar el gasto social y las inversiones en infraestructura física, particularmente en caminos y corredores de exportación, (ii) evitar que las partidas de gasto estén indexadas a cualquier indicador de corrección monetaria procurando más bien tomar en cuenta la generación de ingresos y el comportamiento de la economía; (iii) aprobar presupuestos plurianuales, a fin de reducir los impactos de los ciclos económicos sobre la actividad productiva, las finanzas públicas, y garantizar las inversiones y el gasto social; (iv) proceder a la depuración de las rentas de pensiones, a través de la revisión de listas de jubilados a fin de evitar cobros indebidos y por doble percepción, ya sea por alteración de edades, aportes, cobros indebidos por fusión de rentas y viudas con nuevas nupcias; y (v) se buscará reducir el costo de la Reforma de Pensiones, y evitar el incremento de la deuda interna, que en condiciones de mercado podría presionar sobre las finanzas públicas y desplazar a la inversión privada.

Política para potenciar al sector externo

A medida que se vayan superando los efectos adversos de la crisis, se espera desarrollar la producción de bienes transables, mejorando el nivel de productividad y competitividad que permita expandir la oferta exportable, tanto en términos de volumen como en grado de transformación y contenido de valor. Complementariamente, se reducirán los gastos de realización de las exportaciones y generarán externalidades en favor de la producción exportable, ejecutando entre otras acciones, la construcción de infraestructura productiva, especialmente de carreteras internacionales y ramales internos, que conecten el territorio nacional con los puertos de exportación.

En cuanto a la demanda, se mejorarán las condiciones de acceso a los mercados externos para las exportaciones, al aumentar los grados de productividad y competitividad del sistema productivo, ejecutando además políticas agresivas y pro-activas de promoción de exportaciones e integración económica, mediante el mantenimiento y la profundización de los acuerdos comerciales y compromisos de integración con la CAN, Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y Chile. Asimismo, se aplicarán políticas de promoción y fomento a las exportaciones de manufacturas y productos transformados, intensivos en mano de obra, a objeto de lograr un aprovechamiento efectivo del ATPDEA y un adecuado proceso de inserción nacional en el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

Política financiera

La política financiera concentrará su acción en el fortalecimiento del circuito de crédito, la profundización de la intermediación financiera y la revitalización del sector productivo. Para tal efecto, se revisaron algunas normas existentes relativas a la intermediación financiera, se aprobó en el Poder Legislativo el Proyecto de Ley de Reestructuración Voluntaria, se encuentra en diseño el Fondo de Fortalecimiento Productivo (FFP), se creó la Superintendencia de Empresas y Procedimientos Comerciales y se presentaron al Poder Legislativo los proyectos de Ley de Concursos Comerciales o Concordato y de buen Gobierno de las Sociedades Anónimas.

Se espera que la rehabilitación de las empresas impulsada mediante los mecanismos mencionados influya positivamente en el desempeño del sector financiero. El proceso de negociación entre deudores y acreedores permitirá disminuir los índices de mora, contribuyendo a la solvencia del sistema financiero. Por otra parte, el fortalecimiento de las empresas otorgará recursos frescos para capital de trabajo a las empresas que demuestren ser viables, y les permitirá mejorar su situación de solvencia y contribuir a la revitalización del sector productivo y a la recuperación de los créditos otorgados por el sistema financiero.

La nueva Superintendencia de Empresas y Procedimientos Comerciales y la Ley de buen Gobierno de las Sociedades Anónimas, contribuirán significativamente a la recolección, procesamiento y difusión de información financiera sobre las empresas del sector productivo, facilitando la inversión en las mismas. Las empresas estarán en condiciones de acceder a nuevas fuentes de financiamiento diferentes al crédito del sistema bancario y se sentarán las bases para el desarrollo del mercado de capitales.

En el marco de las nuevas normas que se encuentran en proceso de desarrollo, la promulgación de la Ley de Garantías Reales y Muebles facilitará el acceso a recursos financieros para el desarrollo de la microempresa, incentivando la actividad económica a pequeña escala y contribuyendo a desarrollar el sistema de bancos comunales.

En este sentido, se espera que la implementación de las nuevas medidas financieras se traduzca en el mediano plazo en un mayor volumen y mejor calidad de cartera de créditos, un mayor nivel de ahorro y depósitos, menores niveles de spread con mayores tasas pasivas y menores tasas activas, un aumento de la participación de los pequeños inversionistas en las empresas productivas y un incremento en el financiamiento mediante fuentes alternativas a las tradicionales, creando un mercado de capitales más desarrollado.

Resultados esperados sobre el crecimiento económico

PIB. A partir de 2002 se espera una tendencia creciente en la tasa de crecimiento del producto hasta el 2015 de 2.75% a 4.7%. Este desempeño se explicaría por un incremento de la formación bruta de capital fijo y un sostenido crecimiento de las exportaciones e importaciones, particularmente de insumos intermedios y de capital. Como resultado del crecimiento del producto, el consumo de hogares registraría un crecimiento sostenido hasta registrar tasas de variación de 4.2% el 2015. Este desempeño mejoraría en el nivel de bienestar de las familias.

En el mediano plazo, 2003 a 2007, el producto se incrementaría continuamente desde 2.9% hasta 5.4%, como resultado del desempeño principalmente del sector hidrocarburos, debido al compromiso de exportación de gas natural al Brasil y los volúmenes cada vez mayores que deben exportarse a ese país (en el período en cuestión se prevé pasar de 16 MMM3D a 30 MMM3D) y la recuperación de la industria manufacturera. La mejora de este sector responderá en parte a una recuperación de la producción de derivados de petróleo; al aprovechamiento de las preferencias comerciales del ATPDEA que favorecerán la producción de textiles y cueros; y, al desarrollo y consolidación de las cadenas productivas agroindustriales, las que a través de su demanda impactarán en la producción agrícola y pecuaria. Asimismo, se prevé que el sector turismo se desarrolle y fortalezca alcanzando niveles de crecimiento máximos de 5% entre el 2010 y el 2015.

En este mismo período, también se concretarían algunos proyectos importantes. En la minería principalmente San Cristóbal (explotación de plata, zinc y plomo), que se estima empiece a producir en 2006 (tanto ese año como el siguiente, la producción del sector se incrementaría a tasas superiores al 13%).

Al final de este período, en 2007, el crecimiento se aceleraría a 5.4% debido a la concreción del proyecto del GTL (conversión de gas natural a líquidos) y proyectos de exportación de energía eléctrica.

En el largo plazo, 2008-2015, la puesta en marcha del proyecto LNG (conversión de gas natural a líquidos sintéticos), el 2008, junto al progresivo aumento de volúmenes de exportación de gas natural al Brasil y el GTL, en un escenario moderado permitirían exportar 90 MMM3D de gas natural. Además, el mercado interno también se fortalecerá con la materialización de proyectos de petroquímica y fertilizantes y la construcción de las termoeléctricas de San Ignacio y Tarija.

El sector transportes incrementará su nivel de crecimiento, tanto por la mayor actividad manufacturera y agropecuaria así como por los volúmenes de gas y líquidos transportados por ductos. De igual manera, se espera que los sectores de comercio y servicios (financieros, seguros y servicios a las empresas) acompañen esta dinámica con mayores ritmos de crecimiento.

El crecimiento de largo plazo se situaría alrededor del 4.7%, con algunos años de menor crecimiento debido a factores internos y externos (condiciones climáticas, conclusión de algunos proyectos de construcción y limitaciones en ampliación de mercados entre otras.)

Resultados esperados sobre variables macroeconómicas

Déficit Fiscal. La trayectoria de largo plazo del déficit fiscal tenderá a disminuir, como resultado de las reformas incorporadas en el Código Tributario, la Ley 843 y la Ley de Reestructuración Voluntaria, que permitirán la recuperación de los ingresos fiscales; asimismo, los niveles de crecimiento esperado a partir de 2004, incorporarán nuevos ingresos al fisco. Asimismo, la implementación de un presupuesto plurianual y la reducción del costo de la reforma de pensiones, mediante la “ufevización” de las rentas y medidas administrativas, permitirán disminuir la presión sobre el déficit, por el lado del gasto. En este sentido, se prevé que el déficit acumulado del sector público con pensiones disminuirá de 8.9% del PIB en 2002 a 1.2% del PIB, en 2017, este comportamiento permitiría garantizar la sostenibilidad de las cuentas fiscales en el largo plazo; de igual manera, se espera que el costo de pensiones se reduzca de 5.0% del PIB en 2002 a 3.4% del PIB en 2017. Finalmente, en concordancia con la evolución del déficit global, disminuirá el financiamiento externo e interno del mismo, manteniendo el primero en niveles promedio inferiores al 1.7% del PIB y el segundo, en promedio, por debajo del 0.6% del PIB.

Inflación. El objetivo primario de la política monetaria será conservado en niveles por debajo de 3.0% a lo largo de todo el período considerado (2003-2017), como resultado de la coordinación de las políticas monetaria y cambiaria, y la consistencia de éstas con la política fiscal.

Sostenibilidad de la Balanza de Pagos. La evolución de la balanza de pagos estará marcada por el comportamiento de la balanza comercial y la inversión extranjera directa (IED). Las estimaciones muestran una importante recuperación de las exportaciones FOB, marcando el impacto de las exportaciones de gas, textiles, cueros y productos en madera al mercado norteamericano; las importaciones acompañarán la dinámica de la economía incorporando nuevos bienes intermedios y de capital a la producción. De esta manera, se registrará déficit en la balanza comercial entre 2003 y 2010, a partir de 2011, la mayor dinámica de las exportaciones permitirá alcanzar superávit en la balanza comercial. El resultado promedio del comercio para el período 2003-2017 será un déficit de 0.4% del PIB. Por otro lado, se espera que la IED continúe aportando a la sostenibilidad de las cuentas externas, en base a los proyectos de inversión en hidrocarburos, telecomunicaciones y minería. Este desempeño de las principales cuentas de la balanza de pagos, permitirá incrementar el nivel de reservas internacionales netas (RIN) en forma sostenida, favoreciendo así la solvencia externa.

Ahorro – Inversión. El equilibrio ahorro-inversión mostraría niveles crecientes en ambas variables como resultado del crecimiento de la economía y la consistencia de las políticas macroeconómicas emprendidas. En este sentido, el ahorro total y la inversión interna bruta aumentarán de 14.1% del PIB en 2003 a 24.0% en 2017; en el primer caso, como resultado del incremento del ahorro de los sectores privado y público, y, en el segundo, debido a la duplicación de la formación bruta de capital del sector privado y un leve aumento de la inversión pública. Se estima que la formación bruta de capital aumente, entre 2003 y 2017, de 14.3% del PIB a 24.0% del PIB.

Ahorro Público. El ahorro del Sector Público No Financiero (SPNF) pasaría de -1.2% del PIB en 2003 a 0.8% del PIB en 2004, a partir este año es siempre positivo y creciente hasta alcanzar el 5.0% del PIB en 2017. Este comportamiento se explicaría por un ritmo de crecimiento mayor de los ingresos totales del sector público con respecto a sus gastos totales, generándose recursos para el gasto orientado a las políticas sociales, de transformación productiva y de reducción de la pobreza.

Ahorro Privado. El ahorro privado se mantendría alrededor de 15.5% del PIB, evidenciando una mejora de 5 puntos porcentuales durante el período 2003-2017, reflejando la mejora en la renta nacional y en el ingreso per cápita.

Ahorro Externo. El déficit en cuenta corriente de la Balanza de Pagos disminuiría gradualmente, pasando de 2.8% del PIB en 2003 a 2.6% del PIB en 2017.

Inversión Pública. Los objetivos de reducción de pobreza, transformación productiva de la industria, la agricultura y el turismo, y, redes de protección social serán atendidos con el incremento de la inversión pública previsto para el período 2003-2017. Así, se prevé que el gasto de capital pase de 7.9% del PIB en 2003 a 9.0% del PIB en 2017.

Inversión Privada. En promedio, la inversión privada se mantendría por encima de 14.0% del PIB. La IED, independiente del proceso de capitalización, se incrementaría por nuevas oportunidades de inversión en sectores tales como hidrocarburos, minería, energía agroindustria, e industria; asimismo, se espera que como resultado de la participación en el ATPDEA, algunos sectores generadores de empleo logren una mayor dinámica en su actividad productiva y en sus niveles de inversión.

4.2 REVISIÓN DE LÍNEA BASE Y PROYECCIÓN DE INDICADORES DE LA EBRP

Las nuevas proyecciones económicas plantean la necesidad de evaluar la factibilidad del cumplimiento de las metas de la EBRP. La Estrategia considera indicadores de impacto y resultado que son sensibles a estos cambios. Los indicadores intermedios, en cambio, se encuentran relacionados sobre todo con las políticas sectoriales.

Por otro lado, existe nueva información disponible para la construcción de estos indicadores proveniente principalmente del CNPV 2001 y de encuestas de hogares. Adicionalmente, en los sectores de salud y educación, se cuenta con nuevos datos provenientes de registros administrativos.

Sobre la base de esta nueva información, se actualizó la línea base de la mayor parte de los indicadores de impacto y resultado. A la vez, se realizaron proyecciones de estos indicadores que permiten contrastar las metas de la EBRP con un escenario contrafactual que incorpora la revisión de las proyecciones macroeconómicas⁵⁹ y la nueva información estadística disponible.

a) Proyección de indicadores de impacto

Los indicadores de impacto no sólo reflejan el esfuerzo de las políticas enmarcadas en la Estrategia sino también están determinadas por factores de carácter exógeno, tales como shocks económicos externos. Estos indicadores miden cambios en el bienestar de la población relacionados con el nivel de ingresos, incidencia de pobreza, logros en salud y en educación.

Crecimiento del PIB per cápita

Cuadro 29: Proyecciones de Indicadores de Impacto

Descripción	Desagregación	Año Base		Obs.	Proyecciones			METAS EBRP	
		Año	Dato	2002	2005	2010	2015	2015	
Tasa de Crecimiento del PIB per cápita	Nivel nacional	2001	-0.7	0.5	2,4	2,7	2,9	3,6	
Incidencia de la Pobreza (Medida por ingresos – método LP).	Po-breza	Nacional	2001	64,4	64,6	60,8	54,6	48,6	40,6
		Urbana	2001	54,3	53,9	50,8	45,6	40,6	37,0
		Rural	2001	81,1	82,0	77,2	69,3	61,7	52,0
	Extrema Pobreza Nacional	2001	37,3	36,8	33,8	29,2	24,8	17,3	
Esperanza de Vida (años)	Nacional	2001	62,1	63,5	63,8	65,5	69,4	68,9	
Porcentaje de población con 8 o más años de escolaridad.	Nacional	2001	51,6	53,4	55,1	58,0	61,0	67,0	
Incidencia de la Pobreza (Medida por NBI).	Nacional	2001	58,6	58,6	--	--	--	--	

Nota: Los datos base para el cálculo de las proyecciones se obtuvieron de las siguientes fuentes: 1) Datos del PIB – Banco Central de Bolivia/UDAPE; 2) Datos de pobreza – INE (encuestas MECOVI 2000 y 2001); 3) Escolaridad – INE (CNPV 2001); 4) Esperanza de vida – INE (ENDSA 1998).

El crecimiento del PIB por habitante llegó a 0.5% para el año 2001, cifra inferior a la tasa estimada por la EBRP para el mismo año (1.8%). Las proyecciones sugieren que el año

⁵⁹ Corresponden a datos de abril de 2003 (stand by FMI).

2015, la tasa de crecimiento del PIB per cápita alcanzará el 2.9%. Estas estimaciones consideran los escenarios de crecimiento proyectados por el Banco Central de Bolivia (BCB) y el crecimiento poblacional estimado por el INE.

Incidencia de Pobreza

El año base considera la medición de líneas de pobreza efectuada con la Encuesta Continua de Hogares 2002. Aplicando la misma metodología de medición de pobreza descrita en la EBRP, se observa que la pobreza para este año llega a 64.6% a nivel nacional, 53.9% en el área urbana y 82.0% en el área rural.

Las proyecciones consideran nuevas previsiones del crecimiento económico hasta el 2015, datos sobre el grado de urbanización del CNPV 2001 y estimaciones actualizadas de la elasticidad crecimiento-pobreza.

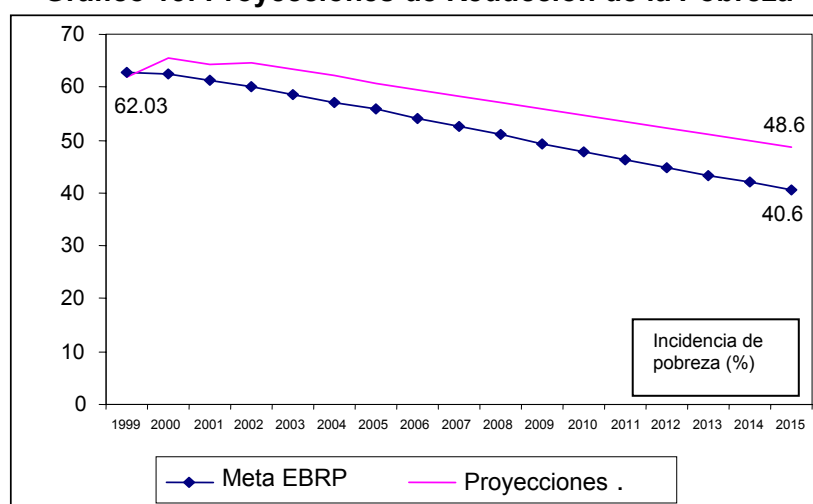
Cuadro 30: Factores que inciden en las proyecciones de pobreza

Factor	Escenario EBRP	Escenario Actual
Dato Base (P_{t-1})	62,7	64,4
Crecimiento poblacional	2,0	2,2
Crecimiento del PIB promedio (γ^*)	5%	2,2%
Elasticidad neta pobreza-crecimiento (λ)		
Urbana (λ^U)	-0,77	-0,60
Rural (λ^R)	-0,54	-0,26

Fuente: UDAPE

Las proyecciones muestran los cambios en la pobreza atribuidos al incremento de los ingresos, sin embargo, consideran también el sesgo concentrador o distributivo del crecimiento. Estas proyecciones se basan en la estimación de la elasticidad pobreza-crecimiento a partir de los datos observados en las últimas encuestas de hogares. Las elasticidades miden la sensibilidad promedio de las medidas de pobreza con relación a los cambios en el ingreso de los hogares, por ello reflejan una medida de largo plazo, adecuada para construir escenarios de proyección.

Gráfico 13: Proyecciones de Reducción de la Pobreza



Fuente: UDAPE

Las proyecciones muestran niveles de reducción de pobreza más modestos que las metas de la EBRP. Se prevé que, para el año 2015, la incidencia de pobreza nacional

será de 48.6%, lo que implica una reducción del 16% respecto al año base. Las proyecciones de pobreza urbana y rural también son inferiores a las metas de la EBRP. Por su parte, se estima que la extrema pobreza se reducirá en cerca de 27% en los próximos 15 años, significativamente menor a las Metas del Milenio.

Esperanza de Vida

En base a información del CNPV 2001, el valor de la Esperanza de Vida para el año base es de 62. Las proyecciones de indicadores sociales e indicadores de bienestar están calculadas a partir de la información de varios países de la Región. La evolución de la Esperanza de Vida depende de los cambios en el ingreso por habitante y el grado de urbanización de los países incorporados en el análisis.

La revisión de las proyecciones ha considerado un escenario de menor crecimiento económico. Sin embargo, no se aprecian grandes cambios respecto a las metas propuestas inicialmente por la EBRP. Esto se debe a que este indicador es poco sensible a fluctuaciones del ingreso y responde más a acciones específicas realizadas en los sectores de salud, educación y nutrición, entre otros.⁶⁰

Porcentaje de la población con 8 o más años de escolaridad

Los datos observados a partir de las encuestas de hogares de 1999 a 2001 constataron que la población de 15 y más años que no completaron la primaria se sitúa alrededor del 51,0%, dichas estimaciones coinciden con los datos del Censo 2001, que presenta un 50.2% de población con menos de ocho años de educación. Esta última proporciona la línea de base para la Estrategia.

En 1992, dicho indicador se situaba en 40.2%, que refleja un aumento promedio de 10 puntos porcentuales en nueve años. Esta tendencia se constituyó en un parámetro para la proyección, y fue complementada con un análisis de corte transversal basada en el aumento de la escolaridad en diferentes hogares según percentiles de ingreso per capita. Los cambios esperados en el ingreso determinaron la evolución del porcentaje de población adulta con menos de ocho años de educación.

El principal problema de esta metodología es que los niveles de escolaridad no muestran un comportamiento estable con relación al ingreso; esto dificulta el establecimiento de una relación directa entre ambas variables.⁶¹ Por este motivo, se encuentran en estudio alternativas metodológicas para un mejor cálculo de las proyecciones de este indicador.

b) Proyecciones de los indicadores de resultado

Los indicadores de resultado permiten evaluar los avances de la EBRP en períodos relativamente cortos. Se presume una elevada correspondencia entre estos indicadores y los indicadores de impacto.

⁶⁰ Por ejemplo, acciones específicas de lucha contra enfermedades endémicas han contribuido al aumento de la esperanza de vida en Bolivia. Las enfermedades endémicas son consideradas problemas estructurales.

⁶¹ Si bien existe evidencia empírica de que el grado de escolaridad es un factor relevante en explicar el ingreso de la población, existen otros factores que no son considerados por esta metodología (factores culturales, condición étnica, acceso al servicio de educación, entre los principales).

La nueva información disponible y las nuevas proyecciones de crecimiento económico también inciden sobre estas medidas que reflejan cambios en los niveles de ingreso, educación y salud.

Indicadores de ingreso

Los datos del ingreso familiar para el nuevo año base fueron obtenidos de la Encuesta Continua de Hogares 2002. El indicador considera el ingreso familiar per cápita anual para el área urbana, mientras que para el área rural se utilizó el gasto familiar per cápita anual, ambos convertidos a dólares corrientes.⁶²

Cuadro 31: Proyecciones de Indicadores de Resultado

Descripción	Desagregación	Año Base		Obs.	Proyecciones				METAS EBRP 2015
		Año	Dato		2002	2005	2010	2015	
2.1. Ingreso Fliar. <i>per cápita</i> anual (área urbana) y Gasto Fliar. <i>per cápita</i> anual (área rural).	Nacional	2001	681 ¹	646	679	783	901	1127	
3.1. Tasa de Mortalidad Infantil (por mil nacidos vivos).	Nacional	2001	66,7	61,3	55,6	45,6	38,1	40,0	
3.2. Tasa de Mortalidad Materna (por 100.000 nacidos vivos).	Nacional	1994	390	359	304	246	200	200	
3.3. Infestación domiciliaria de Chagas (en porcentaje).	Áreas de Incidencia	1999	60,0	44,0	23,6	10,9	5,0	5,0	
4.1. Atraso Escolar.	Nacional	2001	46,6	46,6	42,6	38,2	34,3	30,8	
4.2. Permanencia Escolar primer ciclo de primaria (promovidos a 4to).	Nacional	2000	85,3	87,6	88,3	89,0	89,4	90,2	
	Urbana	2000	96,8	96,9	96,9	97,0	97,1	91,9	
	Rural	2000	73,4	77,1	79,4	81,4	82,7	88,5	
4.3.a. Alumnos con logro escolar en riesgo en Lenguaje.	Nacional	2000	23,4	--	13,4 ²	8,4 ³	--	--	
4.3.b. Alumnos con logro escolar en riesgo en Matemática.	Nacional	2000	27,6	--	19,6 ²	15,6 ³	--	--	

Notas: Los datos base para el cálculo de las proyecciones se obtuvieron de las siguientes fuentes: Ingreso familiar – INE (Encuesta MECOVI 2001); 2) Datos de mortalidad – INE (encuesta ENDSA 1994 y 1998); 3) Infestación domiciliaria – SNIS; 4) Atraso Escolar – INE (CNPV 2001); 5) Tasa de Permanencia y rendimiento en riesgo – SIE.

¹ Datos preliminares.

² Datos correspondientes al año 2006 ya que el cálculo se realizará en forma tri-anual.

³ Datos correspondientes al año 2009 ya que el cálculo se realizará en forma tri-anual.

Las proyecciones suponen que el ingreso familiar per cápita en el área urbana crecerá al mismo ritmo que el PIB per cápita. En el caso del gasto familiar per cápita para el área rural, se asumió una tasa de crecimiento equivalente a la tasa de crecimiento del PIB real debido al bajo crecimiento de la población en este ámbito.

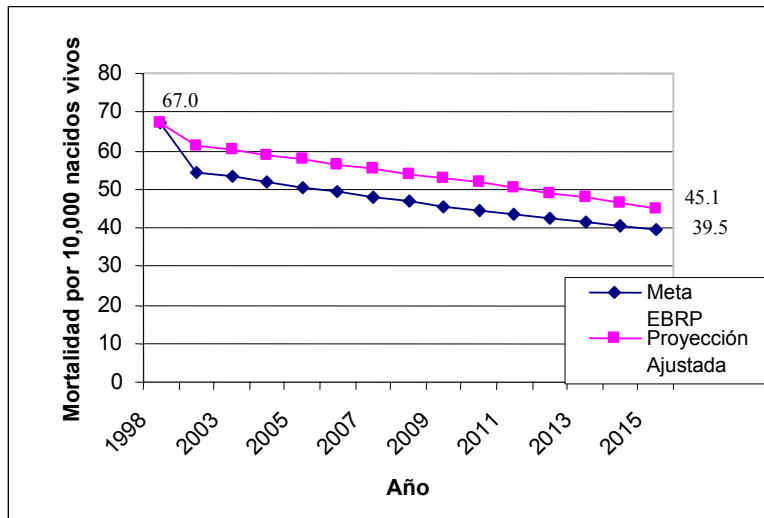
Indicadores de salud

La línea de base para los indicadores de mortalidad infantil y mortalidad materna no se han actualizado debido a que siguen en proceso los nuevos datos del CNPV 2001. Los valores de la Tasa de Mortalidad Infantil (TMI), provienen de las Proyecciones de Población realizadas por el INE (2003).

El indicador de infestación domiciliaria de chagas está siendo actualizado con datos provenientes del Programa Nacional Contra el Chagas. De acuerdo a las evaluaciones entomológicas realizadas en el primer semestre del 2001 se espera una drástica disminución de los niveles de infestación inicial, después de segundos ciclos de rociado.

⁶² En el área rural, se considera el gasto familiar debido a la sub-declaración de ingresos laborales por trabajo independiente.

Gráfico 14: Proyecciones de Mortalidad Infantil



Fuente: UDAPE

Indicadores de educación

El dato base de la tasa de permanencia de primer ciclo de primaria fue actualizado para el año 2000 a partir de un modelo basado en el flujo anual de alumnos según grado⁶³. La proyección incorpora una estimación de las tasas de promoción y repetición al año 2015. Según dichas proyecciones hasta el 2015, la proporción de alumnos promovidos a cuarto grado alcanzaría el 89% a nivel nacional, 97% en el área urbana y de 83% en el área rural.

La tasa de atraso escolar para el año base se actualizó a partir de los resultados del CNPV 2001. Los datos indican que en el año 2001, 46,6% de la población entre 7 y 14 años se encontraba rezagada. Este valor se encuentra 2,6 puntos porcentuales por encima del valor para 1999.

Las proyecciones del atraso escolar fueron estimadas bajo el supuesto de que su variación en el tiempo es inversa a la variación de la tasa de supervivencia a tiempo⁶⁴. Se espera que a medida que la proporción de alumnos que completan a tiempo la primaria aumenta, el indicador de atraso escolar disminuya. Los indicadores de logro escolar se mantienen sin modificaciones.

c) Revisión de las metas intermedias⁶⁵

Las metas intermedias fueron revisadas en función de la nueva información disponible a junio de 2003 proveniente sobre todo de registros administrativos de los sectores sociales: Sistema de Información Educativa (SIE) y Sistema de Información en Salud (SNIS), y de sistemas de información de los sectores productivos.

Se eligió un subconjunto (14 en total) de los indicadores intermedios planteados originalmente en la EBRP. La selección se realizó en consulta con los Ministerios

⁶³ Modelo estándar empleado por la UNESCO.

⁶⁴ La tasa de supervivencia como la proporción de alumnos que permanecen en el sistema escolar hasta 8vo.de Primaria.

⁶⁵ Ver anexo 11 para una descripción detallada del avance de indicadores intermedios seleccionados.

sectoriales involucrados. La revisión de metas para el año 2002 muestra que el 33% de las mismas se han cumplido en un 100% o más, siendo el sector educación el que mayores logros habría alcanzado. En contraste, el saneamiento de tierras y la pavimentación de la Red Fundamental de caminos del país, son las tareas que menores progresos mostraron en la gestión (60% y 69%, respectivamente).

4.3 LINEAMIENTOS PARA LA REFORMULACIÓN DE LA EBRP

Definida como un marco general que integra las políticas económicas y sociales en torno a la reducción de la pobreza, la EBRP avanzó tanto en el cumplimiento de acciones programadas como en la ejecución de recursos públicos a nivel nacional y municipal. Sin embargo, las primeras revisiones de esta Estrategia hacen evidente la necesidad de establecer una mayor coherencia entre los componentes planteados, en particular se observa que no están explícitos los factores y mecanismos que promueven el crecimiento económico. Tampoco están definidas claramente las prioridades en la provisión de servicios sociales las cuales necesariamente deben reflejarse en la priorización del gasto.

Por otro lado, las condiciones regionales y macroeconómicas con base en las cuales se proyectó la implementación de la EBRP en el año 2000, se han modificado sustancialmente en los dos últimos años. Las proyecciones de mediano plazo de la EBRP consideraban un crecimiento promedio del PIB de 5% anual, a partir del año 2001; el crecimiento observado en el año 2001 llegó al 1.51% y el del año 2002 fue de 2.75%. En correspondencia con esta situación, se registró un retraso con respecto a la tendencia prevista para los indicadores de reducción de pobreza (los niveles de pobreza observada para 2001 se sitúan en 64.4%, tres puntos porcentuales por encima de lo previsto para el mismo año (61.4%)). Una revisión de las proyecciones iniciales, con base en nueva información disponible y en el contexto macroeconómico de los próximos años, muestra el riesgo de no alcanzar las reducciones de pobreza planteadas hasta el año 2015.

Ambos elementos hacen necesario el considerar cambios en el diseño original de la Estrategia con el objetivo de asegurar el cumplimiento de las metas comprometidas y redefinir el rol del Estado en este proceso. En conjunto, las modificaciones que se plantea fortalecen los cuatro componentes originales de la EBRP y tienen como objetivos principales el promover un modelo de crecimiento económico de base ancha y priorizar acciones que aseguren el cumplimiento de metas universales en salud y educación.

a) *Visión de la nueva EBRP: crecimiento de base ancha*

Se propone una visión estratégica de desarrollo fundada en el crecimiento de base ancha definida como la ampliación del crecimiento agroindustrial, industrial y de servicios de miles de actores y actrices micro, pequeño y medianos del país. En el corto plazo (gestión 2003), este enfoque deriva en acciones orientadas a la creación de empleo hombres y mujeres, la implementación de redes de protección social y la rehabilitación de la base empresarial micro, pequeña y mediana. En el mediano plazo (2004-2007) esta visión deriva en la democratización del acceso y control del derecho propietario para hombres y mujeres, la promoción activa de los sectores agroindustriales, industriales y de servicios y el uso sostenible y productivo de los recursos naturales del país.

El crecimiento de base ancha plantea un reto de transformación estructural de la economía boliviana, con el objeto de reducir la pobreza con generación de riqueza. Para

lograr las Metas del Milenio (reducir la pobreza extrema en la mitad entre 1990 y 2015) la economía requerirá un giro redistributivo equivalente a 22 puntos porcentuales de reducción del coeficiente Gini actual.⁶⁶ Un crecimiento de base ancha elevará el ingreso de la población ubicada en los deciles 7mo (población alrededor de la línea de pobreza) y acelerará la reducción de la pobreza en los deciles 6to y 5to (población por debajo la línea de pobreza), y fijará un piso de servicios sociales universales y oportunidades productivas a los deciles 1ro a 4to (de mayor pobreza).⁶⁷ El enfoque de crecimiento de base ancha privilegia aspectos de empoderamiento y ciudadanía económica de hombres y mujeres pero acompaña la ampliación con derechos sociales y políticos de manera sostenible.

b) Transformación productiva

Para trascender una estructura heterogénea de crecimiento, altamente concentradora de ingresos y con una reducida capacidad de generación de empleo, se propone una visión estratégica de desarrollo fundada en un crecimiento de base ancha, que permita articular el patrón de crecimiento con las necesidades de empleo y generación de ingresos de la población.

En el ámbito productivo, esto significa: i) la priorización y promoción del desarrollo de aquellos sectores que generan materia prima y se articulan a etapas de transformación, con capacidades de absorción de mano de obra y adición de valor agregado, ii) un mayor aprovechamiento de la participación de Bolivia en los procesos de integración a nivel regional y de los acuerdos comerciales con otros países, iii) la promoción de una mayor y mejor participación de la micro, pequeña y mediana empresa, y de artesanos y campesinos en el incremento de la oferta de bienes y servicios nacionales⁶⁸ y, iv) el reconocimiento del derecho propietario y la valoración de los activos de todos los agentes productivos.

Por otro lado, y complementariamente a lo anterior, es también prioritario lograr un crecimiento más acelerado de la economía, pero a partir de incrementos en los niveles de productividad de todos los agentes económicos del país (pequeños, medianos y grandes), y de un aprovechamiento de las dotaciones de recursos naturales a las que se tiene acceso. En este sentido, no se busca un cambio sustancial en la estructura productiva del país (que tiene una importante presencia de los sectores: agropecuario, manufactura y minería), pero sí se plantea como urgente la necesidad de ampliar y modernizar los procesos productivos de ésta, inclusive a nivel de la gran empresa.

Un elemento central de la estrategia que se propone es el rol que se le otorga al sector privado. Si bien es innegable el papel del Estado en la provisión de bienes públicos (marco normativo, infraestructura, educación, salud), en última instancia las decisiones de inversión y producción corresponden a los agentes productivos. Adicionalmente, se propone una coordinación de esfuerzos, público y privados en aspectos en los cuales la definición de competencias es compartida, como la expansión y el desarrollo de mercados internos y externos, y el fortalecimiento y la adecuación de las normas y las instituciones que rigen el desenvolvimiento de la actividad productiva (seguridad jurídica para la

⁶⁶ UNDP, ECLAC, IPEA, 2002. "Meeting the Millenium Poverty Reduction Targets in Latin America. Discussion Draft.

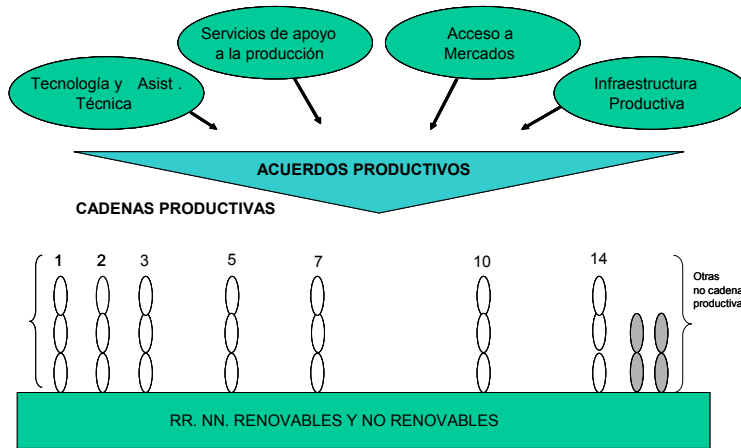
⁶⁷ Para el año 2002, la línea de pobreza extrema alcanzó a Bs 133 per cápita y la línea de pobreza moderada fue de Bs 233 por habitante.

⁶⁸ Una parte importante de la PEA femenina desarrolla sus actividades en este tipo de unidades productivas, por lo que esta estrategia permitirá el reconocimiento de las mujeres como agentes productivos, tanto en el ámbito empresarial como en la absorción de mano de obra y en el reconocimiento y formalización de sus derechos propietarios.

inversión y la propiedad de activos; simplificación y transparencia de los trámites que siguen las empresas; representatividad gremial, entre otros).

En términos institucionales, se ha previsto la coordinación de las acciones, programas y políticas públicas, y en conjunción con los agentes económicos, en el marco de las cuatro áreas de intervención del Sistema Boliviano de Productividad y Competitividad (SBPC): i) Tecnología y Asistencia Técnica, ii) Servicios de Apoyo a la Producción, iii) Acceso a Mercados, e iv) Infraestructura Productiva.

Gráfico 15: Sistema de Productividad - Competitividad



Fuente: UDAPE

El SBPC constituye un esfuerzo para mejorar la generación de sinergias y definición de roles entre todas las instituciones públicas y privadas involucradas en la promoción de la actividad productiva, ya que en su constitución también se ha considerado la participación universidades, fundaciones, asociaciones y cámaras, entre otras formas de asociación u organización del sector privado. Las cuatro plataformas de intervención del SBPC conforman la propuesta gubernamental para actuar sobre las restricciones estructurales que afectan al desarrollo del aparato productivo: baja productividad y retraso tecnológico, elevados costos de transacción y débil desarrollo de los mercados de bienes y servicios, limitado acceso de la producción nacional a los mercados de destino (internos y externos) y, baja cobertura de la infraestructura productiva (riego, caminos y centros de acopio).

En el marco del diseño de la nueva EBRP se deben señalar, especialmente, tres temas de intervención priorizados en esta estrategia de crecimiento de base ancha:

La extensión del derecho propietario rural

El territorio boliviano tiene una superficie total de 109.858.100 Has, de las cuales, casi el 98% (107.473.470 Has) es superficie sujeta a saneamiento. Del total de esta superficie objeto de saneamiento, el 14% ya se encuentra saneada (15.397.073 Has), el 29% esta en proceso de saneamiento (31.690.150 Has) y, el 56% restante (60.386.247 Has) constituye superficie por sanear.

La pugna por la posesión de tierra para uso agropecuario en el territorio nacional, casi siempre ha concluido en serios conflictos, y el reclamo por acceso a la tierra se hace cada

vez más apremiante, al existir una fuerte presión por este recurso natural, legítimamente demandado por las comunidades indígenas y campesinas. Por otro lado, en los últimos años, en las áreas rurales han surgido nuevos actores (Movimiento sin Tierra) también con demandas específicas por este recurso, ante la falta de oportunidades de trabajo en otras actividades. Por ello, es prioritario continuar y acelerar el proceso de saneamiento y dotación de tierras, siguiendo los lineamientos de la Ley INRA, para resolver los actuales problemas de tenencia, dentro de un ambiente de paz social, equidad, estabilidad y seguridad jurídica. En conjunto, este procedimiento permitirá que los segmentos productivos con mayores restricciones accedan a activos tangibles y a la vez reducirá la incertidumbre que limita una mayor inversión por parte de medianas y grandes empresas en este ámbito.

El Plan Nacional de Saneamiento y Titulación a implementarse por el Gobierno en los próximos años tiene como objetivo central lograr la conclusión del saneamiento de tierras el año 2006, a fin de cumplir con el plazo establecido en la Ley INRA para este propósito. De esta manera se regularizará y perfeccionará el derecho propietario de hombres y mujeres ya asignado en el área rural, mientras que, a la par, se iniciará el proceso de distribución, reagrupamiento y redistribución de la tierra conforme a las necesidades económico-sociales y de desarrollo rural.

La expansión de cadenas productivas nacionales

La denominación de “cadena productiva nacional” se basa en un conjunto de criterios de selección inicialmente aplicados en el Diálogo 2000, a partir de los cuales en los dos últimos años se identificaron y constituyeron 14 cadenas productivas (agroindustria, manufactura y servicios)⁶⁹ cuya actividad tiene una incidencia importante en los principales agregados nacionales relacionados a producción, empleo y exportaciones. Estas 14 cadenas generan aproximadamente el 15.0 % del PIB (excluyendo la producción de hidrocarburos), sus exportaciones son del orden de los US\$ 656 millones, proporcionan empleo (directo e indirecto) a 400,000 personas y desarrollan sus actividades productivas en 278 de los 314 municipios del país.

La consolidación de las cadenas productivas nacionales tiene como objetivo promover una efectiva constitución y coordinación de esfuerzos públicos y privados al interior de las cadenas ya constituidas, de acuerdo al grado de avance de cada una desde el año 2000, a fin de incrementar el grado de articulación entre la producción primaria y la transformación en la estructura productiva nacional, y mejorar los canales de comercialización.

Asimismo, dado el impacto de la actividad productiva desarrollada por las cadenas, la posibilidad de identificar e ir eliminando los diferentes cuellos de botella y restricciones estructurales que estas enfrentan, implicará un impacto positivo en todas las otras actividades que se desarrollan en el país, especialmente desde el punto de vista de las políticas públicas. Por ejemplo, los programas de simplificación de trámites y mejora de servicios por parte del sector público que se vienen implementando a partir de requerimientos específicos realizados por los actores de algunas de las cadenas nacionales, beneficiarán a todos los agentes productivos.

⁶⁹ Estas 14 cadenas son: Avícola, Banano, Bovinos, Camélidos, Castaña, Cuero, Madera, Oleaginosas, Palmito, Quinua, Textiles y Algodón, Trigo, Turismo (Circuito Sucre-Potosí-Salar de Uyuni), y Uvas, Vinos y Singanis.

Se tiene previsto que las políticas públicas para la consolidación de estas cadenas productivas nacionales se enmarquen en las áreas de intervención del SBPC e involucren a las diferentes instituciones que son parte de este sistema.

El potenciamiento del desarrollo económico local

Si bien las cadenas productivas nacionales comprenden un porcentaje importante de la actividad productiva, el elevado grado de dispersión de la población (7.6 hab/km²) y la participación de la población rural en otras actividades productivas, orientadas en mayor medida a los mercados internos y/o regionales, hacen necesario que el Estado suma un rol más activo en la promoción del desarrollo económico local. En este caso, la intervención estatal busca potenciar circuitos de inversión y producción cada vez más amplios en el ámbito rural, más allá de los grandes centros poblados, basados en su vocación productiva y en el reconocimiento de una mayor participación de las poblaciones locales, en su calidad agentes productivos, en los beneficios que se generen.

El potenciamiento del desarrollo económico local se basará en la promoción de iniciativas productivas a partir de una voluntad expresa de asociación por parte de los agentes productivos para el desarrollo de la vocación productiva del área o región, que a su vez promueva la participación de prefecturas y/o más de un municipio, en mancomunidades. A diferencia de las cadenas productivas nacionales, para una mancomunidad determinada, se podrá considerar la promoción de más de una actividad o servicio, dado que en muchos casos las estrategias productivas requieren un cierto grado de diversificación de actividades. Desde el punto de vista de los agentes productivos, las mancomunidades permiten generar economías de escala en la producción y/o comercialización, así como asegurar mercados de destino; desde el punto de vista del Estado, las mancomunidades permiten aglutinar recursos financieros para lograr intervenciones con mayor impacto.

En el país existen 103 mancomunidades constituidas, para diferentes propósitos (saneamiento básico, educación, producción), de las cuales 11 han sido constituidas con el objetivo de desarrollar su vocación productiva y tienen proyectos en curso. Por otro lado, el SIBTA, en el marco de las cuatro Fundaciones macroecoregionales (Altiplano, Valles, Trópico y Chaco), ha priorizado otros rubros agropecuarios para su intervención⁷⁰ de manera conjunta con los productores, los cuales eventualmente también podrán dar lugar a la conformación de mancomunidades para la promoción del desarrollo local.

Al igual que en el caso de las cadenas productivas nacionales, se tiene previsto que las políticas públicas para la consolidación de las iniciativas de desarrollo económico local, a partir de mancomunidades, se enmarquen en las áreas de intervención del Sistema Boliviano de Productividad y Competitividad (SBPC) e involucren a las diferentes instituciones que son parte de este sistema.

c) Ampliación de los servicios sociales

Además de complementar las medidas planteadas en la EBRP, se requiere definir prioridades de acción para los próximos años, las cuales estarán centradas en la educación primaria, la salud básica y saneamiento básico. Con el objetivo de alcanzar las

⁷⁰ Algunos de los rubros priorizados son: ajo y haba (fundación Altiplano); cebolla, locoto y tomate (fundación Valles); y maíz y maní (fundación Chaco).

Metas del Milenio se deben promover acuerdos de gestión entre diferentes actores sociales y niveles de administración.

Objetivos estratégicos

Se plantea un enfoque de política social que rescate lo avanzado en los últimos años (tanto en diseño como en implantación de las políticas) y reoriente las principales medidas hacia la generación de un crecimiento inclusivo. Esta perspectiva implica ampliar la base económica, incluyendo a nuevos actores/as productivos y sociales (pequeños productores/as, microempresas, juntas vecinales y otras organizaciones sociales) en la generación de riqueza y la generación de empleo.

La política social contribuirá a la construcción de un modelo de desarrollo fundado en un crecimiento económico sostenible e inclusivo. Esto implica, por un lado, la articulación con las políticas productivas a través de acciones que, al mismo tiempo que mejoran los niveles de bienestar de la población, contribuyen a elevar la productividad de las personas. En este ámbito se inscriben las políticas de formación técnica, educación secundaria y programas de salud orientados a prevenir enfermedades endémicas que contribuirán a elevar y/o mantener la productividad de la población en edad de trabajar y a mejorar sus condiciones de inserción al mercado de trabajo, superando la discriminación por razones de género, pertenencia étnica u otra de cualquier índole.

Por otro lado, la política social concentrará sus esfuerzos en la provisión de servicios básicos que mejoren las condiciones de vida de la población en general y de los más pobres en particular. Al reconocer que existen grupos cuya incorporación al proceso de transformación productiva requerirá un plazo mayor, la provisión de servicios sociales prioritarios juega un rol primordial. Se buscará garantizar un mínimo de servicios referidos principalmente al acceso y permanencia de niños y niñas a una educación primaria de calidad, la atención garantizada de salud materno-infantil y el mayor acceso a agua potable y saneamiento básico.

Estrategia Educativa

La estrategia considera los siguientes objetivos:⁷¹ i) mayor acceso de niños, niñas y adolescentes a una educación de calidad, que responda a las necesidades básicas de aprendizaje, ii) mayor acceso de hombres y mujeres jóvenes y adultos a una formación profesional que responda al desarrollo de capacidades productivas y competitivas, y iii) mayor participación social en la gestión educativa para mejorar la calidad y equidad en el acceso a la educación y formación profesional.

Con el objetivo de asegurar la permanencia de los niños y niñas hasta el 8° de primaria y mejorar la calidad educativa, se implementarán acciones destinadas a incentivar la demanda por educación inicial y primaria, y mejorar las actuales condiciones de oferta escolar. De esta manera, se plantea un pacto por el cual el Estado provee más instrumentos de política pública y las familias se comprometen a asegurar la asistencia escolar de sus hijos e hijas.

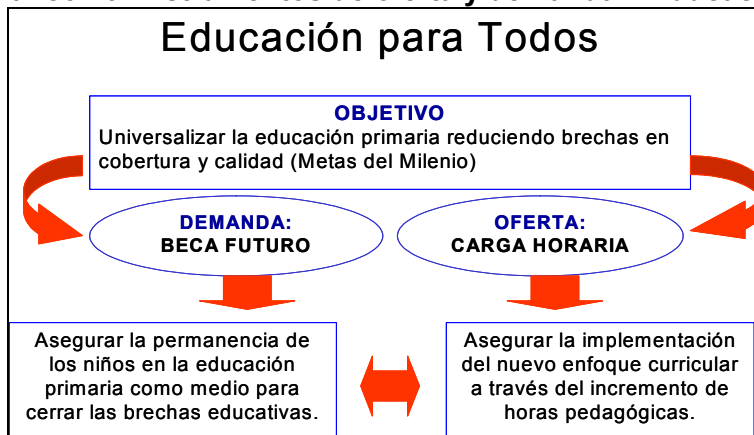
Se propone incentivar la demanda mediante programas de subsidio escolar, internados rurales, transporte escolar y complementación alimentaria que promuevan el acceso y la

⁷¹ *Estrategia de la Educación Boliviana 2004-2015* ("Para abrir el Diálogo"), ME 2003.

permanencia de los niños y niñas de la educación inicial y primaria. Por el lado de la oferta se propone consolidar la aplicación del currículo intercultural con la transversal de género en las aulas de primaria, incrementar la carga horaria, fortalecer la aplicación de la modalidad bilingüe, desarrollar el currículo diversificado de primaria, y promover el manejo de las nuevas tecnologías de información y comunicación. Asimismo, se proyecta consolidar la formación y actualización de maestros y maestras en el nuevo currículo de educación, y se programa construir, mejorar y equipar la infraestructura educativa

De esta forma, se propone lograr la educación primaria universal, reduciendo las brechas en cobertura y calidad. La existencia de rezago y baja calidad constituyen los problemas principales de la educación. Esta situación determina que no todos los alumnos que ingresan al sistema educativo puedan concluir la primaria oportunamente. En efecto, la tasa de término bruta de primaria, alcanzó a 72,7% en 2001, evidenciándose la brecha entre el área urbana (95.8%) y el área rural (57.7%).

Gráfico 16: Instrumentos de oferta y demanda – Educación



Fuente: UDAPE

Para asegurar el acceso a una formación técnica y profesional que responda a las demandas laborales y productivas del país se plantea un nuevo enfoque de la educación secundaria articulado a la propuesta de transformación productiva. Se plantea completar el diseño e implementación de la nueva propuesta curricular de la educación secundaria y de la formación profesional técnica y tecnológica, con énfasis en el mercado laboral y las demandas productivas del país y con alcance equitativo de hombres y mujeres en áreas no tradicionales de formación.

Con este objetivo, se garantizará la formación docente desarrollando e implementando un currículo adecuado. Para esto se diversificarán las modalidades de gestión institucional de formación docente y se sustituirán gradualmente a maestros/as interinos. A la vez, se promoverá la actualización permanente de maestros y maestras. Se diseñarán programas de capacitación en servicio, actualización y especialización de docentes promoviendo el uso de recursos innovadores y nuevas tecnologías, con un mayor alcance de maestras en áreas no tradicionales. También se desarrollará un sistema nacional de acreditación de la calidad de programas e instituciones de educación superior.

Se promoverá una gestión participativa, aspecto transversal a los anteriores objetivos, que contribuirá a mejorar la calidad y el acceso equitativo a la educación, y a responder a las demandas laborales y productivas del país. Se plantea un trabajo coordinado entre el

gobierno (en sus diferentes niveles) y los padres y madres de familia, a través de las juntas escolares, a objeto de mejorar la gestión educativa.

Se incentivará la participación de la ciudadanía en la gestión educativa para fortalecer la participación social en la formulación y ejecución de políticas educativas. En este ámbito, se acordarán convenios de participación con la empresa privada, se organizará y realizará el Congreso Nacional de Educación y se conformarán mecanismos de control social de los fondos asignados al sector educativo así como de los resultados alcanzados.

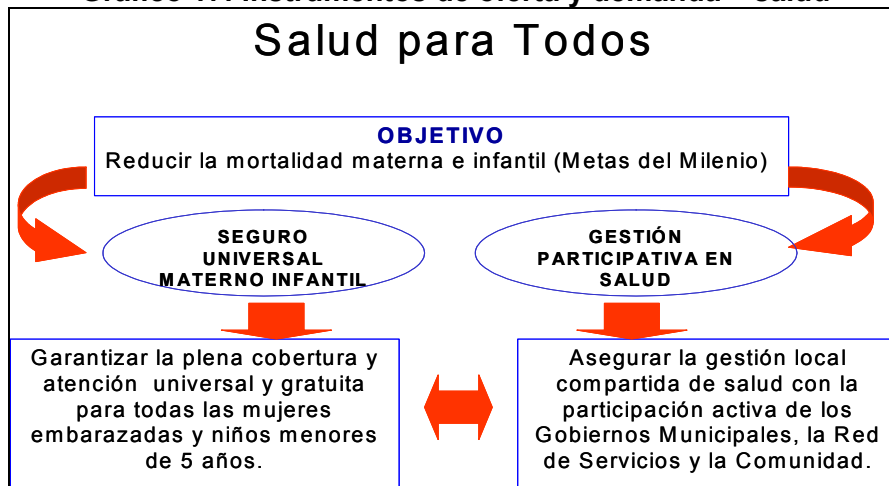
Plan Salud para Todos

Se acelerará el ritmo de reducción de las tasas de mortalidad materno-infantiles y se disminuirá las tasas de morbilidad mediante la aplicación de diversas políticas: i) la consolidación del Seguro Universal Materno Infantil (SUMI), ii) la implementación del Programa Nacional de Extensión de Coberturas de Salud (EXTENSA), y iii) el control de las enfermedades transmisibles e inmunoprevalentes.

Por el lado de la oferta, la consolidación del SUMI representa una efectiva superación de la barrera económica que trasciende el Seguro Básico de Salud, dado el carácter universal de la cobertura de las prestaciones. A pesar de que existen recursos presupuestados para la implementación del SUMI es importante velar por su sostenibilidad. En este sentido, se realizará un estudio de costos que permita estimar una función de demanda de las prestaciones del seguro que será de utilidad para optimizar la asignación de recursos. Se definirán mecanismos ágiles de reembolso de los municipios a los establecimientos de salud para lograr una oportuna reposición de insumos y medicamentos.

Se espera reducir la mortalidad materna e infantil generando estructuras de gestión pública concurrente y promoviendo el aseguramiento universal de madres y niños menores de 5 años.

Gráfico 17: Instrumentos de oferta y demanda – salud



Fuente: UDAPE

El EXTENSA facilitará la organización y promoción de la demanda de servicios mediante la participación comunitaria, prioritariamente indígena y originaria, utilizando las Brigadas Móviles de Salud (BRISAS) y los Auxiliares de Salud Comunitarios (ASISTES). De esta forma, la población dispersa podrá ser referida a la red de servicios, superando las barreras geográficas, culturales y de género. Por su parte, el SUMI introducirá un *gate-keeper*⁷² a la entrada del sistema, mecanismo que permitirá hacer un uso eficiente de la capacidad resolutoria de la red de servicios, evitando el sobreuso del segundo y tercer nivel. Finalmente, se fortalecerán las acciones de promoción y prevención y, así evitar que la demanda innecesaria de las atenciones complejas vulnere la sostenibilidad del seguro.

El control de las enfermedades transmisibles e inmunoprevenibles será posible mediante acciones de carácter colectivo asociadas a la prevención de enfermedades, como la fumigación de viviendas contra vectores transmisores, también se incluyen acciones de carácter individual como el diagnóstico y tratamiento de enfermos. El carácter de bienes públicos de estas prestaciones hace difícil introducir acciones por el lado de la demanda, más allá de capacitación o promoción concentrándose los programas en incentivos de oferta.

Existen cinco programas priorizados. El Programa de Lucha contra el Chagas, cuyas acciones de carácter preventivo (fumigación de domicilios) pretende reducir la tasa de infestación municipal a menos de 5% y las acciones de carácter curativo están dirigidas a menores de 15 años. El Programa de Control de Malaria contiene acciones preventivas mediante la fumigación e impregnación de mosquiteros, para controlar la presencia del vector transmisor de la enfermedad. El Programa de Lucha contra la Tuberculosis, basará su accionar en el diagnóstico temprano de la enfermedad usando la técnica de Diagnóstico y Tratamiento Acortado Directamente Supervisado con el apoyo de la comunidad (DOTS-C). El Sistema de Vigilancia Epidemiológica, permitirá mejorar la capacidad de respuesta del sistema ante la presencia de brotes de enfermedades mediante el fortalecimiento de la red de laboratorios. Finalmente, el Programa Ampliado de Inmunizaciones de 2^a. Generación (PAI-II) disminuirá la incidencia de las enfermedades inmunoprevenibles.

d) Prioridades institucionales

La necesidad de resaltar los temas institucionales en el proceso de reajuste de la EBRP, se basa en la constatación de debilidad de gestión operativa sobre todo en el nivel municipal y el reconocimiento de que la calidad de las instituciones es un factor determinante en la lucha contra la pobreza. Por un lado, los problemas de la descentralización se presentan ante la falta de conocimiento de la asignación de recursos, las capacidades de gestión y las responsabilidades a cada nivel de administración. Por otro, el impulso al crecimiento económico y la productividad, requieren de condiciones institucionales adecuadas que permitan reducir los costos de transacción de las empresas involucradas en el proceso de transformación productiva. Estos elementos serán considerados en la reformulación de la EBRP.

La debilidad institucional está reflejada en la falta de continuidad en el manejo de los procesos sociales y económicos, la alta rotación de personal, la asignación política de las responsabilidades de ejecución y control de las acciones y políticas públicas y la falta de

⁷² Un gate-keeper es un médico general que debe resolver los problemas de salud en el primer nivel de atención y sólo debe referir al nivel secundario y terciario a los casos que no puedan ser resueltos en el nivel primario.

mecanismos de planificación financiera sostenibles. Estos problemas son evidentes dado el contexto descentralizado en el cual la eficiencia de coordinación entre niveles es particularmente importante y aún no se ha consolidado.

Objetivos estratégicos

Mediante la implementación de cambios en áreas estratégicas se pretende mejorar y consolidar la institucionalidad de las entidades que forman parte del Estado Boliviano. En particular, deben prepararse las condiciones para hacer operativas las políticas productivas y sociales anteriormente explicitadas. Se plantean 3 prioridades: i) participación ciudadana en la formulación y control de ejecución de una parte del presupuesto plurianual, ii) despolitización las esferas de gestión relacionadas con los pactos, y iii) fortalecimiento del control social.

Participación ciudadana

Se plantea institucionalizar la participación ciudadana en la formulación del presupuesto plurianual. De esta forma se espera garantizar la inclusión de las prioridades sociales y productivas en la planificación de mediano plazo. Esta definición debe estar apropiada por los principales actores sociales y productivos. De esta manera se pretende: i) posibilitar la planificación de las políticas públicas considerando aspectos de sostenibilidad financiera y compromiso ciudadano, ii) desarrollar un enfoque de gestión y evaluación por resultados, iii) fortalecer el impacto macroeconómico de medidas centrales, mediante la garantía de recursos municipales y departamentales, iv) considerar los requerimientos reales de gasto corriente complementando la naturaleza predominantemente plurianual de la inversión pública y vi) reconocer la necesidad de coordinar el cofinanciamiento de acciones entre los tres niveles de administración.

Despolitización las esferas de gestión

Una condición fundamental para la aplicación del Presupuesto Participativo Plurianual (PPP) es que las instituciones estatales se comprometan a realizar sus acciones en un entorno de transparencia, continuidad y capacidad técnica de los funcionarios. Este entorno facilitará el cumplimiento de las acciones estructurales previstas, su seguimiento en base a ejecución presupuestaria y avances en cuanto a las metas establecidas. Por tanto es importante acoplar el proceso de formulación participativa del presupuesto con acciones destinadas a despolitizar y meritocratizar las instancias que estarán encargadas de ejecutar los pactos en los diferentes niveles territoriales (central, departamental y municipal).

Fortalecimiento del control social

Se plantea la necesidad de fortalecer la participación ciudadana en el control y seguimiento de las acciones prioritarias de la reformulación de la EBRP. Se pretende a hacer del MCS, una instancia que efectivamente funcione en los tres niveles de ejecución de los pactos sociales y productivos en sus diferentes fases. Una alternativa pasa por la mejor coordinación del Mecanismo de Control Social con las instituciones de participación ciudadana creadas mediante Ley de Participación Popular y Descentralización Administrativa. Además se requiere mejorar la coordinación entre los niveles territoriales, de manera que existan canales capaces de transmitir las preocupaciones ciudadanas hasta el nivel central en función de la estructura territorial.

4.4 INVERSIÓN Y GASTO CORRIENTE

La reformulación de la EBRP y la priorización de inversión en componentes asociados a apoyo a la producción e infraestructura, planteada en el Plan Bolivia, requieren de una estimación de los recursos financieros que garanticen el cumplimiento de los objetivos propuestos. Estos recursos deben considerarse en el Presupuesto General de la Nación, con el propósito de asegurar la implementación de las acciones, es decir, las prioridades para reducción de la pobreza deben contar con financiamiento oportuno que permita tener resultados de impacto.

Considerando que en el sector social (fundamentalmente salud y educación) la ampliación de servicios y la mejora de calidad está asociada a los recursos humanos, se propone una recomposición a favor del gasto corriente, considerando en una primera etapa esfuerzos para obtener donaciones externas y mejorar la asignación intrasectorial que priorice recursos para las áreas estratégicas al interior de educación (educación primaria) y salud (atención madre-niño). Posteriormente, se debe realizar un análisis detallado de la posibilidad de efectuar reasignaciones intersectoriales de gasto corriente del sector público, de acuerdo a las prioridades definidas como políticas de Estado.

a) Egresos de capital: Inversión Pública

Las previsiones de recursos para asignar a egresos de capital se elaboraron tomando en cuenta consideraciones de orden macroeconómico y criterios sectoriales. Así, los montos presentados son consistentes con las metas de crecimiento del PIB y las de crecimiento de la inversión pública. A nivel sectorial, se consideraron los niveles históricos de ejecución en cada sector, los proyectos de inversión en etapa de implementación, las metas de los sectores productivos y la priorización de acciones sectoriales del Plan General de Desarrollo Económico y Social (PGDES).

En tanto la definición de los principales programas y proyectos de inversión pública se encuentra en la etapa de revisión, las previsiones que se presentan son de carácter preliminar y tendencial, especialmente para los años 2005 – 2007.

La crisis económica, el desempleo y la necesidad de elevar los niveles de crecimiento para alcanzar las metas de reducción de la pobreza previstas en la EBRP requieren acelerar la implementación de programas específicos de inversión pública en el corto plazo, en aquellos rubros que tienen mayor impacto tienen sobre el empleo y la generación de divisas. Complementariamente, el mayor énfasis que se propone para la actividad productiva implicará, en el mediano plazo, un cambio en la inversión pública sectorial, que se traducirá en un incremento en las asignaciones a los sectores de infraestructura y apoyo a la producción (camino, electrificación rural y riego).

En el área social, se prevé una recomposición de recursos públicos a favor del gasto corriente, indispensable para avanzar hacia la universalización de servicios de acuerdo a las Metas del Milenio, la consolidación y la sostenibilidad de las reformas en proceso de implementación (RE y programas de salud), por lo que se considera que la inversión pública en los sectores sociales presentará una tendencia levemente decreciente con respecto a la inversión pública total.

Por otro lado, el gobierno priorizó la realización de los programas de construcción de vivienda social y de instalación de gas domiciliario, los mismos que consideran una

importante participación del sector privado, por lo que la inversión pública no se incrementará significativamente por estos componentes.

En el siguiente cuadro se presenta una estimación preliminar de los egresos de capital para el período 2003 – 2007.

Cuadro 32: Estimaciones de los egresos de capital por sectores 2003- 2007⁷³
(En millones de dólares corrientes)

Sectores	2003	2004	2005	2006	2007
EXTRACTIVOS	4	4	5	5	4
Hidrocarburos	0	0	0	0	0
Minería	4	4	5	5	4
APOYO A LA PRODUCCION	110	120	129	140	148
Agropecuario	65	71	77	82	89
Industria y Turismo	9	9	10	11	11
Multisectorial	36	39	41	47	48
INFRAESTRUCTURA	227	237	242	255	275
Transportes	198	208	212	223	241
Energía	22	22	24	26	28
Comunicaciones	0	0	0	0	0
Recursos Hídricos	7	7	7	6	6
SOCIALES	266	269	271	275	285
Salud	51	51	50	51	54
Educación	91	90	87	85	85
Saneamiento Básico	64	66	66	69	74
Urbanismo y Vivienda	60	63	68	70	72
TOTAL	608	629	647	675	713

Fuente: Elaboración en base a información UPF y VIPFE.

La política de inversión pública será implementada en el marco del Plan Bolivia que contempla una estrategia de corto, mediano y largo plazo. En el primer caso, se plantea afrontar la crisis mediante la construcción de obras públicas intensivas en empleo, el aprovechamiento de las ventajas arancelarias en el marco del ATPDEA, la reestructuración de empresas y el establecimiento de programas sociales (PLANE, BONOSOL e incentivos a la demanda escolar) dirigidos a la población vulnerable en el períodosde crisis (desempleados, personas de la tercera edad y niños en edad escolar).

En el mediano plazo, la visión estratégica comprende acciones para lograr un crecimiento de base ancha (principalmente mediante las políticas productivas) y acciones para asegurar un mínimo de servicios sociales básicos como un paso necesario para alcanzar las metas del Milenio en salud, educación y agua y saneamiento. Estos aspectos están reflejados en la proyección 2003-2007 la cual prioriza durante los primeros años las inversiones del Plan Obras con Empleos.

El siguiente cuadro presenta la desagregación de la inversión de acuerdo al Programa de Obras con Empleos y otros sectores para el período 2003 – 2007 de acuerdo a las principales políticas que el gobierno propone:

⁷³ Se consideran los egresos de capital consistentes con los niveles de ingresos públicos y el déficit fiscal.

Cuadro 33: Estimaciones de egresos de capital según programas y sectores 2003-2007
(En millones de dólares corrientes)

Programas	2003	2004	2005	2006	2007
OBRAS CON EMPLEO	358	373	381	399	428
Caminos	198	208	212	223	242
Riego	49	51	55	58	61
Electrificación rural	22	22	24	26	28
Redes de Gas	6	6	6	5	5
Saneamiento Básico	64	66	66	69	74
Vivienda	19	19	19	18	18
OTROS CADENAS PRODUCTIVAS Y DEL(1)	72	78	86	94	99
SECTORES SOCIALES	178	179	180	182	185
Salud	51	51	50	51	54
Educación	91	90	87	85	85
Urbanismo	36	38	43	45	47
TOTAL	608	629	647	675	713

(1) Comprende asignaciones para proyectos y/o programas relacionados a: i) transferencia de tecnología y asistencia técnica y acceso a mercados; ii) multisectoriales; y iii) sectores extractivos, recursos naturales y turismo.

Fuente: Elaboración en base a información UPF-VIPFE.

b) Gasto Corriente

El gasto corriente se asocia fundamentalmente a los servicios sociales, básicamente educación y salud, por las características de estos sectores que son intensivos en recursos humanos, aproximadamente existen 110.000 docentes y 14.000 médicos, paramédicos y enfermeras, lo que representa una importante proporción de los salarios del TGN, así, para el año 2002 la participación de los salarios de ambos sectores alcanzó a aproximadamente 52% de la masa salarial del TGN.

Una de las prioridades que se incorporará en la reformulación EBRP es la ampliación de los servicios sociales, fundamentalmente educación, salud y saneamiento básico, focalizando las acciones hacia el cumplimiento de las Metas del Milenio, las mismas que se refieren a:

- Lograr la enseñanza primaria universal: Velar porque todos los niños y niñas puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria.
- Reducir la mortalidad infantil: Reducir en dos terceras partes la tasa de mortalidad de los niños menores de 5 años.
- Mejorar la salud materna: Reducir la tasa de mortalidad materna en tres cuartas partes
- Reducir a la mitad, para el año 2015 el porcentaje de personas sin acceso permanente al agua potable.

El financiamiento de las prioridades sociales orientadas a la reducción de la pobreza incluye inversiones y gasto recurrente, principalmente asociado a los recursos humanos responsables de prestar los servicios. Este gasto es fundamental para garantizar la sostenibilidad de las políticas y reformas sectoriales en etapa de implementación. El país se encuentra realizando esfuerzos para mejorar los indicadores sociales relacionados a

las metas anteriormente citadas⁷⁴, sin embargo existen restricciones financieras que impiden avances más acelerados.

Debe mencionarse que un desafío muy importante se refiere a la calidad de la prestación de los servicios sociales públicos, aspecto que también requiere de financiamiento que debe asignarse a la mejora de la oferta, garantizando los recursos humanos suficientes en cantidad y calidad, disponibilidad de materiales e insumos, adecuado mantenimiento de la infraestructura y procesos de capacitación, entre los principales factores.

Los objetivos de la política social para los próximos años priorizarán acciones orientadas a la universalización de la educación primaria y de la salud materno infantil, lo cual es fundamental para la formación de capital humano capaz de enfrentar los retos de un nuevo enfoque de desarrollo. Los recursos destinados a este objetivo se consideran como gasto pro-pobre, puesto que aún un 64.4% de la población se encuentra en condiciones de pobreza y es la que se beneficia directamente de los servicios públicos.

En efecto, de acuerdo a datos de la encuesta MECOVI 2001 alrededor de un 30.2% de la población matriculada no pobre accede a educación fiscal pública y de convenio, mientras que en el caso de la población matriculada pobre esta proporción alcanza a 65.8%. En el caso de salud materna, considerando el total de mujeres pobres que tuvieron un hijo en los últimos 12 meses, se aprecia 66.4% de las mismas se atendió en hospitales públicos, centros y postas de salud y en su domicilio, lo que sugiere la necesidad de ampliar coberturas de atención de embarazo y parto en servicio para evitar muertes maternas, de las cuales, en promedio un 61.7% ocurre durante el embarazo, 22.8% en el parto y 15.5% en el puerperio.

En salud infantil, las enfermedades diarreicas y respiratorias agudas explican más del 67% de las muertes de menores de 5 años. Según resultados de la encuesta MECOVI, del total de niños pobres menores a 5 años que tuvieron diarrea, un 80.0% se atendió en hospitales públicos, centros y postas de salud y en su domicilio, mientras que un 69% de esta población se trató por alguna infección respiratoria.

Se realizaron estimaciones preliminares de las posibilidades de financiamiento de acciones sectoriales específicas que darán inicio al proceso de alcanzar el cumplimiento de las Metas del Milenio a las cuales se alineará la Estrategia reformulada, tal es el caso de educación con los esfuerzos orientados a completar la oferta educativa e incentivar la demanda por educación primaria y de salud con temas como asegurar los recursos humanos para la implementación del Seguro Universal Materno Infantil (SUMI) y el Programa EXTENSA.

Educación

Como una etapa inicial para el logro de las Metas del Milenio, se realizarán acciones orientadas a completar la oferta educativa incrementando la carga horaria e incentivar la demanda de la población por educación primaria.

A pesar de los incrementos en las tasa de matriculación que alcanzaron a 107.7 el año 2000, persisten diferencias según etnias y condición de pobreza. Los niños que provienen de familias de grupos originarios logran niveles de escolaridad inferiores a niños no

⁷⁴ Para un detalle de los principales indicadores de educación, salud y saneamiento básico, véase UDAPE, Dossier Estadístico N° 12, junio 2002, La Paz, Bolivia.

indígenas (por ejemplo, solamente el 16% de los niños quechuas de 15 años completaron la primaria), algo similar ocurre al comparar niños de familias de ingresos bajos y altos, solo un 19% de los primeros logra concluir la primaria.

Con el objetivo de asegurar la permanencia de los niños hasta el 8° de primaria y mejorar la calidad educativa, se necesitan acciones para reducir el abandono escolar y mejorar las condiciones de oferta escolares. El incremento de la carga horaria (horas pedagógicas) y la Beca Futuro permiten ampliar la oferta de grados y paralelos, las tasas de asistencia y reducir las tasas de abandono.

En el área rural, las acciones se orientan a completar gradualmente la oferta escolar en el nivel primario (1ro. a 8vo. grados). Para el área urbana, se pretende completar la oferta educativa primaria por edificio escolar, considerando la demanda del distrito. Este esquema para completar la oferta educativa primaria será financiado gradualmente a partir del año 2003, estimándose una asignación de US\$ 81.6 millones durante el período 2003 – 2007.

La inasistencia a la escuela no solamente es causada por factores asociados a la oferta de servicios, también existen problemas en la demanda, particularmente en familias de bajos ingresos. Este problema está relacionado a los elevados niveles de pobreza que promueven el trabajo infantil con la finalidad de incrementar los ingresos familiares. En el caso de Bolivia, esta situación se agravó como resultado de la crisis económica de los últimos años.

Con el propósito asegurar la permanencia de los niños en la educación primaria, como medio para reducir las brechas educativas, se plantea un subsidio monetario por niño escolarizado. Se estima que los recursos destinados a la Beca Futuro alcanzarán a US\$ 34 millones en el período 2003 – 2007, aunque existe la posibilidad de obtener recursos adicionales de regalías departamentales provenientes de la explotación de hidrocarburos y del Fondo Compensatorio Departamental⁷⁵.

Salud

Se prevé que la implementación y continuidad de los diferentes programas de salud diseñados por el sector para el período 2003 – 2007 implicará requerimientos adicionales de recursos destinados tanto a la contratación de nuevos recursos humanos, como a la reestructuración del personal de salud.

El SUMI establece la universalización de la atención médica gratuita para mujeres embarazadas hasta 6 meses después del parto y para niños y niñas menores de 5 años. La medida incluye la ampliación del paquete de prestaciones de 92 en el anterior esquema de Seguro Básico de Salud a 406 prestaciones del SUMI. La cobertura de patologías se ampliará de 20% a 90% en el caso de los niños menores de 5 años, y de 80% a 95% de las patologías de la mujer embarazada. La población beneficiaria del seguro incluye a aproximadamente 1,1 millones de niños menores de cinco años y a más de 250 mil madres.

Además del incremento de recursos necesarios para insumos y medicamentos que será financiado con aportes municipales, la implementación del SUMI requerirá la contratación

⁷⁵ Este Fondo está constituido por un porcentaje de los recursos provenientes del IEHD y sus derivados y se asigna a aquellos departamentos que no perciben regalías hidrocarburíferas

de personal de salud adicional en los próximos años, especialmente para establecimientos de segundo y tercer nivel. Se estima que se financiará aproximadamente US\$ 7.2 millones para el período 2005 – 2007.

El Programa Nacional de Extensión de Coberturas (EXTENSA) tiene como objetivo la ampliación de las coberturas de atención de salud a través del fortalecimiento de la oferta de servicios en el área rural. El programa contempla la incorporación de personal de salud adicional organizado en Brigadas Integrales de Salud (BRISAS) y Agentes Comunitarios de Salud (ACS).

Las BRISAS son equipos móviles y multidisciplinarios de profesionales y técnicos de salud encargados de llevar un conjunto integral de prestaciones asistenciales y preventivo/promocionales a las comunidades más alejadas. Los ACS son personal remunerado del sistema de salud, cuyo rol principal es ser el enlace entre un número asignado de población de sus comunidades y el establecimiento de salud correspondiente. Para el período 2005 – 2007, se estima de manera preliminar el financiamiento de US\$ 4.5 millones para garantizar los recursos humanos que implementen las acciones previstas.

En resumen, para avanzar en la ampliación de servicios sociales y procurar alcanzar el cumplimiento de las Metas del Milenio en educación y salud se podría disponer de aproximadamente US\$ 127.2 millones para el período 2003- 2007, recursos que pueden obtenerse de donaciones externas para los primeros años. Adicionalmente, el financiamiento de los recursos adicionales para educación y salud podría provenir de una reasignación del gasto corriente a favor de los sectores mencionados, ya que los mismos constituyen una prioridad en la reformulación de la EBRP. Por otra parte, es necesario avanzar en la eficiencia sectorial y proponer reasignaciones intrasectoriales en educación y salud, priorizando las acciones orientadas a la ampliación de servicios y al logro de las metas propuestas.

Cuadro 34: Gasto corriente para educación y salud, 2003 – 2007
(En millones de dólares corrientes)

SECTOR	2003	2004	2005	2006	2007	TOTAL 2003 - 2007
Educación	7.5	7.7	21.1	38.8	40.4	115.6
Beca Futuro	4.4	4.4	7.7	8.5	9.0	34.0
Carga horaria	3.2	3.3	13.4	30.3	31.4	81.6
Salud	0.0	0.0	3.0	4.0	4.7	11.7
Recursos humanos SUMI	0.0	0.0	2.0	2.5	2.7	7.2
Recursos humanos Programa Extensa	0.0	0.0	1.0	1.5	2.0	4.5
TOTAL	7.5	7.7	24.1	42.8	45.1	127.2
Financiamiento educación y salud / PIB (%)	0.1	0.1	0.3	0.5	0.5	
Financiamiento educación y salud / Gasto total SPNF (%)	0.3	0.2	0.8	1.3	1.2	

Fuente: Estimaciones preliminares en base a información UPF, BCB y sectores.

(1) Con información preliminar a diciembre de 2002.

El financiamiento previsto para gasto corriente de salud y educación representaría alrededor de 0.5% del PIB en el año 2007, mientras que la proporción respecto al gasto total del SPNF (incluyendo pensiones) alcanzaría a 1.2% en el mismo año.

4.5 RIESGOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA EBRP

La reformulación de la EBRP debe considerar las probables restricciones que implica la ejecución de un proceso de esta naturaleza. Luego de un año y medio de implementación de la Estrategia es posible identificar algunos de los principales riesgos en los siguientes términos:

- El escenario de conflictos y demandas sociales podría postergar la ejecución de las acciones estratégicas identificadas. A pesar de que no todos los conflictos están asociados al tema de la pobreza, el descontento social se origina en parte en el hecho de que los grupos vulnerables no perciben las acciones y los beneficios potenciales asociados a la EBRP. Es más, existe la percepción que los beneficios derivados de la obtención de recursos externos y de los ingresos del sector público no son asignados eficientemente y que favorecen exclusivamente a grupos de poder político y económico. Este aspecto debe corregirse para lograr credibilidad en las instituciones del Estado y corresponsabilidad en la reducción de la pobreza.
- El desconocimiento de las propuestas podría derivar en una falta de compromiso con la EBRP y, por tanto, en una menor efectividad de las mismas. La información de los actores sociales respecto a las acciones que el gobierno realiza a favor de los pobres es reducida. En este contexto es necesario mantener el instrumento del Diálogo, pero reformulado de manera que no solo constituya un foro para la expresión de las demandas populares, sino también un espacio en el cual el gobierno nacional de a conocer una propuesta estratégica para reducir la pobreza, se discuta acerca de ella y se logren consensos acerca de las prioridades.
- Los cambios en la administración pública podría retrasar la ejecución de la propuesta estratégica. La EBRP enfrenta el desafío de trascender a los cambios de gobierno y mantenerse como una estrategia de largo plazo y de Estado con metas específicas en cuanto a la reducción de la pobreza. Para las metas de corto plazo los gobiernos de turno necesitan ajustar y consensuar las acciones a seguir y presentar acciones específicas tendientes a lograr las metas propuestas para el largo plazo, en este sentido, se está trabajando en la actual coalición de gobierno.
- Falta de coordinación de las políticas nacionales con los niveles departamental y municipal. El proceso de implementación de la EBRP mostró que es necesario fortalecer los niveles de gestión clarificando la relación entre asignación de recursos financieros y resultados. Para evitar el riesgo de una inadecuada asignación y uso de recursos, es preciso fortalecer el proceso de descentralización. De esta manera será posible una mejor coordinación para la realización de proyectos y programas que trascienden el nivel municipal y que son necesarios para alcanzar las metas de largo plazo.
- Insuficiente organización de la sociedad civil. Es evidente la insuficiente organización de las instancias de la sociedad civil para hacer efectivo el control social y el seguimiento a la Estrategia. Aún no logra consolidarse la labor de los Comités de Vigilancia, y es necesario orientar el trabajo del MCS en cuanto a capacitación para la supervisión y control del presupuesto municipal, así como en técnicas para la evaluación de resultados.

- El rol de la Cooperación Internacional. Los recursos provenientes de organismos multilaterales y bilaterales, tanto créditos como donaciones, pueden no corresponder a las prioridades identificadas en la EBRP reformulada. Será necesario garantizar recursos que se orienten a las acciones estratégicas. Adicionalmente, se debe avanzar en la simplificación de procedimientos de los financiadores para asegurar la disponibilidad oportuna de desembolsos y diseñar un sistema de seguimiento por resultados a los avances en los diferentes programas y proyectos que cuenten con recursos internacionales.

Estos riesgos deben ser tomados en consideración al momento de plantear la EBRP reformulada y de definir mecanismos específicos para su ejecución. Asimismo, debe quedar claro que no todos ellos están bajo control de la acción pública y, que en varios casos, involucra a la sociedad civil en su conjunto.

5. GESTIÓN POR RESULTADOS

Desde la implementación de la EBRP se han llevado adelante actividades para realizar seguimiento de la Estrategia. Los principales avances se realizaron a partir de la conformación del Consejo Interinstitucional de Seguimiento y Evaluación (CISE)⁷⁶ como una instancia técnica especializada encargada de realizar seguimiento y evaluación a nivel nacional y municipal.

El CISE diseñó un Programa de Seguimiento y Evaluación que permitió iniciar la investigación de sistemas de información municipal y metodologías de evaluación de impacto. Asimismo, fueron difundidos por diversos medios, tres Reportes de Seguimiento de la EBRP.

Actualmente, a pesar de estos avances en la difusión del seguimiento y del análisis previsto para la evaluación de la EBRP, el seguimiento estuvo concentrado en el nivel nacional y se contó con reportes parciales, especialmente en el área financiera, para el nivel municipal. Asimismo, se tuvo una reducida capacidad de evaluación de resultados intermedios y del impacto de algunas políticas de corto plazo implementadas en el marco de la EBRP en tanto en muy pocos casos se contó con información que permitiera establecer líneas de base de la población beneficiada previa la intervención.

5.1 AGENDA PARA EL ANÁLISIS DE IMPACTO – PSIA⁷⁷

La evolución de la EBRP evidencia la necesidad de promover nuevas acciones orientadas al crecimiento económico con beneficios para los pobres. Las bajas tasas de crecimiento de la economía y el aumento de la pobreza que se observó en los últimos años sugieren llevar adelante acciones concertadas para una política de crecimiento económico basada en el aumento de productividad y acceso a mercados, aspectos que deben acompañarse con la provisión de servicios sociales básicos.

La acentuación de la crisis y la reducción de recursos públicos nacionales, destacan aun más la importancia de evaluar impactos sociales distributivos y en la reducción de la pobreza. Existen razones adicionales para hacer eficiente la asignación de recursos del alivio de la deuda, elevando el impacto de programas de inversión y conociendo el impacto de las políticas. En este sentido, se hace prioritario contar con mayor información y con una evaluación contrafactual de los posibles impactos de distintos escenarios de políticas públicas en la población, y en particular en la población más pobre, en las etapas de discusión y diseño final de la nueva EBRP y en su posterior monitoreo.

Bolivia ha iniciado algunos estudios preliminares, principalmente en áreas de impacto fiscal, precios y empleo⁷⁸. Para el desarrollo de instrumentos de análisis, se está ejecutando el proyecto para la modelación de políticas macroeconómicas que afectan la pobreza a partir del *Integrated Macroeconomic Model for Poverty Analysis* (IMMPA⁷⁹) y se están elaborando mapas de pobreza con información del censo 2001 y las encuestas de hogares. Las tareas previstas para construir el marco analítico del PSIA serán complementadas en los próximos meses.

⁷⁶ El CISE está conformado por la Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales (UDAPE), el Instituto Nacional de Estadística (INE) y el Viceministerio de Descentralización Administrativa y Desarrollo Municipal dependiente del Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación.

⁷⁷ *Poverty and Social Impact Analysis*

⁷⁸ UDAPE(2003). Incidencia del incremento de precio de la gasolina y eliminación del subsidio al GLP. Ayuda Memoria para la discusión.

⁷⁹ Ver www.worldbank.org/immpa

a) Áreas de análisis planteadas

La agenda actual de las políticas incorpora acciones para la reactivación económica, la reversión de la crisis fiscal, la transformación productiva y políticas sociales de carácter universal⁸⁰. Para el análisis del PSIA, se han seleccionado las reformas y políticas más importantes que ilustran los principales canales de transmisión del impacto sobre la pobreza. Además de los cinco canales especificados anteriormente, se ha considerado un análisis cualitativo sobre el desempeño de establecimientos industriales. En el mediano plazo podrán incorporarse otras medidas de política para ser evaluadas en este marco.⁸¹

Mercado de trabajo

El Plan Obras con Empleo ha sido definido como una política prioritaria para la generación de empleo permanente. En particular, la inversión en infraestructura de caminos permitirá articular la geografía boliviana y se constituye en una de las iniciativas con mayor potencial de impacto directo e indirecto. Se plantea inicialmente el estudio de impacto de este programa sobre la creación de empleos directos e indirectos. En fases subsiguientes podrá evaluarse el impacto sobre la competitividad, costos de transporte y volúmenes de comercio.

El estudio de impacto incorporará el análisis *ex-ante* y *ex-post*. En el primer caso la orientación está centrada en la cuantificación de los empleos creados, para ello se requiere organizar datos para el cálculo de elasticidades empleo-producto para actividades específicas. En el segundo caso (análisis *ex-post*) se requiere la recolección de información específica basada en encuestas diseñadas para contrastar indicadores sobre la generación de puestos de trabajo y cambios en el bienestar de los hogares.

Precios

Con el objetivo de explorar las implicaciones (ventajas y desventajas) de recurrir a diversas fuentes de financiamiento, se analizará el posible impacto de las medidas de ajuste de precios regulados, principalmente el precio de la gasolina. El aumento del precio de la gasolina equivale a un impuesto de tasa uniforme y recaudación rápida. En el contexto actual, una medida de este tipo podría generar conflictos políticos y sociales. Esta medida tendría efectos sobre la inflación y modificación de precios relativos. El efecto sobre inflación será calculado con instrumentos disponibles como el análisis de multiplicadores, en tanto que el impacto sobre los ingresos familiares y pobreza se calculará a partir del diseño del modelo de equilibrio general (IMMPA).

Acceso a servicios básicos

En el marco del *Social Impact Analysis* (SIA⁸²) podrían generarse estudios a objeto de evaluar el impacto distributivo del gasto social en su conjunto y de los programas de educación y salud en particular. El análisis del impacto distributivo de los recursos públicos tiene el objetivo de informar y señalar el destino del gasto público, los grupos de beneficiarios y el monto de las transferencias implícitas.

⁸⁰ *Ruta Crítica: Dialogo Nacional 2003*. Ministerio de la Presidencia. Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas, versión borrador de mayo 2003.

⁸¹ La propuesta aquí planteada se ordena en las áreas sugeridas por el Banco Mundial.

⁸² El Social Impact Análisis (SIA) es uno de los componentes que permite evaluar el impacto distributivo de los recursos públicos, particularmente el gasto e inversión social.

Las técnicas más comunes para estimar el efecto distributivo son el análisis de impacto marginal e impacto promedio. Dado que no existen encuestas de hogares con varias observaciones de un mismo hogar (paneles), será conveniente utilizar el análisis de impacto marginal con cortes transversales repetidos⁸³. El análisis de incidencia del gasto permitirá en el mediano plazo contar con asignaciones más equitativas de los recursos públicos en función del impacto sobre la reducción de la pobreza.

Transferencias e impuestos

El análisis de transferencias está representado por dos reformas: la evaluación ex-ante de la eliminación del subsidio al gas licuado de petróleo (GLP) y la evaluación ex-post del PLANE. Se plantea el análisis de la eliminación del subsidio al GLP, modificaciones al régimen tributario y Plan Nacional de Empleo de Emergencia.

Crecimiento de base ancha

En la orientación de la EBRP, ha cobrado interés el análisis del crecimiento económico desde una perspectiva de los pequeños y medianos establecimientos económicos. El interés se ve reforzado por la posibilidad de participar en mercados ampliados de la Región, particularmente el APTDEA y el ALCA.

Al respecto, la Unidad de Productividad y Competitividad (UPC), instancia técnica del SBPC viene desarrollando un conjunto de modelos de simulación dinámica (utilizando un software denominado iThink) para la evaluación ex – ante de diferentes conjuntos de políticas productivas en cada una de las Cadenas Productivas. Dicha simulación identifica los “cuellos de botella” y fallas de mercado que afectan las actividades económicas de los pobres e identifica las políticas públicas que ayudarían a superar dichas barreras.

b) Instrumentos de análisis para la EBRP

Cálculo de multiplicadores

Sobre la base de instrumentos de análisis basados en la Matriz Insumo – Producto, se realizará el cálculo de la incidencia de cambios en precios de productos específicos sobre la inflación y otros flujos del valor agregado. Los efectos directos e indirectos de un cambio en precios de gasolina o de otros artículos básicos pueden ser obtenidos con este instrumento. El análisis consiste en aplicar un cambio exógeno del precio de un insumo (por ejemplo la gasolina) y estimar, a través de los coeficientes de utilización, el impacto inflacionario total y el cambio en precios relativos del resto de los productos

⁸³ Ver: Van de Walle, D. *Behavioral incidence analysis of public spending and social programs*. Toolkit of PSIA. World Bank.

Integrated Macroeconomic Modeling for Poverty Analysis (IMMPA)

La elaboración del modelo IMMPA incluye la construcción de una Matriz de Contabilidad Social y la adecuación del prototipo de modelo de equilibrio general a las características de la economía boliviana. La Matriz enfatiza en las cuentas de ingresos y gastos de los hogares y la desagregación de los factores de producción. Para generar tal información, actualmente se está llevando a cabo un trabajo de procesamiento y consistencia de las encuestas de hogares y el CNPV 2001.

El prototipo desarrollado por el IMMPA⁸⁴ está siendo adaptado a la situación nacional, en particular fue importante disponer de definiciones adecuadas para las actividades y productos, el mercado de trabajo y el financiamiento de los sectores institucionales. El modelo permitirá generar simulaciones relevantes con el objeto de guiar las acciones de política relacionadas con la reducción de pobreza.

El IMMPA permitirá evaluar el impacto de cambio en precios, activos, gasto social y mercado de trabajo, sobre la pobreza y desigualdad en la distribución del ingreso. El análisis que proporciona IMMPA es fundamentalmente una evaluación *ex-ante* por cuanto realiza simulaciones sobre la base de una Matriz de Contabilidad Social.

Análisis de incidencia marginal

En el marco del análisis del gasto público, se están realizando trabajos que permitirán cuantificar la incidencia del gasto social, particularmente en salud, educación y saneamiento básico. Estos estudios identificarán a los beneficiarios del gasto público por deciles de ingreso y analizarán el efecto marginal sobre el bienestar de los hogares.

Evaluación de impacto

Las principales acciones orientadas a reducir la pobreza, particularmente en el marco del Plan Obras con Empleo y programas de educación y salud requieren un componente específico de evaluación de impacto. Se precisa información sobre beneficiarios y grupos de control antes y después de la ejecución de dichos programas.

La metodología compara los cambios en los indicadores de condiciones de vida (pobreza, ingresos, situación en salud o acceso a servicios) de la población beneficiaria con relación a los grupos de control. Esta técnica se conoce como diferencia de diferencias.

Simulación dinámica de un modelo de producción

La aplicación de simulaciones dinámicas constituye una técnica cualitativa basada en datos proporcionados por los informantes, las mismas que identifican a los agentes económicos y modelan el comportamiento económico respecto a procesos productivos dentro un área local. Este ejercicio incorpora la provisión de insumos, procesos de transformación y condiciones de mercado para las ventas domésticas y externas.

La aplicación al caso boliviano está basada en una encuesta a establecimientos de la manufactura. Los datos sobre producción, insumos, empleo y gastos corrientes permiten modelar la respuesta de las empresas frente a distintos escenarios de precios, demanda y

⁸⁴ Elaborado por el Banco Mundial.

otros indicadores. También permite apreciar la variación en costos (por ejemplo, costos de transporte) y estimar las necesidades de financiamiento para superar las fallas de mercado.

Mapa de pobreza

El mapa de pobreza presenta datos sobre el consumo, pobreza y desigualdad de la población en distintos niveles de desagregación geográfica⁸⁵ por municipio. Este trabajo permite el cálculo de medidas de bienestar para contrastarlas con otras metodologías basadas en medidas no monetarias (Necesidades Básicas Insatisfechas). Actualmente, los recursos del alivio de la deuda (HIPC-II) se distribuyen a los gobiernos municipales en función de la población, la matrícula y el grado de pobreza por NBI.

La estimación del consumo en los municipios permitirá disponer de criterios adicionales para mejorar la asignación de recursos a programas sociales, principalmente los que se llevarán a cabo en áreas de educación, salud, vivienda y saneamiento básico. Asimismo, constituirá la línea base para la estimación del impacto de las políticas productivas en los ingresos de la población y su incidencia en la reducción de niveles de pobreza.

5.2 PROPUESTA DEL SISTEMA DE MONITOREO Y EVALUACIÓN

El Sistema de Monitoreo y Evaluación (SME) tiene por objetivo consolidar un sistema que integre avances nacionales con municipales, así como aspectos cualitativos con otros cuantitativos.

a) Alcances del Sistema

El SME enfatiza los resultados (productivos, sociales y otros) en función de las prioridades en la lucha contra la pobreza (Programa Obras con Empleos, transformación productiva, ampliación de servicios sociales y redes de seguridad) y se concentra en los resultados que resultan de la interacción entre las acciones nacionales y municipales.

El SME considera dos líneas de acción para analizar el progreso en la reducción de la pobreza: i) el seguimiento, que se concentra en la revisión continua y periódica de los resultados, y ii) la evaluación, que considera un análisis detallado de los factores que inciden en cambios en el bienestar de la población.

El **Seguimiento** se realizará por programas y proyectos ejecutados por las instancias de los tres niveles de administración: Ministerios, Viceministerios y entidades descentralizadas; administración departamental y gobiernos municipales. Se analizará el avance en lo referido a:

- Indicadores financieros. Se revisará la programación y ejecución presupuestaria de inversión pública y gasto corriente, la asignación y uso de recursos municipales (alivio de deuda HIPC II) y otros relacionados a la PNC.
- Indicadores físicos. El seguimiento a la cobertura de los servicios sociales (educación y salud) se actualizará de manera periódica procurando mayor

⁸⁵ Trabajo desarrollado por UDAPE bajo el asesoramiento del BM.

correspondencia entre la información nacional y municipal. Este esfuerzo debe complementarse con la recolección de datos del sector productivo (riego, electricidad, caminos, entre otros)

- Indicadores cualitativos. Se realizarán encuestas y se desarrollarán metodologías de evaluación participativa con el objetivo de identificar las percepciones de los principales actores de la sociedad civil.

La **evaluación** tiene el objetivo de determinar los cambios en el bienestar de la población como resultado de la aplicación de programas de lucha contra la pobreza. La EBRP ha contemplado realizar dos tipos de análisis: i) la evaluación ex-ante a partir de simulaciones con escenarios contrafactuales que permitirán conocer el impacto previsible de las acciones contra la pobreza utilizando datos ya existentes y ii) evaluación ex-post sobre el bienestar de los programas específicos enmarcados en la Estrategia, tanto de carácter universal como focalizados.

La evaluación de la EBRP permitirá verificar el impacto de las acciones y programas sobre el bienestar de la población. Incorporará un análisis de carácter cuantitativo y cualitativo con el propósito de determinar la efectividad de la lucha contra la pobreza. Se evaluará el impacto sobre:

- Empleo. La inversión pública, los programas de emergencia y los acuerdos público-privados en el marco de las cadenas productivas y las iniciativas de desarrollo económico local tendrán la función de generar empleos directos y/o favorecerán la contratación y uso de mano de obra. La evaluación del número de empleos generados será parte de este Sistema.
- Ingresos. Tanto la inversión pública como el apoyo al sector privado tendrán efectos sobre los ingresos laborales, dichos cambios serán incorporados como variables de la evaluación de impacto.
- Bienestar. Varios programas priorizados en la EBRP, entre ellos los programas de electrificación rural, gas domiciliario e infraestructura, así como políticas en áreas de salud, educación y redes de protección social tendrán previsible un impacto sobre el bienestar de la población.

b) Fuentes de Información

El SME tiene la función de generar y difundir indicadores de proceso y resultado así como desarrollar metodologías y presentar informes de evaluación de impacto de las políticas de lucha contra la pobreza que contribuyan a mejorar la toma de decisiones. La implementación del Sistema requiere de diversas fuentes de información, muchas de las cuales se encuentran disponibles y desarrolladas, en tanto que otras aún deben ser diseñadas.

Gráfico 18: Fuentes de Información para el SME

MONITOREO	EVALUACION
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Registros Administrativos ✗ Productivo ✓ Social ✓ Financiero ✗ Encuestas de Percepción (Barómetros) 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Censos ✓ Encuestas ✓ MECOVI, ECH, Otras ✗ Encuestas Específicas de Empleo (POE) ✗ Encuestas para Evaluación de Impacto

Fuente: UDAPE

Las fuentes de información que permitirán realizar el **seguimiento** son:

- *Registros administrativos sectoriales*, principalmente el SNIS, SIE, de inversión pública (SISIN). Los registros suministran datos para generar indicadores relacionados con los recursos financieros nacionales y municipales en sectores sociales, recursos humanos en salud y educación, infraestructura social.
- *Registros municipales de gestión*. Los esfuerzos por recopilar información de los gobiernos municipales están orientados a obtener indicadores de desempeño institucional, tanto los referidos a la eficacia en la obtención de resultados, capacidad de ejecución presupuestaria, recursos propios, cofinanciamiento, capacidades institucionales y locales, participación de la sociedad civil y otros. Se fortalecerá a los municipios con el propósito de recoger datos a través de un cuestionario municipal.
- *Barómetros de percepción*. Se ha previsto desarrollar instrumentos de recolección de datos basados en percepciones colectivas con el objeto de medir el grado de satisfacción de la población con el avance de programas de reducción de pobreza. Se levantarán encuestas de percepción, basadas en experiencias recientes, en localidades seleccionadas por muestreo y se mostrarán cambios a lo largo del tiempo.
- *Sistemas de Seguimiento al gasto público*. Se fortalecerán las actividades realizadas por el SIGMA procurando ampliar su cobertura y mejorar la efectividad de su aplicación. Esto permitirá hacer más transparente la gestión de los recursos públicos y detectar posibles irregularidades en su administración.
- *Sistema de Seguimiento a los compromisos de las cadenas productivas*. La UPC viene desarrollando la implementación de un sistema de seguimiento a las acciones comprometidas, tanto por el Estado como por el sector privado, en el marco de los compromisos para cada una de las Cadenas Productivas.

Los indicadores de monitoreo, especialmente los que pueden desagregarse según municipios, han permitido elaborar índices de progreso⁸⁶ y tienen el objetivo de medir cambios en la cobertura de servicios básicos y generar medidas de efectividad de las acciones sociales.

Las fuentes de información para la evaluación de los programas sociales y de lucha contra la pobreza serán:

- *Encuestas de hogares.* Se utilizarán para medir los cambios en el bienestar a partir de datos sobre ingresos familiares, gastos de consumo, niveles de educación, actividad ocupacional de la población y otras variables que reflejan las condiciones de vida.
- *Censos de población.* La utilización de los Censos tiene el propósito de medir brechas y la evolución del bienestar asociado con el acceso a servicios. Además permitirá generar instrumentos de focalización a partir de mapas de pobreza e indicadores desagregados geográficamente y constituirá un insumo importante para conformar grupos de control y línea de base para la evaluación de varios programas sociales.
- *Encuestas continuas de empleo.* Se ha previsto aplicar encuestas orientadas a la medición de ingresos y condición de actividad de la población elegible para el PLANE. El diseño de estas encuestas contempla la posibilidad de generar muestras en panel de grupos de beneficiarios y grupos de control, los que servirán para señalar la contribución de los programas en la generación de empleo y fuentes de ingresos de la población.
- *Evaluación de impacto de programas sociales.* En el marco del SME, se desarrollarán encuestas de evaluación de impacto de programas. Se ha previsto generar líneas de base para medir el impacto de programas sociales. La utilización de varias fuentes de información permitirá medir los cambios en el bienestar de la inversión pública asociada a la lucha contra la pobreza.

c) Marco Institucional

Con el objetivo de asegurar la implementación del SME, se dará un nuevo impulso al CISE para lo cual se incorporarán a otros actores institucionales del sector público (un representante del Ministerio de Desarrollo Municipal y otro del MDSP) y de la sociedad civil representada por el Mecanismo Nacional de Control Social (MNCS).

Las tareas inmediatas del Consejo se orientarán principalmente a:

- Consolidación del flujo de información de los registros administrativos existentes, principalmente con educación y salud a objeto de garantizar el flujo de información y acceso desde el CISE.
- Diseño de registros para la generación de indicadores de gestión municipal. Este trabajo se realizará en coordinación con los gobiernos municipales.

⁸⁶ Por ejemplo en el sector de salud, se ha elaborado un índice municipal de lucha contra la pobreza para medir los avances de las acciones del sector.

- Elaboración de propuestas metodológicas para la evaluación de impacto de los programas priorizados.
- Difusión de los Reportes de Seguimiento y Evaluación de la EBRP, asegurando el amplio acceso a información procesada en instituciones públicas, relacionada con la distribución y uso de recursos, y evolución de indicadores sociales y económicos. Esta información se actualizará permanentemente en la página web: www.ebrp.gov.bo.
- Incorporación de un representante del MNCS al CISE, con el objetivo de transparentar la información de la EBRP y promover las acciones tendientes a su reformulación.

Estas actividades se integrarán en informes de evaluación que serán discutidos en diversos talleres con distintas organizaciones de la sociedad civil. Como parte de este proceso, se prevé la difusión del presente Informe de Avance al Honorable Congreso de la Nación y a diferentes organizaciones de la sociedad civil.

6. HACIA EL DIÁLOGO 2003

La Ley del Diálogo Nacional 2000 establece la realización de un diálogo por lo menos cada tres años para promover la concertación de las políticas públicas destinadas al desarrollo económico, social e institucional del país. El Diálogo 2003 se inscribe en este contexto y permitirá acuerdos para definir el ajuste de la EBRP.

6.1 AVANCES

Desde diciembre de 2002, fecha en que se presentó el Primer Informe de Avance y Perspectivas de la EBRP, se avanzó hacia la nueva visión para la definición de los ajustes a la Estrategia en el marco del Diálogo 2003. La revisión de la EBRP que se presenta en este informe se realizó considerando los principales resultados de:

Desde fines de 2002, se realizaron eventos que permitieron identificar los principales problemas de diseño y de implementación de la Estrategia. Esta temática se trató por ejemplo en el Seminario “A un año de implementación de la EBRP”, organizado por el Centro de Estudios de Desarrollo Laboral y Agropecuario (CEDLA), Comisión Episcopal de Pastoral Social (CEPAS) y MCS. En diciembre de 2002, se realizó el Taller de evaluación de la EBRP organizado por UDAPE y co dirigido por la presidenta del MNCS.

Durante junio de 2003, como parte de las reuniones del JSA, se realizaron reuniones con diversas organizaciones sociales en la cuales se revisó la EBRP, el Informe de Avance presentado en diciembre de 2002, las perspectivas hacia el Diálogo 2003 y la reformulación de la EBRP. En estas reuniones participaron organizaciones de la sociedad civil (Comité de Vigilancia de La Paz, CEPAS, MCS, Comité de Enlace de Pequeños Productores, Unión Nacional de Instituciones para el Trabajo de Acción Social (UNITAS)) e instituciones ligadas a la investigación CEDLA. Acción e Investigación Educativa).

El proceso de Pre Diálogo permitirá discutir el enfoque basado en crecimiento con equidad que permitirá encarar la lucha contra la pobreza, con diferentes actores locales y funcionales de la sociedad civil.

6.2 AGENDA DEL DIÁLOGO 2003

Prioridad: crecimiento de base ancha

El Diálogo 2003 se desarrollará sobre la base de una propuesta estratégica que tiene por objetivo reducir la pobreza con generación de riqueza. Para lograr las Metas de Desarrollo del Milenio (MDM) la economía requerirá de mayor redistribución del ingreso y de los activos. El enfoque de crecimiento de base ancha privilegia aspectos de empoderamiento y ciudadanía económica de hombres y mujeres pero acompaña la ampliación con derechos sociales y políticos de manera sostenible. La concertación debe girar en torno a este enfoque.

Instrumentos: acuerdos públicos, privados y mixtos

A diferencia del Diálogo 2000 que enfatizó el rol del sector público (sea a través del gobierno central o de los municipios), en el Diálogo 2003 se orientará la concertación hacia la identificación de acuerdos entre diferentes actores sociales. Específicamente, se

propone tres tipos de instrumentos de promoción de crecimiento de base ancha: acuerdos públicos (entre gobierno central, prefecturas y gobiernos municipales), público-privados (transferencias a micro, pequeños y medianos productores y productoras, comunidades campesinas e indígenas a cambio de compromisos productivos) y entre privados (entre productores/as, acopiadores, mayoristas, minoristas y, en algunos casos, exportadores).

Resultados: pactos productivos, sociales e institucionales

El resultado esperado del Diálogo Nacional 2003 se resume en la firma de pactos productivos, sociales e institucionales descentralizados, avalados por compromisos de gestión 2003-2007 y financiamiento sostenido, derivados de acuerdos públicos, privados y mixtos. El proceso de pactar implica una clara visión estratégica de parte del gobierno central y prefectural en sus prioridades de financiamiento productivo, social e institucional y una clara visión estratégica municipal, de mancomunidades, TCOs y otros niveles territoriales en torno a sus prioridades. Este proceso derivará en: i) acuerdos inmediatos y resultantes de reasignaciones presupuestarias para la gestión 2003, ii) acuerdos de mediano plazo y resultantes de una priorización estratégica 2004-2007 y iii) cambios al marco legal e institucional.

Los pactos sociales están destinados a mejorar la provisión de servicios para el logro de coberturas en educación, salud, agua potable y saneamiento básico. Un ejemplo de estos pactos se puede realizar sobre la promoción de la educación técnica de hombres y mujeres en municipios rurales. El pacto está orientado a la mejor coordinación de las responsabilidades entre los ámbitos nacional, departamental y municipal para la provisión del servicio. Además, como los empresarios/as también obtienen retornos de este bien, es imprescindible su participación en el financiamiento de la educación técnica y su participación en la organización de la oferta educativa de hombres y mujeres sin sesgos. A la vez, se necesita pactar al nivel privado-privado, creando sinergias en la concepción de la oferta educativa para que esta corresponda a los requerimientos de los medianos y grandes empresarios.

Finalmente, un ejemplo de un pacto institucional puede referirse a la institucionalización de un núcleo de gestión estratégica municipal o prefectural para el cumplimiento de pactos productivos y sociales. Las metas de dicho compromiso de gestión podrían ser, por ejemplo, incorporar hasta el 2007 a 9 prefecturas, 6 ministerios y 30 municipalidades a dicho núcleo. La núcleos de gestión estratégica incluirían acuerdos de despolitización del área financiera y administrativa de entidades gestoras, en torno a los compromisos de gestión productivos y sociales previamente pactados.

Metas: nacionales y descentralizadas

Cada pacto productivo, social e institucional requiere de un compromiso de gestión y metas⁸⁷ a alcanzar los años 2004, 2007 y 2015. Las metas nacionales toman como objetivo de mediano y largo plazo, las MDM de reducción de pobreza, logros educativos, de salud, saneamiento y agua y género en el marco de compromisos impulsados por el sistema de Naciones Unidas en los países en desarrollo. Las MDM son complementadas por metas productivas, sociales e institucionales propias a las especificidades de cada región.

⁸⁷ Se incorporarán metas desagregadas por género y área que señalen el compromiso de equidad al interior de cada pacto.

A nivel descentralizado, se fijarán metas locales en torno a pactos productivos, sociales e institucionales, articuladas a las prioridades estratégicas de cada municipio, región y departamento. Las metas estarán especificadas en cada pacto e incluirán un detalle de mecanismos de recolección de información, periodicidad, responsabilidades multiterritoriales y procesos públicos de monitoreo y evaluación. Las organizaciones sociales tendrán un rol central en la fijación de metas y el monitoreo y evaluación de los compromisos de gestión acordados. El CISE hará lo propio en el marco de sus competencias y atribuciones.

Financiamiento: Diversificación de las fuentes

El Diálogo Nacional 2000 movilizó compromisos equivalentes a US\$ 1,500 millones en 15 años en torno a la EBRP. A ello, se añadieron recursos en el marco de los acuerdos Más Allá del HIPC (US\$ 30 millones el 2002 y 35.3 millones el 2003). El año 2002, los recursos HIPC II para la reducción de la pobreza alcanzaron US\$ 84.5 millones. De este total, US\$ 57.5 millones fueron asignados a la Cuenta del Diálogo, distribuida por fórmula a los municipios, y US\$ 27 millones al FSMEESP, para financiar nuevos ítemes de salud y educación. En el curso de los próximos años, los recursos asignados por la Ley del Diálogo irán disminuyendo y podrían llegar a US\$ 59.5 millones el año 2007.⁸⁸

Una estrategia viable de reducción de pobreza debe diversificar las fuentes de financiamiento más allá del HIPC II, hacia la lógica de acuerdos públicos, privados y mixtos. La propuesta plantea movilizar alrededor de US\$ 150 millones anuales en acuerdos público-públicos con recursos provenientes del Programa de Inversión Pública, del HIPC II y Más allá del HIPC asignados para el 2003. Este monto será complementado con recursos provenientes de los acuerdos público-privados y privado-privados. La reasignación de recursos del programa de inversión 2003-2007 depende en gran medida de rigideces implícitas en ciclos largos de inversión (transporte y obras de infraestructura productiva), fuentes externas de financiamiento (condiciones de cofinanciamiento de créditos externos) y el nivel de centralización de los recursos de inversión.⁸⁹ Bolivia cuenta con aproximadamente US\$ 1,570 millones de dólares en créditos aprobados por desembolsar y US\$ 1,900 millones de dólares adicionales, estimados como nuevos recursos de fuentes externas para 2003-2006. El mayor reto de financiamiento de las iniciativas pactadas en el Diálogo Nacional 2003 es el de reestructuración, armonización y agilización de créditos ya contratados.

6.3 RUTA CRÍTICA

Mecanismos institucionales del Diálogo

El primer paso hacia la realización del Diálogo Nacional 2003 es la conformación de dos mecanismos de decisión y operación, conformados por delegados del Gobierno y del MNCS: i) un Consejo Directivo para realizar la convocatoria nacional, departamental y municipal y acordar lineamientos básicos de organización del evento y ii) la conformación de una Secretaría Técnica para llevar adelante el trabajo operativo encomendado por el Consejo Directivo, apoyado por UDAPE y el Viceministerio de Coordinación Gubernamental (VCG).

⁸⁸ Cifras preliminares del Alivio HIPC II para los próximos años (BCB).

⁸⁹ Ver Banco Mundial 2003. *Recursos de la Cooperación Internacional 2003 – 2006*.

Prediálogo

Se propone un período preparatorio al Diálogo Nacional (Prediálogo) de no menos de dos meses. El período preparatorio se concentrará en tres grandes tareas: i) definir la oferta estratégica del Poder Ejecutivo en torno a pactos productivos, sociales e institucionales de corto (2003) y mediano plazo (2004-2007), ii) definir las prioridades estratégicas de gobiernos municipales y actores/as productivos y sociales funcionales en torno a pactos productivos, sociales e institucionales de corto y mediano plazo, y iii) proponer mecanismos descentralizados de seguimiento y evaluación de los acuerdos logrados en el marco del Diálogo Nacional 2003.

Diálogo Nacional 2003

El Diálogo Nacional 2003, se concentrará en lograr dos grandes acuerdos: i) pactos productivos, sociales e institucionales de corto (2003) y mediano plazo (2004-2007), que resultarán de acuerdos previos entre actores/as territoriales (público-públicos), territoriales-funcionales (público-privados) y funcionales (privado-privados) y ii) modificaciones legales e institucionales a la Ley del Diálogo, la PNC, el destino de los recursos HIPC II, los recursos Más allá del HIPC y otros recursos destinados a los pactos productivos, sociales e institucionales. La modalidad del Diálogo en sí misma se definirá en el proceso preparatorio departamental y municipal.

Revisión de la EBRP, Grupo Consultivo y Presupuesto Plurianual

Los resultados del Diálogo Nacional 2003 constituirán insumos vitales para la revisión de la EBRP, la realización del Grupo Consultivo con agencias de cooperación multilateral y bilateral y la presentación al Congreso de un Presupuesto Plurianual 2004-2007. La culminación del proceso de planificación en un presupuesto plurianual supone un pacto fiscal nacional que viabilice una transformación del patrón productivo y un acelerado proceso de reducción de pobreza con equidad que permita alcanzar las MDM.

7. REFERENCIAS

- Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional, 2001. "The Canadian International Development Agency's Experience with PRSP Process in Bolivia".
- Archondo, Rafael 1999. "Un proyecto al que le urgen los puentes: La camisa grande de la Reforma Educativa". Tinkazos, Revista Boliviana de Ciencias Sociales.
- Banco Mundial, 1999. "Bolivia: Revisión del gasto público". Informe N° 19232-BO. La Paz, Bolivia.
- Banco Mundial, 2003. "Recursos de la Cooperación Internacional 2003-2006". La Paz, Bolivia.
- Bourguignon, Francois. "The pace of economic growth and poverty reduction". The World Bank and Delta. Paris 2000.
- CEPAL. "Panorama Social de América Latina". Comisión Económica para América Latina y El Caribe. Santiago de Chile, 2002.
- Contreras, Manuel, 1999. "A la Luz de la reforma Educativa: El conflicto entre maestros y gobierno". Tinkazos, Revista Boliviana de Ciencias Sociales. 1999.
- Dagdeviran, van der Hoeven, Rolph and Weeks, John. "Redistribution matters: Growth for poverty reduction" UNU/WIDER Development Conference on Growth and Poverty, Helsinki, 2001. Revised January 2002.
- Dollar, D and Kraay, A. "Growth is good for the poor". Mimeo. The World Bank.
- FMI – AIF, 2001. "Poverty Reduction Strategy Joint Staff Assessment, BOLIVIA". Ver: www.worldbank.org
- Gray Molina, George, 2003. "Reducción de pobreza 1992-2001: ¿Cambio demográfico o política social?". Documento de Trabajo, La Paz, Bolivia. UDAPE.
- Hernany, Werner. "Mercado laboral, pobreza y distribución del ingreso en Bolivia" Instituto Nacional de Estadística. Revista de Estudios Económicos y Sociales, Estadísticas y Análisis No. 1. La Paz, 2002.
- INE – UDAPE, 2002. "Bolivia: Mapa de pobreza 2001, Necesidades Básicas Insatisfechas". La Paz, Bolivia.
- PUND – INE – UDAPE, 2003. "Progreso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio", segundo informe.
- Machicado Terán, María, 2003. "Análisis de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza 2001 desde una Perspectiva de Género", documento de trabajo, UDAPE, La Paz, Bolivia.
- Ministerio de Educación, Cultura y Deportes 2002. "Iniciativa Fast Track". La Paz, Bolivia.
- Ministerio de Educación, 2003. "Estrategia de la Educación Boliviana 2004-2015". La Paz, Bolivia.
- Ministerio de Salud y Previsión Social 2002. Información estadística. La Paz, Bolivia

- Miranda Gonzáles, Mabel, 2003. "Demandas y propuestas de los líderes indígenas y originarios sobre la política Nacional de Compensación, la Estrategia de Reducción de la Pobreza y el Rol del FPS en el marco de la Ley del Diálogo", Versión preliminar. Documento de trabajo, PADEP – GTZ, La Paz, Bolivia.
- Miranda Gonzáles, Mabel, 2003. "Ruta Crítica: Diálogo 2003, Transversalidad del tema indígena". PADEP – GTZ, La Paz, Bolivia.
- Molina, Carlos Hugo, 2002. "Comentarios a la ponencia Instituciones: Problema y Solución Para el Diseño y la Ejecución de la EBRP". Ver: www.udape.gov.bo
- Ravallion, M. "Growth, inequality and poverty: Looking beyond averages" UNU/WIDER Development Conference on Growth and Poverty, Helsinki, 2001.
- Talavera, María Luisa, 1999. "La Reforma Educativa: resistir e innovar". Tinkazos, Revista Boliviana de Ciencias Sociales. 1999.
- UDAPE – CISE, 2002. "Primer Reporte de Seguimiento a la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP)", La Paz, Bolivia. Febrero 2002.
- UDAPE – CISE, 2002. "Segundo Reporte de Seguimiento a la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP)", La Paz, Bolivia. Julio 2002.
- UDAPE, 2001. "Programa de Seguimiento y Evaluación (PSE) a la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP)", La Paz, Bolivia.
- UDAPE, 2000. "Gasto Social 1995-2000". Documento de Trabajo. La Paz, Bolivia.
- UDAPE, 2002. "Crisis, crecimiento y pobreza" (Presentación). Ver: www.udape.gov.bo
- UDAPE, 2002. Dossier Estadístico N° 12. La Paz, Bolivia.
- UDAPE, 2003. "Ruta Crítica: Diálogo Nacional 2003". La Paz, Bolivia.
- UDAPE, 2003. "Pactos Productivos. Guía metodológica para el Diálogo Nacional 2003". La Paz, Bolivia.
- UDAPE, 2003. "Pactos Sociales. Guía metodológica para el Diálogo Nacional 2003". La Paz, Bolivia.
- UNDP – ECLAC – IPEA, 2002. "Meeting the Millenium Poverty Reduction Targets in Latin America and the Caribbean". Santiago, Chile.
- UPF – Ministerio de Hacienda 2002. "Dossier Estadístico 1990 – 2001". Volumen IV. La Paz, Bolivia.
- UPF – Ministerio de Hacienda 2002. "Información estadística de los recursos de alivio de deuda HIPC II". La Paz, Bolivia.
- Urquiola, M. W. Jiménez, M. Talavera y W. Hernani 2000. "Maestros en Bolivia; Impacto, incentivos y desempeño". La Paz, Bolivia.
- Vicepresidencia de Bolivia, Unidad de Lucha contra la corrupción, 2003. Informe Público de la Comisión Interinstitucional de Programa de Reforma Educativa.

- Van de Walle, D. "Behavioral incidence analysis of public spending and social programs". Toolkit of PSIA. World Bank.
- Vidal, Cecilia, 2002."Tendencias en las Coberturas de Parto Institucional, EDAs e IRAs y la Reforma de Salud de Bolivia". Documento de Trabajo Analítico - UDAPE 2002. La Paz, Bolivia.
- VIPFE, 2002. "Información estadística de la EBRP 2001-2002". La Paz, Bolivia.