

Cecilia Ramos Arauco\*

# LA RETÓRICA DE LAS INSTITUCIONES INTERNACIONALES DE FINANCIAMIENTO Y LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA EN BOLIVIA

## INTRODUCCIÓN

Las instituciones internacionales de financiamiento (IFI) imponen una serie de condiciones, medidas económicas y reformas estructurales como requisito indispensable para el otorgamiento de soportes financieros adicionales. A partir de 1985, Bolivia –al procurar salir de una larga y profunda crisis político-económica– implementó el Programa de Ajuste Estructural de corte neoliberal impuesto por las IFI. Las reformas se dirigieron a minimizar el rol del Estado en la economía. La primera ola se orientó a la regulación del funcionamiento de los mercados, la eliminación de distorsiones, la liberalización de precios y salarios y la flexibilización de la tasa de cambio. Se creía firmemente que la mano invisible del mercado distribuiría los beneficios económicos a toda la sociedad, y se consideraba que la única forma de conseguir un adecuado comportamiento/crecimiento económico era a través de un perfecto funcionamiento de los mercados, que los gobiernos debían asegurar. A mediados de los noventa, comienza la

\* Economista Magister en Estudios de Desarrollo en el Instituto de Estudios Sociales (ISS) de La Haya, Holanda. Desarrolló su actividad profesional en el Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA), la Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales (Udape) y la Fundación Milenio.

segunda ola de reformas con el objetivo de otorgar al Estado la responsabilidad del desarrollo social –centrado en educación, salud e infraestructura básica–, dejando el ámbito económico y productivo como función principal del sector privado.

Los resultados de este modelo económico están lejos de ser los esperados. A dos décadas de su adopción, el crecimiento económico continuó siendo muy débil. La vulnerabilidad de la economía se acentuó, el Estado es financieramente insostenible y el nivel de endeudamiento es crítico. La distribución de los pocos beneficios que pudieron existir no tuvo lugar, y se registraron desastrosos resultados respecto de la equidad y la distribución de recursos y oportunidades. La concentración de la riqueza se agudizó y, por lo tanto, la brecha entre pobres y ricos resulta mayor. Bolivia acaba de presentar un análisis de la situación de pobreza actual. En 1992, 7 de cada 10 personas se encontraban en situación de pobreza, entendida esta como necesidades básicas insatisfechas. En 2001, casi diez años después, 6 de cada 10 personas todavía no alcanzaban a cubrir sus necesidades más elementales. En cifras absolutas, la población pobre del país ha aumentado de 4,4 a 4,8 millones de personas. Esta situación no debe continuar. El gobierno debe reconsiderar el modo en que cumplirá con las metas que se ha propuesto para 2015 respecto de la reducción de la pobreza.

Debido a esto, la pobreza –en tanto problema estructural– entra a formar parte central en el debate sobre el desarrollo, y los organismos multilaterales de financiamiento –detentadores de los recursos financieros y del poder de decisión– resuelven introducir en sus programas el concepto de reducción de la pobreza. Así, el enfoque de desarrollo de las instituciones financieras multilaterales parecería estar cambiando, al incorporar el discurso de lucha contra la pobreza en sus programas. Dichos organismos, que poseen desde hace tiempo la voz mandante respecto al tipo de desarrollo que los países con menores ingresos deben seguir, reconocen –al menos en su retórica– la necesidad de articular la política económica con los objetivos de la política social para reducir la pobreza.

El objeto del presente estudio es analizar las orientaciones de los programas de los organismos multilaterales en el marco de políticas de reducción de la pobreza contenidas en los convenios, acuerdos y compromisos suscritos por el gobierno de Bolivia con las instituciones internacionales de financiamiento. El estudio se concentrará precisamente en el Servicio para el Crecimiento y la Reducción de la Pobreza (PRGF-Poverty Reduction and Growth Facility) del Fondo Monetario Internacional (FMI) y en el Programa de Crédito de Apoyo a la Reducción de la Pobreza (PRSC-Poverty Reduction Support Credit) del Banco

Mundial (BM). Ambos programas proclaman estar –o, por lo menos, que debieran estar– estrechamente relacionados con estrategias de reducción de pobreza elaboradas de manera participativa por los propios países receptores de los recursos concesionales, los Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP). En el caso de Bolivia, tanto el PRGF como el PRSC deberían mostrar claras conexiones con la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP).

Los nuevos programas del FMI y el BM están cargados de retórica pro pobre. Sus nuevos principios determinan que los programas económicos deberán basarse en las estrategias de reducción de la pobreza elaboradas por cada país, incluyendo la opinión de diferentes niveles del sector público, el sector privado y la sociedad civil. En algunos países (por ejemplo, Uganda) este no fue el caso. Tanto el PRGF como el PRSC no presentaron suficiente relación con el PRSP del país, ni existió espacio real para la participación de la sociedad civil en la discusión y formulación de políticas macroeconómicas (Nyamugasira y Rowden, 2002). La presente investigación busca, entonces, analizar la situación en Bolivia en los primeros años del milenio, las conexiones y divergencias entre los PRGF, PRSC y PRSP bolivianos, indagando sobre las limitaciones compartidas entre diferentes países receptores de recursos concesionales.

La crítica situación económica, social y política boliviana y la necesidad de reformular el sentido de desarrollo desde lo público, las políticas macroeconómicas y la política social sugieren analizar cuál ha sido el resultado de las políticas –implementadas desde 1985 hasta la fecha, agosto 2003– y en particular cuál es el enfoque general de desarrollo del Estado boliviano. De la misma manera, es preciso analizar cuál es el marco actual de relación internacional y visión del desarrollo, una cuestión fundamental en momentos como el actual, cuando existe la posibilidad de un replanteo de posición y cuando los convenios con las instituciones de financiamiento se encuentran en fase de negociación. Resulta fundamental, además, discutir sobre el nuevo rol que el Estado puede asumir, no sólo en su condición de administrador y ejecutor de políticas, sino también respecto de las formas en las que puede manejar las negociaciones con las instituciones internacionales de financiamiento y facilitar una participación más contributiva de la sociedad en su conjunto.

Específicamente, el estudio apunta a examinar las orientaciones del enfoque sobre crecimiento y reducción de pobreza de los organismos multilaterales y sus implicaciones sobre la formulación de políticas públicas nacionales.

Las preguntas que guiaron la investigación pueden sintetizarse del siguiente modo.

- ¿Qué conexiones reales existen entre los programas que definen la política macroeconómica y de financiamiento y los programas de reducción de la pobreza?
- ¿Cuáles son los principales resultados de la aplicación de los programas de ajuste estructural (PAE) en el ámbito económico, social y específicamente en relación con la reducción de la pobreza?
- ¿Cuál es la participación real de la sociedad –organizaciones sociales diversas– en el debate, definición, monitoreo y evaluación de políticas tanto sociales como económicas?
- ¿Cuál es entonces el nuevo rol del Estado?

En el primer apartado se presenta el enfoque del desarrollo de las instituciones internacionales de financiamiento, BM y FMI, que se encuentra expresado en el Consenso de Washington y en los PAE. Se discute la lógica del desarrollo basado en el mercado, la propiedad privada y el comercio exterior, en la que lo primordial es el crecimiento económico. Luego se presentan los programas actuales de las IFI y su especial atención a la reducción de la pobreza. Examinamos, además, dos nuevos conceptos introducidos en el discurso: la participación y la apropiación de la población respecto de las políticas públicas y la necesidad de evaluación de impactos de tales políticas.

El caso boliviano se analiza específicamente en el segundo apartado, donde presentamos el modo en que este enfoque de desarrollo se expresa en las políticas macroeconómicas y sociales, incluyendo la EBRP. Se estudian algunas políticas específicas y sus efectos en la economía nacional, la pobreza y la equidad de género, así como la actual forma de lucha contra la pobreza.

El tercer apartado cuestiona el Diálogo Nacional como instrumento de participación social y pone en evidencia la ausencia de evaluación de resultados e impactos de las políticas públicas.

Finalmente, partiendo del análisis de la evolución del enfoque del desarrollo de las IFI y de la evidencia empírica del caso boliviano, se plantea una discusión sobre el rol del Estado en los últimos veinte años, su evolución y el carácter y forma que está tomando actualmente. Con el fin de realizar un debate integral, se analizan también los roles de los otros actores del desarrollo, fundamentalmente la sociedad civil<sup>1</sup>.

---

1 El estudio se sustenta en dos fuentes principales de información. En primer lugar, información secundaria: se estudiaron documentos elaborados por los diferentes actores del desarrollo (sector público boliviano en sus diferentes niveles, cooperación internacional, ONG y organizaciones sociales). Los principales documentos revisados fueron: principios

## ENFOQUE DE DESARROLLO DE LAS INSTITUCIONES INTERNACIONALES DE FINANCIAMIENTO EL BM Y EL FMI

Como consecuencia del impacto de la Gran Depresión de los años treinta, los gobiernos de diferentes países vieron la necesidad de someter las relaciones económicas internacionales a normas, mecanismos e instituciones de regulación, fundamentalmente en los ámbitos monetarios y de comercio, razón por la cual se crearon diversos organismos multilaterales<sup>2</sup>. Sin embargo, desde su creación, estas instituciones reflejaron el contexto político en el cual Estados Unidos se distinguía por una superioridad en reservas monetarias, poderío industrial, liderazgo tecnológico y competitividad comercial. Pese a numerosas y constantes demandas de los países del Tercer Mundo para la democratización de tales instituciones, la correlación de poderes siempre se mantuvo a causa de la disparidad de posiciones de las regiones en desarrollo y la intransigencia de los países industrializados, cuyos intereses fueron imponiéndose paulatinamente. Esto sucedió en paralelo con un incremento de las funciones de los organismos multilaterales (que responden a mandatos y enfoques de las economías capitalistas desarrolladas, encabezadas por EE.UU.).

En el presente artículo centraremos la atención en el BM y el FMI, las instituciones multilaterales de financiamiento de mayor influencia sobre la orientación de políticas públicas nacionales, que enmarcadas en la agenda del Consenso de Washington imponen una serie

---

básicos del PRGF del Fondo Monetario Internacional; aspectos operacionales del PRGF; reportes de los directores ejecutivos sobre el PRGF y el PRSP; evaluación conjunta de FMI y BM sobre los PRSP (JSA); Estrategia de Asistencia a un País del Banco Mundial (CAS); líneas directrices y metas de los PRSC del Banco Mundial; cartas de intenciones firmadas entre el gobierno boliviano y el FMI; la EBRP; el informe del Diálogo Nacional; la Ley del Diálogo Nacional; los reportes de seguimiento de la EBRP elaborados por el Consejo Interinstitucional de Seguimiento a la Estrategia; documentos de evaluación de resultados y efectos de la aplicación del programa de ajuste estructural en el ámbito económico, social, de empleo e ingresos; e información estadística sobre el comportamiento de indicadores económicos y sociales. En segundo lugar, se realizaron entrevistas en profundidad con representantes del Ministerio de Hacienda, Viceministerio de Participación Popular, Ministerio de la Presidencia, Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales (UDAPE), instituciones internacionales de financiamiento, FMI, BM, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), con la cooperación internacional bilateral, el Mecanismo de Control Social, organizaciones no gubernamentales, organizaciones sociales, e instituciones académicas y de investigación.

2 Los principales organismos multilaterales son: agencias y programas de la Organización de las Naciones Unidas (PNUD, UNICEF, FAO, OIT, etc.); la Organización Mundial del Comercio (OMC); las organizaciones regionales, como la Organización de Estados Americanos (OEA); y las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) como el FMI, el BM y los Bancos Regionales de Desarrollo, Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Corporación Andina de Fomento.

de condiciones, medidas económicas y reformas estructurales como requisito indispensable para el otorgamiento de soportes financieros adicionales. Estos se construyen en base a los objetivos centrales y visiones de desarrollo que cada institución tiene.

El BM es el mayor prestamista para proyectos de desarrollo en el mundo y se destaca por los múltiples sectores y áreas geográficas adonde se han dirigido sus recursos: desde proyectos de infraestructura (caminos, puertos, aeropuertos, fábricas hidroeléctricas) hasta actividades de asistencia social (educación y salud). Sus préstamos siempre incluyen un aporte de contraparte del gobierno receptor.

Durante los años sesenta, la política del BM tenía por objetivo dirigir los recursos de inversión hacia los “pilares” del desarrollo: infraestructura en el campo de la energía, transporte y telecomunicaciones, agroindustria y minería, todas ellas orientadas a la exportación. Posteriormente, en los años setenta, desvía su atención hacia la agricultura de pequeña y mediana escala y los programas sociales (educación, población, salud, nutrición, desarrollo urbano, abastecimiento de agua y alcantarillado). En los ochenta, la inversión en infraestructura básica se transforma en un elemento central. Se concibe al desarrollo como la transformación de la economía tradicional hacia la moderna industrial, y tal modernización, impulsada por la iniciativa privada, tiene en la infraestructura su nexo articulador (Dorado et al., 1992: 67).

A partir de entonces el BM, en acuerdo con el FMI, vuelca sus intervenciones hacia una perspectiva de política macroeconómica. Como contrapartida al otorgamiento de nuevos préstamos o al escalonamiento de los préstamos ya acordados, comienza a imponer PAE destinados a equilibrar las balanzas de pagos con la finalidad de asegurar que los países deudores puedan hacer frente a sus obligaciones financieras (pago de intereses y servicio de la deuda).

A inicios de la década del noventa, se genera un nuevo debate dirigido a la “lucha contra la pobreza”. El BM reconoce que el crecimiento económico no conduce al bienestar de las grandes mayorías de los países en desarrollo (hipótesis del “rebalse” o “derrame”) y que en algunos casos los PAE provocan efectos perversos sobre la situación de los sectores más pobres. Se incorpora entonces el criterio de la satisfacción de necesidades básicas, pero sin comprometer el estilo de crecimiento, es decir, sin afectar la distribución del ingreso. El BM anuncia que su objetivo primordial pasa a ser la reducción de la pobreza y que los componentes de su estrategia son el crecimiento económico, como generador de ingresos para la población, y un mejor acceso a educación, nutrición, asistencia en salud e infraestructura física. Posteriormente, añade a sus objetivos centrales el manejo sustentable y desarrollo sostenible, así como programas de formación de recursos humanos,

entendiendo que existen insuficiencias en la capacidad de gestión de los sectores público y privado, las cuales serían también determinantes del subdesarrollo.

Pese a que el Banco pretende sostener en el mismo nivel jerárquico crecimiento económico y satisfacción de las necesidades básicas, en la práctica su enfoque tiene niveles escalonados [...] Privilegia el crecimiento económico como condición necesaria para incrementar el bienestar y desarrollo (Dorado et al., 1992: 69).

Así, el BM fundamenta su accionar en la necesidad de apuntalar dos procesos: el aumento de la productividad y el aumento de servicios de infraestructura básica, todo esto con la perspectiva de estimular la actividad privada.

En el programa de reformas planteado por el BM, la prioridad es el fortalecimiento fiscal. Para ello, promueve la reforma de la seguridad social, la reforma fiscal en los gobiernos locales, el fortalecimiento del sector financiero y la mejora de la gestión de los bancos centrales y estatales, así como mejoras en la recaudación de los impuestos y las instituciones presupuestarias. Al sector público y al gobierno se les demanda transparencia, eficiencia, responsabilidad y confiabilidad. Otras áreas esenciales de acción son la inversión en capital humano (salud, educación, vivienda); reformas en el marco legal y reglamentario, en especial respecto a los derechos de propiedad (seguridad jurídica para las inversiones); legislación laboral (mercados laborales flexibles); y el marco normativo para impulsar la inversión privada en infraestructura (ver BM, 1998; 2001).

Por su parte, el FMI se creó para apoyar a las economías de los países con crisis de balanza de pagos y financiar programas de estabilización, adoptando dos prescripciones fundamentales: eliminar el déficit fiscal y reajustar los precios relativos<sup>3</sup>. Sin embargo, con el tiempo, sus actividades fueron ampliándose hasta la realización de

---

3 Según el Convenio Constitutivo, las responsabilidades del Fondo son “promover la cooperación monetaria internacional, ayudar a establecer un sistema multilateral de pagos para las operaciones en cuenta corriente, procurar la estabilidad de las relaciones cambiarias, eliminar las restricciones cambiarias que obstaculizan el crecimiento equilibrado del comercio internacional, otorgar recursos propios para ayudar a reducir la intensidad y duración de los desequilibrios de las balanzas de pagos, y facilitar la expansión y el crecimiento equilibrado del comercio internacional, contribuyendo con ello a promover y mantener altos niveles de ocupación e ingresos reales” (Dorado et al., 1992: 58). El Convenio también establece un código de conducta por el cual “los países miembros se muestran dispuestos a renunciar en cierta medida a su soberanía, en cuanto esta suponga, en la práctica, menoscabar el bienestar de los demás países miembros” (Dorado et al., 1992: 58).

monitoreos minuciosos de la política económica para determinar si los países están actuando de manera responsable en favor de la estabilización macroeconómica y el crecimiento. Los analistas del FMI exigen a los gobiernos que realicen reformas estructurales y busquen la estabilización macroeconómica para que se desate el crecimiento. El FMI es la entidad que, a través de su intervención, más ha fomentado la diseminación e institucionalización del modelo neoliberal a nivel mundial. La lógica que orienta al BM es exactamente la misma; no obstante, sus programas no son idénticos. Mientras el BM incursiona más en el ámbito social, el Fondo se mueve esencialmente en el campo económico-financiero.

Los lineamientos básicos de los programas del FMI son<sup>4</sup>: la promoción de un sistema de regulación de acceso a mercados simple, transparente y aplicado igualitariamente; el incremento de la profesionalidad e independencia del sistema judicial para brindar mayor seguridad a ahorristas e inversores, fundamentalmente sobre derechos de propiedad; la reducción del gasto público corriente para disponer de mayores fondos para la inversión en capital humano e infraestructura básica.

Respecto del sector laboral, se plantea su reforma y la descentralización de la negociación colectiva laboral. En el sector financiero, los bancos deben moverse en una estrategia orientada hacia el mercado, lo que requiere de una regulación estatal prudente y una supervisión más efectiva. En el sector fiscal, se debe apuntar a ensanchar la base tributaria, mejorar su administración y la rectitud de los pagadores. Finalmente, para que las reformas sean viables se requiere de buena “gobernabilidad”, reduciendo la intervención del Estado en la economía y aumentando la transparencia de los gobiernos.

La liberalización financiera ha sido uno de los elementos fuertes del programa del FMI. En la actualidad, muchos países la consideran como una realidad irreversible. El FMI ha asumido explícitamente el rol de remodelador de las economías para que estas encajen en el nuevo orden financiero globalizado creado por él, y ahora nos encontramos en una situación en la que los capitales –que además son fundamentalmente privados– fluyen internacionalmente casi sin impedimentos. Un aspecto central de la crisis económica latinoamericana actual se manifiesta, entre otros, en la forma de desequilibrios monetario-financieros crecientes, cuya máxima y dramática expresión es el fenómeno del endeudamiento externo. El FMI asume un papel central en la intermediación en las negociaciones entre países deudores y acreedores, tomando el liderazgo en la estabilización de los mercados internacio-

---

4 Esta conceptualización fue elaborada en base a los documentos de política del FMI (1999; 2001a; 2001b; 2002a; 2002b).



nales de capital, en la promoción de programas de ajuste en los países latinoamericanos endeudados, y en la coordinación y suministro de créditos adicionales por parte de la banca acreedora. Incluso interviene en algunos flujos oficiales, deuda bilateral (en el marco del Club de París) y, en los últimos años, deuda multilateral (en el marco del programa Heavily Indebted Poor Countries (HIPC). Los acuerdos con el FMI han llegado a servir como aval de un país frente al sistema financiero internacional en su conjunto.

En líneas generales, puede afirmarse que la atención y el apoyo del BM y el FMI cambian de una asistencia a países de bajos ingresos a países altamente endeudados. El interés de ambas instituciones se orienta, entonces, a reactivar la viabilidad de los países fuertemente endeudados, para que puedan hacer frente a sus obligaciones crediticias. Para ello han procedido a elaborar un marco de política económica que inserta a las economías latinoamericanas en el sistema monetario-financiero internacional y pretende promover su expansión económica. El BM, a través del ajuste estructural global y sectorial, acomoda la política económica en función de los problemas de balanza de pagos (corto plazo), mientras que el Fondo concede préstamos para reestructurar las economías en períodos más largos (cuando, en un inicio, no se trataba más que de frenar una crisis y lograr la “estabilización”). Cada organismo comienza a invadir el campo de acción del otro. La división de tareas entre el BM y el FMI resulta menos precisa a partir del inicio de los PAE. Así, esta característica del ajuste con crecimiento, en la que resulta difícil separar los efectos de los programas del Fondo y del BM, lleva a la manifestación de la doble condicionalidad o condicionalidad cruzada.

### **LOS PILARES DEL MODELO NEOLIBERAL**

El modelo económico neoliberal, base de la estructura económica mundial actual y que delinea el accionar del BM y el FMI, concibe al crecimiento económico como motor fundamental del desarrollo. Prioriza la intervención pública y la asignación de recursos hacia el programa económico. El argumento de su estrategia de desarrollo consiste en que existiría un “efecto rebalse” mediante el cual la dinámica del crecimiento generaría mayores fuentes de empleo e ingresos, además de recursos fiscales adicionales para políticas redistributivas y programas de reducción de la pobreza. El pretendido crecimiento económico se asienta en tres pilares fundamentales: el sector privado, el mercado y la economía internacional.

El sector privado debe desarrollarse en un mercado lo más libre posible. Así, los pasos fundamentales son la desregulación y la privatización de la economía. El Estado debe reducir su participación en las actividades económico productivas –las empresas estatales deben pasar

a manos privadas–, así como su intervención en el funcionamiento de la economía, dejando que el mercado determine su comportamiento –actividades privadas desreguladas.

El modelo requiere la liberalización de los mercados. La lógica consiste en que, supuestamente, el mercado permite una asignación eficiente de los recursos, destinándolos hacia los sectores que logran una mayor acumulación de capital, lo que permitiría un crecimiento en la economía. Para esto se promueve la liberalización de precios, del mercado cambiario, del financiero y del laboral.

Se define una política económica “orientada hacia el exterior” (el sector externo). La relación con la economía internacional se da en el ámbito comercial: producir para la exportación. Este ajuste se plantea como forma de encontrar mercados para la producción y generar los recursos externos necesarios para la inversión y el crecimiento. Se promueve además la liberalización del mercado de capitales al reconocer las limitaciones relacionadas a la disponibilidad de recursos, la falta de ahorro interno y los escasos flujos de inversión extranjera. La lógica es que se incrementaría la disponibilidad de recursos externos, sea en forma de créditos, bilaterales o multilaterales, o por la apertura al ingreso de inversión extranjera directa.

Estos pilares del modelo neoliberal se concretan en el llamado Consenso de Washington<sup>5</sup>, dando lugar a una agenda no diferenciada de reformas económicas y políticas de aplicación general en los países en desarrollo. A principios de los noventa, tras la caída del Muro de Berlín, en ciertos círculos económicos se intentó formular un listado de medidas de política económica que constituyera un paradigma único de la economía capitalista neoliberal. Dicho listado serviría para orientar a los gobiernos de los países en desarrollo y a los organismos internacionales. El Consenso de Washington concretó diez temas de política económica. El listado se encuentra ratificado y fortalecido en el Consenso de Monterrey, en el que participaron los presidentes de la mayoría de los países del mundo y los representantes de los organismos internacionales de financiamiento<sup>6</sup>.

Las disposiciones del Consenso de Washington se expresan en los siguientes diez puntos.

- Disciplina fiscal (presupuesto equilibrado). Los déficits públicos deberían ser lo bastante reducidos como para poder ser financiados sin tener que recurrir a impuestos inflacionarios.

---

<sup>5</sup> La primera formulación del término Consenso de Washington se debe a John Williamson (1990).

<sup>6</sup> El Consenso de Monterrey fue firmado en la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, en Monterrey, México, en marzo de 2002.

- Prioridades en el gasto público. El gasto debería redirigirse desde áreas políticamente sensibles (defensa, administración, etc.) hacia ámbitos que cuenten con elevados beneficios económicos y con el potencial para mejorar la distribución de la renta (salud, educación e infraestructura), siguiendo el rol subsidiario asignado al Estado.
- Reforma tributaria. Se aconseja incrementar la recaudación tributaria, ampliando la base imponible y disminuyendo los tipos impositivos marginales. No rebajar la progresividad y mejorar la administración fiscal.
- Liberalización financiera con tipos de interés determinados por el mercado.
- Tipos de cambio determinados por las fuerzas del mercado sobre una base coherente con los objetivos macroeconómicos. Un tipo de cambio “competitivo” es más importante que la forma de determinarlo.
- Liberalización comercial. La liberalización de las importaciones de factores de producción intermedios puede ser importante para la promoción de las exportaciones. Las restricciones comerciales cuantitativas deberían ser rápidamente sustituidas por aranceles.
- Inversión extranjera directa (IED). Una actitud restrictiva que limite la entrada de IED se considera una insensatez. Las empresas extranjeras y nacionales deben competir en términos de igualdad.
- Privatización para aliviar la presión en el presupuesto gubernamental: a corto plazo, con los ingresos producidos por la venta de las empresas; a largo plazo, la inversión necesaria ya no será financiada por el gobierno.
- Desregulación. Se propone abolir las regulaciones que impiden la entrada de nuevas empresas o limitan la competencia. Las regulaciones son justificadas sólo por seguridad, protección medioambiental o supervisión prudencial de las instituciones financieras.
- Derechos de propiedad para garantizar las inversiones que estimularían el crecimiento económico.

## **REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y DESARROLLO**

Recién a fines de la década del noventa, las IFI y los hacedores de políticas parecieron empezar a reconocer los bajos resultados socia-

les de sus medidas y la necesidad de una mayor conexión entre política económica y social. En consecuencia, introdujeron de manera explícita en sus programas la reducción de la pobreza, convirtiéndola en objetivo central de las esferas económica y social. En septiembre de 1999, el Servicio Reforzado de Ajuste Estructural del FMI (ESAF-Enhanced Structural Adjustment Facility) pasó a su versión renovada de ajuste estructural, el Servicio para el Crecimiento y la Reducción de la Pobreza (PRGF-Poverty Reduction and Growth Facility). Así, se amplían los objetivos de los préstamos concesionales más allá de las consabidas medidas económicas.

El Fondo llega a declarar que la focalización y las políticas de sus nuevos programas de apoyo emergerán directamente de una estrategia de reducción de la pobreza que los propios países elaborarán.

Los Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza –Poverty Reduction Strategy Papers– (PRSP) serán preparados por el gobierno basándose en un proceso de participación activa de la sociedad civil, ONG, donantes e instituciones internacionales. Se espera que los PRSP elaborados localmente generen ideas frescas respecto a las estrategias y medidas necesarias para alcanzar la meta compartida de crecimiento y reducción de la pobreza, y desarrollen un sentido de apropiación (*ownership*) y compromiso nacionales para alcanzar dichos objetivos (FMI, 1999: 5).

Según el Fondo, los programas de apoyo PRGF se diferencian de los programas ESAF en los siguientes elementos:

- Integran la reducción de la pobreza a políticas macroeconómicas. Se asevera que las políticas macroeconómicas clave, los objetivos de crecimiento e inflación, así como las políticas fiscales, monetarias y externa, deberán estar sujetas a consulta pública. Los programas sociales y sectoriales clave y las reformas estructurales dirigidas a la reducción de la pobreza y al crecimiento deben ser identificados y priorizados durante un proceso participativo de PRSP. El presupuesto tomará en cuenta criterios de eficiencia y focalización del gasto. Además, el FMI busca asegurar que los programas de gasto puedan ser financiados de manera sostenible y no inflacionaria.
- Enfatizan adicionalmente en el concepto de “buen gobierno”. Las mejoras en gestión son fundamentales para la estabilidad macroeconómica, el crecimiento sostenido y la reducción de la pobreza. El objetivo primordial es mejorar el manejo de recursos

públicos, lograr mayor transparencia, una observación pública activa así como una mejora general en la transparencia y rendición de cuentas (*accountability*) del gobierno respecto a su manejo fiscal (FMI, 2001b).

El FMI plantea igualmente reforzar el trabajo coordinado con el BM. Ambos actores se comprometen a desarrollar actividades y condicionales complementarias. El BM condiciona sus PRSC a la existencia de un PRSP y un PRGF firmados. El PRSC es un instrumento de asistencia al desarrollo, basado además en la Estrategia de Asistencia a un País del BM (CAS-Country Assistance Strategy), que para Bolivia data de 1998 y fue ratificado en 2001. De la misma manera, cuando sea necesario, el FMI se apoyará en la experiencia del BM para el diseño de los programas de apoyo PRGF.

Manteniendo su accionar de los últimos años, el FMI ratifica en el PRGF que proveerá sugerencias sobre políticas macroeconómicas prudentes, reformas estructurales en áreas relacionadas a política tributaria y tasas de cambio, mejor gestión fiscal, ejecución presupuestaria, transparencia fiscal y administración tributaria y de impuestos. Queda claro que la política dura del FMI –el modelo económico y su forma de intervención en él– se mantienen. La intención de reducir la pobreza permanece como objetivo secundario y como un resultado automático del resto de las medidas, que quedan intactas.

No solamente los PRSC del BM se ciñen al PRGF, sino que el nuevo CAS que prepara el BM también se encuentra en función del acuerdo a firmarse con el FMI. Esta es la doble condicionalidad, puesto que los requisitos impuestos por ambos organismos apuntan a lo mismo: un modelo de estabilidad y crecimiento que se basa en el mercado, la propiedad privada y el comercio exterior; políticas específicas y metas iguales.

La elegibilidad para que los países participen del programa PRGF con el FMI y el PRSC del BM se mide fundamentalmente por el nivel de ingreso: un PIB per cápita menor a 885 dólares en 1999. El monto por Estado dependerá de la balanza de pagos necesaria, la firmeza de su programa de ajuste y un destacado uso del crédito del Fondo. Bolivia cumple con todos los requisitos para participar del programa; además de haber calificado para el alivio de su deuda externa en el marco de la mencionada iniciativa HIPC, que libera recursos para la lucha contra la pobreza.

Sin embargo, el giro en el discurso de las IFI no queda ahí. A la reducción de la pobreza se incorporan otros dos grandes conceptos: mayor participación en la formulación de políticas y una evaluación de impactos.

La nueva propuesta del FMI y BM pone especial énfasis en la importancia de la participación de la sociedad civil en la formulación de las políticas públicas de cada país. El FMI sostiene que “una mayor discu-

sión pública debería tener lugar respecto a alternativas de política, lógica, racionalidad, limitaciones y opciones/decisiones” (FMI, 2001a). Las áreas a las cuales se refiere son “las políticas macroeconómicas clave, incluyendo objetivos de crecimiento e inflación, y la políticas fiscales, monetarias y externa, así como políticas estructurales para acelerar el crecimiento” (FMI, 1999: 9). Además, como se mencionó anteriormente, el Fondo prescribe la forma en que deben ser elaboradas las estrategias nacionales de reducción de la pobreza. No obstante, a pesar de que son amplios los ámbitos en los cuales las IFI “consideran” importante la participación de la población, se trata de una participación indirecta, puesto que es sólo en la construcción de las estrategias de reducción de la pobreza en las cuales se plantea expresamente la participación ciudadana. El programa económico puesto en consideración del FMI se construye sobre la base de las estrategias y no directamente de la participación.

En el nuevo marco de desarrollo, en el que la reducción de la pobreza se expresa como primera meta, existe una creciente necesidad de conocer y entender el impacto que tienen las políticas implementadas sobre la población pobre. Tanto el BM como el FMI admiten que resulta fundamental la evaluación de los impactos de sus políticas de manera previa a la formulación de sus nuevos programas trianuales, PRGF y PRSP.

[Los directores del FMI] instaron a que los programas PRGF provean periódicamente una descripción y Análisis de Impacto Social y de Pobreza—Poverty and Social Impact Analysis—(PSIA) [...] incluyendo una descripción cualitativa del impacto esperado en los pobres de las mayores medidas macroeconómicas y estructurales y un resumen de las medidas que se implementan para compensar cualquier efecto adverso (FMI, 2002a).

Afirman, además, que el análisis del impacto social debería evaluar “las consecuencias de las medidas de política –antes, durante y después de su aplicación– en el bienestar de diferentes grupos sociales, con especial atención a los grupos vulnerables y a los pobres” (FMI, 2001b).

Mediante esta evaluación, las IFI suponen que se abriría un debate nacional sobre las políticas posibles para un país. Grupos de la sociedad civil podrían examinar los planes de las IFI y del gobierno, considerando el impacto pronosticado sobre la pobreza y los intereses de la población, además de contribuir con las experiencias de convivir con las políticas anteriores. En teoría, la discusión sobre la estructura macroeconómica debería volverse más flexible y abierta, considerando la adecuabilidad de la estructura macroeconómica a la política social que los organismos pregonan.

“El Fondo ya se ha comprometido a incorporar el PSIA como elemento clave de los préstamos concesionarios que otorgue” (FMI, 2001b). Aun así, la intención de evaluación fracasa al no poderse liberar de la rigidez y priorización en la formulación de políticas económicas impuestas por el gobierno, el FMI, el BM y otros donantes. No cuesta demasiado advertir que muchos de los impactos esperados de las políticas de sus nuevos programas no son más que “asumidos”. Políticas, medidas y metas se construyen asumiendo ciertos impactos, sin existir un análisis de resultados esperados ni uno de impactos de las políticas anteriores dentro del contexto específico de cada país.

Tanto el FMI como el BM apoyan la idea del análisis de impactos, pero es el BM el que asume el liderazgo y la conducción técnica, mientras que la responsabilidad del diseño e implementación es del gobierno de cada país. En muchos países, el BM, secundado por el Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional (DFID-British Department for International Development), ha desarrollado algunos PSIA pilotos. No obstante, la experiencia no se ha dado en Bolivia, y no se conoce de alguna intención del gobierno por llevarla a cabo.

Actualmente existe mucha discusión entre IFI, gobiernos y activistas de la sociedad civil, a nivel nacional e internacional, sobre la necesidad de evaluaciones de impactos de las políticas y condicionalidades de los programas multilaterales, antes y después de su implementación. “Si BM/FMI hicieran evaluaciones de pobreza *ex ante*, podrían explicar la lógica de sus consejos y la relación de las nuevas políticas con la reducción de la pobreza” (Oxfam International, 2001: 5-7). La sociedad civil quiere asegurarse de que los errores cometidos con la aplicación de los PAE no se repitan en los programas actuales de reducción de la pobreza (PRSP, PRGF y PRSC). Por este motivo, grupos nacionales e internacionales están solicitando a las instituciones internacionales de financiamiento que incorporen lo antes posible evaluaciones de impacto *ex ante* en todos sus programas como rutina en su planificación y monitoreo, es decir, hacer reales los PSIA.

El informe final de la Red Internacional Participativa de Seguimiento al Ajuste Internacional (SAPRIN) presenta una fuerte crítica sobre los impactos de las políticas de ajuste, al argumentar lo siguiente: las pérdidas para los pobres y trabajadores de muchos países, que los PAE debían generar sólo en el corto plazo, resultaron pérdidas mayores, en número e intensidad, además de que no se evidenciaron cambios de orientación en las medidas que se aplican; después de dos décadas de políticas de ajuste, resulta bastante evidente que las políticas macroeconómicas y reformas estructurales impuestas no cambiarán de repente y comenzarán a reducir la pobreza y la desigualdad en lugar de aumentarlas; la evidencia sugiere que los beneficios macroeconómicos de las medi-

das mencionadas son mucho menores a los que suponen las instituciones internacionales de financiamiento (ver SAPRIN, 2002: 173-188).

Es en este marco de política y enfoque de desarrollo que queremos analizar cuál es la experiencia boliviana. No realizaremos el análisis de impacto social y de pobreza que las medidas “aconsejadas” por los organismos multilaterales a Bolivia requieren. Examinaremos cuán relacionado se encuentra el discurso de las IFI –respecto a los resultados esperados y la manifestación explícita de reducir la pobreza, ampliar la participación y evaluar los resultados– con lo que efectivamente se exige, se aplica y se obtiene.

### **EL CASO BOLIVIANO: COMPORTAMIENTO ECONÓMICO Y FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO**

Sobre la base del Censo Nacional de Población y Vivienda realizado en 2001, el gobierno elaboró un mapa de la pobreza que anuncia que la misma se redujo a un ritmo del 1,33% (0,48 en el área rural) –ritmo mayor al 1% de disminución que existió hasta 1992 (con anterioridad al Censo). En dicho año, 7 de cada 10 personas se encontraban en situación de pobreza, según el cálculo de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), mientras que en 2001, casi diez años después, aún 6 de cada 10 personas no alcanzan a cubrir sus necesidades más elementales. El informe gubernamental no pone mucho énfasis en los datos absolutos, que muestran que los pobres urbanos aumentaron de 1,9 a 2 millones de personas entre 1992 y 2001 y los pobres rurales de 2,5 a 2,8 millones (las cifras rurales serían mayores si no fuera por el importante proceso de migración rural-urbano del período).

Debido a la metodología utilizada (NBI), muchas dimensiones de la pobreza no se observan, ya que esta se limita a aspectos de acceso a salud, educación, saneamiento básico y vivienda<sup>7</sup>. El análisis de pobreza realizado no toma en cuenta información tan fundamental como el desempleo, el nivel salarial o, por ejemplo, la mortalidad materno-infantil. Tampoco se consideran la calidad y eficacia de los servicios brindados (salud y educación), sino sólo su existencia. Respecto al mercado de trabajo, se observa que el trabajo en actividades precarias ha pasado a ser la forma principal de inserción laboral para el 80% de los trabajadores del campo y el 63% de la fuerza de trabajo en las ciudades. Además, el empleo se ha tornado más inestable con el tiempo y los salarios e ingresos están en constante deterioro. Existe un fuerte aumento en las tasas de desempleo abierto, del 4,4% en 1997 a más del 11% en 2001, según datos proporcionados por la unidad estadística de CEDLA.

---

<sup>7</sup> El método de medición de las NBI toma en consideración un conjunto de indicadores relacionados con necesidades básicas estructurales (vivienda, educación, salud, infraestructura pública, etc.) que se requieren para evaluar el bienestar individual.



Así, en 1999, casi sin variaciones respecto a 1993, el 63% de la población se encuentra bajo la línea de la pobreza y el 36,8% vive en la indigencia<sup>8</sup>. Otra medición, la proporción de personas que vive con menos de 2 dólares al día, arroja una incidencia del 70% de pobreza y el 42% de pobreza extrema a nivel nacional. Lo cierto es que, en la década del noventa, los beneficios han sido para pocos individuos, como lo muestran los alarmantes y crecientes niveles de desigualdad en los ingresos. La información sobre ingresos laborales muestra que el 20% de la población concentra nada menos que el 59% de los ingresos en el año 2000, valor que ascendía a 54,9% en 1992. Mientras tanto, otro 20% de la población retenía en 1992 el 4,3% de los ingresos, lo que en 2000 se convirtió en el 3%.

Esta es la situación de pobreza que el gobierno boliviano debe enfrentar. Desde 1997, la intención de luchar contra la pobreza estuvo explícitamente presente en el discurso gubernamental. No obstante, las medidas ejecutadas tuvieron un alcance muy limitado respecto a sus propósitos, recursos y resultados tomando en cuenta la magnitud de los problemas de pobreza y exclusión social.

### **LA ESTRATEGIA Y SU IMPLEMENTACIÓN**

En julio de 2001, el gobierno presenta la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP). Se trata de la primera vez que Bolivia cuenta con un documento específico sobre la lucha contra la pobreza. Su elaboración resulta del requerimiento expreso del FMI y otras organizaciones de financiamiento internacional, para aspirar a mayores recursos vía el PRGF, así como a la admisión en el programa de alivio

---

<sup>8</sup> Las llamadas líneas de pobreza y de indigencia consisten en un método indirecto para la identificación de los hogares y personas que no logran satisfacer sus necesidades básicas. Dichas líneas miden los recursos del hogar, generalmente sus ingresos o gastos. El concepto de línea de indigencia determina si un hogar cuenta o no con ingresos suficientes para cubrir una canasta básica de alimentos. La línea de pobreza, en tanto, incorpora además otros bienes y servicios no alimentarios: vestimenta, transporte, educación, salud, etc., que conforman una canasta básica total. Las canastas se establecen en función de los hábitos de consumo de la población. Las líneas de pobreza se consideran indicadores de coyuntura, puesto que son muy sensibles a cambios de corto plazo de la economía. Sin embargo, este indicador presenta una visión parcial de la pobreza, reducida a la posibilidad de acceder vía ingresos a la satisfacción de necesidades, sin referirse a la disponibilidad ni el acceso. Por otro lado, el NBI es un método directo que determina si un hogar satisface sus necesidades básicas observando directamente de qué bienes y servicios dispone. Este método se basa en una serie de indicadores censales como calidad de la vivienda, acceso a servicios sanitarios y educación, y ocupación del jefe de hogar. A diferencia de la línea de pobreza, se refiere a la evolución de la pobreza estructural. La principal característica de este método es que no es sensible a los cambios de la coyuntura económica y, por lo tanto, ofrece una visión específica del comportamiento de la pobreza.

a la deuda externa (HIPC) con donantes multilaterales y bilaterales. El programa HIPC es un acuerdo de alivio a la deuda externa logrado en las reuniones del Grupo Consultivo, con donantes bilaterales y multilaterales. Los recursos liberados por el HIPC-II (706 millones de dólares) aún deben ser generados por el país, pero en lugar de utilizarlos en el servicio de la deuda externa se los dirige hacia el programa de lucha contra la pobreza. Tales recursos son la principal fuente de financiamiento para la implementación de la EBRP.

Entre las nuevas estipulaciones del PRGF, el FMI determina construir su programa de políticas macroeconómicas y reformas estructurales sobre la base de las estrategias nacionales de reducción de la pobreza. Sin embargo, el hecho de que Bolivia ya cuente con una estrategia de reducción de la pobreza aún no le permite firmar un acuerdo PRGF con el FMI, porque todavía no cumple con otros requisitos: los del área económica (fundamentalmente falta la reforma al código tributario). No obstante, en las cartas de intenciones que el gobierno firma con el FMI (“de transición” algunos años, y ahora un acuerdo *stand by*), podemos observar que ya se ha introducido la EBRP, su articulación con el resto de la política pública y su relación con el resto del modelo de desarrollo. En la Carta de Intenciones de 2003 (última del período de estudio), se ha incluido un acápite referido a la “Reducción de la Pobreza y Reformas Estructurales” que, sin embargo, sólo expresa que “el programa de políticas sociales se llevará a cabo de acuerdo a la estrategia descrita en la EBRP”, la cual “identifica una agenda de proyectos de infraestructura, gasto social y reformas institucionales que persiguen reducir la pobreza” (Gobierno de Bolivia/FMI, 2001: 18-19).

A diferencia de la Carta de Intenciones, que se encarga de los aspectos macroeconómicos, la EBRP se centra en acciones e intenciones más específicas, relacionadas con la política social y productiva. La Estrategia es la nueva política social del gobierno y se encuentra casi restringida al uso de los recursos HIPC-II. El gobierno asumió dicho programa, la EBRP, como único instrumento en la lucha contra la pobreza. Incluso la Unidad de Programación Fiscal deja de presentar en su *dossier* estadístico información sobre gasto social (gastos corrientes desagregados por sectores salud y educación y gastos de capital en salud, educación, saneamiento básico, urbanismo y desarrollo rural) y en su lugar presenta la asignación de los recursos HIPC-II por municipios, montos desembolsados y gastos realizados, sin mostrar especificación alguna del tipo de gasto realizado.

La implementación de la Estrategia se da a través de dos vías, como lo expresa la Ley del Diálogo N° 2235. Por un lado se encuentra el componente municipal que supone transferencias directas del gobierno

central a los municipios, los cuales deben ejecutar el 85% de la inversión; por otro está el Fondo Solidario Municipal, que ejecuta el 15% y es administrado por dependencias del gobierno central.

Para el componente municipal, la Ley del Diálogo determinó una especial distribución del uso de los recursos transferidos, que deben ser invertidos de la siguiente manera: 10% en salud, 20% educación y 70% en infraestructura productiva y social. En 2001, la transferencia por componente municipal llegaba a 33 millones de dólares para los 314 municipios, que fueron distribuidos de acuerdo a los índices de pobreza que estos presentan<sup>9</sup>. Los recursos del alivio fueron desembolsados a los municipios<sup>10</sup> que, canalizando además otros recursos/créditos a través del Fondo Productivo Social, ejecutan proyectos en las áreas determinadas en la EBRP. Los proyectos de inversión son fundamentalmente en las áreas de educación, prevención, desarrollo rural, inundación, energía y saneamiento básico. Existen también estudios de preinversión, donde el sector de fortalecimiento institucional es mayoritario, luego el desarrollo rural, educación y energía<sup>11</sup>. Sin embargo, y pese a la falta de información detallada, existe la consideración/evidencia generalizada de que la inversión pública social no ha variado en su destino. No existe cambio alguno de las últimas décadas respecto al tipo de inversiones que se realizan: tipo de acciones, proyectos, formas de intervención en salud, educación e infraestructura básica.

El restante 15% de los recursos HIPC-II en 2001 (5 millones de dólares) fue para el Fondo Solidario Municipal. La ley determina que los recursos sean administrados por los ministerios de Salud y Educación, y que sirvan para cubrir los déficits en pago de personal de ambos sectores. No obstante, la gestión y la ejecución de estos recursos generaron controversias en los grupos a ser beneficiados. Los del área de salud denunciaron malversación de fondos, mientras el ministerio se justificó aclarando que se equivocó al contratar personal en exceso. Mientras tanto, en el área de educación, no se cuenta con información del personal contratado o compensado en horas de trabajo con los recursos del alivio.

9 Se construyó una fórmula que recalculaba la población, dotando ponderaciones según los índices de pobreza. Población recalculada = -1 (habitantes con necesidades básicas satisfechas) + 0 (habitantes en el umbral de la pobreza) + 1 (pobres moderados) + 2 (pobres indigentes) + 3 (pobres marginados).

10 Ello no ocurrió sin problemas; las dificultades surgen a nivel de procesos administrativos complejos en la programación de proyectos a través de la formulación de Planes Operativos Anuales, y en el proceso mismo de inversión pública, donde concurren municipios, prefecturas, el Directorio Único de Fondos, el FPS, el FNDR y otros actores.

11 Aparte de los montos asignados, no se encuentra más detalle del tipo de proyecto/acciones que se desarrollan, en especial cuando se trata de desarrollo rural.

En el reporte de seguimiento presentado por el gobierno en diciembre de 2002, se constata que la mayor parte de las acciones implementadas hasta el momento se encuentra en el área de fortalecimiento institucional. Una elevada proporción de los créditos se ha destinado a sustentar la institucionalidad actual (fortalecimiento institucional, de la democracia y gobernabilidad, créditos para estudios y elaboración de leyes y otros), el cálculo de las asignaciones municipales y el contrato de personal para las diferentes nuevas instituciones (ver CISE, 2002). A pesar de que dicho reporte no es más que una enumeración de las actividades realizadas –grado de cumplimiento– y no efectúa un análisis del camino que la EBRP en su implementación está tomando, no se observa una dirección de las acciones hacia el fomento a la producción que tanto clama la EBRP. El reporte de evaluación del gobierno de junio de 2003 advierte que en la EBRP se ha descuidado el carácter estratégico, sin lograr una efectiva priorización de programas, por lo que faltan acciones concretas.

La Estrategia ha distinguido cuatro componentes fundamentales:

- La generación de oportunidades de empleo e ingresos. Pretende enfocarse en el desarrollo rural (infraestructura productiva, acceso a tierras, competitividad y diversificación productiva), incentivar la micro y pequeña empresa, brindar mayor asistencia tecnológica, en especial información, infraestructura vial y acceso a crédito.
- El desarrollo de capacidades productivas. Se refiere al mejoramiento en el acceso, la calidad y las condiciones de salud, educación, saneamiento básico y vivienda.
- Aumentar la seguridad y protección. Hace referencia a protección social, seguridad alimentaria, programas de emergencia para desastres naturales y empleo, y seguridad jurídica.
- Aumentar la participación e integración social. Se trata de aprovechar las oportunidades abiertas por las leyes de Descentralización y Participación Popular así como disminuir la discriminación étnica.

### **LAS POLÍTICAS SOCIALES**

La EBRP es el nombre que toma la política social en Bolivia a partir de 2001. Sin embargo, pese a que se presenta como una nueva forma de atacar la pobreza, es posible observar que en realidad no plantea nada nuevo en lo que respecta a la política social en un marco de desarrollo neoliberal.

En las disposiciones de la política social implementadas a partir de 1985 pueden identificarse cuatro grandes etapas. Entre 1985 y 1988, se

practicaron medidas sociales de corte asistencial con el fin de enfrentar las emergencias resultantes de la búsqueda de estabilización económica. Se creó el Fondo Social de Emergencia (FSE), que planteó como objetivo principal brindar alivio temporal a las necesidades de los sectores pobres, mediante la creación de empleos temporales para paliar la desocupación y generar ingresos. Para ello, buscó orientar los recursos hacia el financiamiento de obras de impacto social (empleo temporal en construcción de infraestructura básica y proyectos sociales). De todos modos, como el FSE era un ente transitorio, esencialmente coyuntural y de emergencia, no consideró las bases estructurales de la pobreza y la exclusión. Su gestión se caracterizó por la ejecución de acciones puntuales sin una visión de integralidad ni sostenibilidad. Las políticas revistieron un carácter compensatorio y complementario a las políticas económicas. No se propusieron revertir los niveles de pobreza en el país, sino tan sólo aliviarla. Este período del ajuste careció de una política expresa de lucha contra la pobreza.

Luego, entre 1989 y 1993, se reemplaza el enfoque asistencialista buscando introducir el concepto de capital humano. En este período, la lucha contra la pobreza se vuelve algo más explícita, priorizándose la formulación de proyectos y la atención a los grupos más vulnerables de la sociedad. Desde 1989, el FSE se transforma en el Fondo de Inversión Social (FIS), con el objetivo de generar empleos permanentes para los trabajadores por cuenta propia y proveer servicios en salud y educación para satisfacer necesidades de la población en condición de pobreza. En 1991 se concreta la Estrategia Social Boliviana (ESB), que introduce la definición de acciones dirigidas a grupos poblacionales específicos: niños, mujeres y ancianos, concebidos como grupos vulnerables. Las actividades giran en torno a la construcción de infraestructura en salud y educación, la capacitación y el saneamiento básico. Sin embargo, la ESB no tuvo mayor duración que el año. Hasta este momento, las políticas sociales se han constituido en programas para aliviar la pobreza centrados en la producción de satisfactores de necesidades básicas (salud, alimentos y educación) y algunas necesidades intermedias (empleo temporal). Respecto al ámbito de la mujer, en este período no es posible hablar de políticas orientadas a la equidad de género, sino sólo de contados proyectos y programas dirigidos expresamente a ellas.

A partir de 1994, el enfoque de desarrollo se amplía al de desarrollo humano. Se trata de un período de grandes reformas estructurales (conocidas como las reformas de segunda generación). La intención fue implantar una visión global de la problemática de la pobreza y la inequidad a partir de la modernización del Estado. Se crea el Ministerio de Desarrollo Humano, que procura reunir bajo un mismo enfoque las políticas sociales y los fondos de desarrollo. Se producen, además, reformas estructurales en

los ámbitos de la educación, la salud, el sistema de pensiones, la equidad de género y la participación popular. Todas estas reformas se encuentran en concordancia con las nuevas tendencias internacionales de reformas en el enfoque de desarrollo. De todos modos, el período no permitió más que la implementación de las reformas a nivel institucional, sin que se presentaran acciones de impacto real sobre la pobreza.

En 1997, la propuesta central del gobierno es la lucha contra la pobreza. Sin embargo, las nuevas reformas estatales propuestas –las políticas sociales no pasan de ser políticas de gobierno, variando según el gobierno a cargo– muestran un retorno a la sectorialización, y se evidencia una disolución del principio de racionalidad integral y única para las políticas de erradicación de la pobreza. Se percibe una vuelta al asistencialismo a través de acciones puntuales y focalizadas en sectores específicos, sin la necesaria relación con el resto de la estructura estatal.

A partir del año 2001, el gobierno sitúa la EBRP a la cabeza de su discurso político, definiendo metas específicas con sus donantes principales y construyendo un andamiaje institucional que prioriza la descentralización a nivel municipal para su implementación. No obstante, la implementación de la Estrategia se ha centrado en mejorar capacidades humanas, incidiendo en las necesidades insatisfechas. Con todo, la conceptualización de la pobreza resulta bastante inconsistente ya que, por un lado, en la EBRP se maneja mayormente un discurso de desarrollar capacidades productivas, empleo e ingresos y, por otro, sus actividades enfocan los problemas de desigualdad y pobreza con una visión de carencias –permanente desde mediados de los ochenta–, a través de acciones desvinculadas de las orientaciones más generales de la política económica que generan una mayor concentración de la riqueza y otorgan prioridad a los intereses de los inversionistas y el capital financiero en desmedro de la producción, la creación de empleo y las condiciones salariales. Así, se evidencia la falta de políticas económicas orientadas a la redistribución y generación de riqueza. El gobierno explica que debe entenderse la reducción de la pobreza como la oportunidad de acceso a servicios tales como educación, salud y otros, y no sólo como un mero hecho económico. Sin embargo, queda claro que en Bolivia los bajos niveles de ingreso, el desempleo y la precariedad e informalidad en el trabajo son elementos clave de la pobreza existente.

En todas las etapas, las medidas ejecutadas tuvieron un alcance muy limitado respecto a sus propósitos, recursos y resultados tomando en cuenta la magnitud de los problemas de pobreza y exclusión social a encarar. La búsqueda de la equidad permanece entonces como tarea pendiente. La evidencia muestra la secuencia que sitúa primero el crecimiento y luego la distribución. Esto parte fundamentalmente de la lógica del modelo de desarrollo neoliberal expuesto anteriormente, en

el cual la política social, que ahora el gobierno llama de reducción de la pobreza, se encuentra supeditada a la lógica económica, y lo social sólo busca subsanar los perjuicios de lo económico.

### **EL MODELO ECONÓMICO**

En 1985 tiene lugar la implementación de un renovado marco de disposiciones de política económica y social en Bolivia. El país, que se encontraba sumido en una profunda crisis, decide, a cambio de apoyo financiero, aceptar las recomendaciones condicionadas de los organismos internacionales de financiamiento y se integra plenamente al modelo de desarrollo neoliberal. La convergencia de las políticas nacionales y el enfoque de desarrollo que estas entidades internacionales promueven se mantiene hasta la fecha.

La profunda crisis en la que se encontraba la economía boliviana amenazaba su capacidad de pago de la deuda externa. Por ello, el FMI y BM presionan al país para que reestructure su economía mediante la implementación del Programa de Ajuste Estructural. Este constituye el inicio de la imposición de un nuevo estilo de desarrollo basado en la preeminencia de las fuerzas del libre mercado, la apertura de la economía y la reducción del papel del Estado en la economía. Las primeras medidas estuvieron dirigidas a la estabilización de la economía. Se orientaron a la desregulación del funcionamiento de los mercados y la eliminación de distorsiones; a la supresión de los controles de precios, además de la liberalización del mercado de trabajo; a la apertura de la economía al comercio exterior y a la flexibilización de la tasa de cambio. Además, se llevaron a cabo importantes reformas estructurales en la organización económica boliviana dirigidas a minimizar el rol del Estado en la economía, y se consideraba que la única forma de conseguir un adecuado comportamiento/crecimiento económico era a través del perfecto funcionamiento de los mercados, lo que el gobierno debía asegurar.

A mediados de los años noventa, se produce la segunda ola de reformas. El objetivo consistió en eliminar la participación del Estado en la economía, dejando el ámbito económico y productivo como función principal del sector privado. A partir de entonces, la responsabilidad del Estado se circunscribe a un rol normativo/regulador en relación con los mercados y subsidiario con respecto al ámbito del desarrollo social –educación, salud e infraestructura básica. El nuevo contexto generado por las reformas institucionales significó una modificación radical del rol del Estado, que abandona sus funciones productivas y deja de ser el principal empleador y el eje dinamizador de la economía. Se privatizaron (capitalizaron) las principales empresas públicas, lo que condujo a que los ingresos del gobierno pasaran a depender de las recaudaciones fiscales, el crédito externo y la cooperación internacional.

Como parte de las reformas, se implementó la descentralización administrativa, a través de la cual se transfirió una parte de las nuevas responsabilidades del Estado y recursos financieros a los gobiernos municipales. Asimismo, se crearon instancias especiales de regulación tanto general como sectorial, que debían orientar sus funciones a evitar la discrecionalidad en el manejo de precios y tarifas de las empresas capitalizadas (energía, transporte, telecomunicaciones y finanzas). Se reformó el Poder Judicial a través de la creación de ciertas instancias (Tribunal Constitucional, Consejo de la Judicatura y Defensoría del Pueblo), con el objetivo de generar un ambiente de seguridad y credibilidad a la inversión privada. Otra reforma importante fue la del Sistema de Seguridad Social, que consistió en una reforma económica que eliminó los subsidios cruzados públicos y se orientó por la administración privada de ahorros individuales y los fondos de capitalización colectiva. Las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), instituciones privadas que se harían cargo del manejo de los recursos, tuvieron también la misión de impulsar el funcionamiento de la bolsa de valores en el país. Respecto a la orientación exportadora de la economía, se impulsaron medidas e instrumentos arancelarios, estímulos fiscales y regímenes cambiarios orientados a mejorar la competitividad en la exportación. Así, la responsabilidad de impulsar el crecimiento recayó sobre las exportaciones y la inversión privada, fundamentalmente extranjera.

Es el momento de analizar cuáles han sido las implicaciones de estas políticas a la luz de los procesos que los organismos multilaterales pretenden profundizar, a pesar de haber introducido el concepto de reducción de la pobreza en sus discursos. Para este propósito, se discuten a continuación los resultados de un grupo de políticas seleccionadas.

### **ALGUNOS RESULTADOS DEL AJUSTE ESTRUCTURAL**

Los resultados de las políticas neoliberales adoptadas por el país bajo el PAE impuesto por las instituciones internacionales de financiamiento (fundamentalmente FMI y BM) están lejos de ser los esperados. El modelo económico aplicado ininterrumpidamente durante veinte años mostró tanto su incapacidad para promover el crecimiento económico como para reducir la pobreza. A dieciocho años de iniciado el ajuste estructural, el equilibrio presupuestario jamás fue alcanzado, el ahorro nacional se ha reducido drásticamente, la privatización que buscaba disminuir las deudas y aumentar la eficiencia económica no contribuyó a un crecimiento sostenible y la apertura económica no ha permitido un aumento importante de las exportaciones ni su sostenibilidad. Por el contrario, las importaciones han aumentado en desmedro de la producción nacional, ampliando el desequilibrio comercial. En este contexto, no se logra alcanzar el equilibrio fiscal esperado y el crecimiento



económico continúa siendo muy débil, mientras que la vulnerabilidad externa de la economía se acentúa. Las cifras que presentamos a continuación son elocuentes.

**Cuadro 1**  
Principales indicadores macroeconómicos 1980-2001

Concepto	1980	1985	1990	1995	1998	2000	2001*
<b>PIB (en millones de dólares)</b>	4.810,3	4.363,0	4.867,7	5.950,1	6.845,1	7.036,9	7.123,1
<b>PIB per cápita (en dólares)</b>	898	740	741	803	861	845	861
<b>Crecimiento anual PIB (%)</b>	0,28	-1,68	4,64	4,68	5,03	2,51	1,68
<b>Inflación variación porcentual/IPC</b>	23,94	8.170,5	18,01	12,58	4,39	3,41	0,92
<b>Ingreso Nacional Bruto/PIB (1990=100)</b>	118,07	104,85	100,00	94,29	95,48	94,00	93,57
<b>Ahorro Nacional/PIB</b>	30,65	13,98	10,37	8,04	10,02	6,67	5,82
<b>Inversión Pública/PIB</b>	6,07	7,50	6,48	7,35	6,00	7,12	8,96
<b>Gasto Social/PIB</b>	7,97	5,31	4,49	12,41	15,69	17,18	18,83
<b>Brecha Comercial</b>	-1,21	6,32	1,15	-0,71	8,70	3,55	0,30
<b>Inversión Extranjera Directa/PIB</b>	0,79	0,14	1,35	5,26	11,36	8,92	11,68
<b>Déficit Fiscal/PIB</b>	-8,60	-9,80	-4,37	-1,81	-4,76	-3,75	-6,49

Fuente: Elaboración propia en base a información del Instituto Nacional de Estadística, el Banco Central de Bolivia y la Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales (UDAPE) del Ministerio de Hacienda.

\* Datos preliminares.

### **LA ESFERA PRODUCTIVA**

Las políticas de ajuste estructural no han demostrado aptitud para desarrollar la capacidad productiva ni generar un flujo de ahorro nacional disponible que sea funcional a los requerimientos de la inversión asociada al crecimiento económico y el desarrollo humano. Las metas y objetivos de la estrategia contra la pobreza fueron construidos en 2001 sobre la base de un comportamiento macroeconómico vigoroso, una economía estable con un crecimiento del producto de la magnitud del 5%, cuando la tasa promedio de crecimiento desde el año noventa es del 3,63%, y la de los últimos tres años, del 1,34%.

El documento de la EBRP señala:

La pobreza en Bolivia tiene raíces profundas, el crecimiento económico se ha caracterizado siempre por estar relacionado con pocas actividades dinámicas asociadas a la explotación

de recursos naturales y algunas actividades conexas, lo que ha determinado brechas regionales, importantes diferencias entre las áreas urbana y rural y una baja integración territorial [y, añadiríamos, “social”] (Gobierno de Bolivia, 2001: VI).

El sector privado se ha mostrado incapaz de hacerse cargo del importante y fundamental papel que le toca desempeñar en el esquema neoliberal. En contraste con la importancia que se otorga en los programas a todas las esferas de la actividad económica y social, las políticas impuestas por los organismos multilaterales siguen negando la posibilidad de un rol público en la promoción productiva, en la generación y absorción de tecnología.

El crecimiento del producto boliviano se encuentra concentrado en muy pocos sectores –hidrocarburos, telecomunicaciones– que se encuentran en manos de inversores extranjeros que dejan muy pocos réditos para el país. Tales sectores son además intensivos en capital y no en trabajo, por lo que no contribuyen a enfrentar la terrible falta de empleos en el país. El crecimiento del PIB se produce a costa de los trabajadores, es decir, vía el deterioro de sus salarios. Y si bien la disminución de salarios se contrarresta parcialmente por el bajo nivel de precios internos, la situación se agudiza debido al aumento en la concentración de ingresos y ahorro. El número de miembros del hogar que se insertan en el mercado laboral se incrementa. En tal situación, quienes más pierden son las mujeres: primero, porque en un contexto de abundante oferta de mano de obra, el mercado tiende a segregar y discriminar a las trabajadoras; segundo, porque el mercado no promueve cambios progresivos en la composición del crecimiento, sino que tiende a consolidar una matriz de producción basada en la explotación y exportación de recursos naturales con escaso valor agregado, un camino que no lleva a la generación de empleo y menos a crear oportunidades laborales para las mujeres.

Además, se debe mencionar que desde 1985 el comportamiento del PIB estuvo fuertemente influenciado por la inversión física, puesto que esta, supuestamente, tiene la capacidad de generar nuevos productos para la economía. El origen de esta inversión física es la inversión extranjera directa, mientras que la inversión privada nacional viene registrando un gradual descenso en los últimos años.

### ***LIBERALIZACIÓN COMERCIAL***

Los lineamientos del PRGF, siguiendo los acuerdos suscriptos por el país con la Organización Mundial del Comercio (OMC), insisten en profundizar la apertura comercial en nombre de una mayor integración de la economía al comercio mundial. No se toman en cuenta el balance

entre las importaciones y las exportaciones y la brecha comercial crónica del sector externo boliviano. A pesar de que desde la década del noventa las exportaciones han aumentado en mayor proporción que las importaciones (62,9 versus 56,9%), esto no se ha traducido en un aporte proporcional al producto debido al gradual deterioro de los términos de intercambio y la poca diversificación de las exportaciones.

El desenvolvimiento externo que se pretende requiere, sobre todo, de una economía modernizada y un sector exportador competitivo capaz de encarar las contingencias del comercio y el fluctuante desenvolvimiento financiero internacional. Sin embargo, factores externos generan desequilibrios internos que se extienden más allá de la coyuntura, ya que impactan en el sistema productivo nacional, que ya se encuentra rezagado tecnológicamente y en términos de productividad. Ello estaría expresando la existencia de una crisis económica y productiva estructural.

La mayor apertura, en muchos casos unilateral, ocasiona un desplazamiento de los rubros productivos que producen para el mercado interno (insumos y bienes finales) hacia los productos de exportación. Entre los rubros más afectados por la apertura comercial están la producción de prendas de vestir, alimentos y agricultura, sectores intensivos en mano de obra y que históricamente han tenido una mayor presencia de mano de obra femenina. Tanto el cierre de empresas por la pérdida de competitividad frente a los productos importados, como la reducción de la planta de trabajadores o la disminución de sus operaciones al mínimo de su capacidad, han tenido un fuerte impacto en un mayor desempleo y en la caída de los ingresos por la actividad económica entre los trabajadores independientes. En el ámbito urbano, dichas actividades se han vaciado del empleo femenino y, en la agricultura, las mujeres han quedado a cargo de las actividades productivas declinantes, mientras que los hombres comenzaron a emigrar en búsqueda de ingresos. Todo ello configura un escenario de alta vulnerabilidad que en muchos casos amenaza con la desintegración familiar y una mayor pobreza entre los hogares afectados.

Además, la liberalización comercial trasciende la rebaja de los aranceles de importación y abarca también a las inversiones, campo al que apuntan las condicionalidades de los acuerdos con la OMC, dirigidas a maximizar los flujos de inversión extranjera (incluyendo el ámbito de los servicios básicos) y a garantizar los derechos de propiedad intelectual. Los montos de la IED han crecido a pasos agigantados en los últimos años, llegando a representar en 2001 el 19% de la deuda externa, el 12% del PIB y el 130% de la inversión pública. El FMI plantea continuar con las reformas en el marco normativo que brinden seguridad jurídica a estas inversiones privadas. Concesiones patrimoniales sobre

riquezas mineras, petroleras, gasíferas y agua y del entorno aprovechable por la vía de la expropiación dan cuenta de una pérdida de soberanía del Estado en el control y manejo de sus recursos. Así, no solamente se expropiaron los recursos, sino que se profundiza la concentración de la riqueza, un factor estructural que da origen a la pobreza.

### ***PRIVATIZACIÓN***

Bajo el argumento de aliviar la presión en los presupuestos de gobierno, se condicionaron nuevos créditos para el retiro del Estado de la actividad económica, transfiriendo así la conducción de la economía a los privados. Con la privatización de las empresas estratégicas se han transferido las fuentes del excedente económico a inversores extranjeros (los nacionales no se atrevieron a comprar las empresas estatales). El resultado es la reducción del Ingreso Nacional Bruto y la continuidad del proceso de acumulación “hacia fuera”, a través de transferencias y repatriación de utilidades. Existe una mayor dependencia de recursos externos para el funcionamiento de la economía y el financiamiento del desarrollo.

La privatización de las empresas públicas ha tenido un impacto negativo también sobre el bienestar de las familias. Mientras los ingresos familiares se han sumido en un profundo deterioro, el aumento de las tarifas de los servicios públicos en las empresas privadas que los proveen es creciente, con precios fijados en referencia a las variaciones en el tipo de cambio del boliviano respecto al dólar. El problema ha pasado de ser uno de cobertura a otro de acceso, debido al alto costo para los hogares más pobres.

Y, desde una perspectiva más amplia, el proceso de privatización avanza en todos los ámbitos que antes estaban a cargo del Estado: educación, salud, saneamiento básico (conexiones domiciliarias de alcantarillado), vivienda (cierre de los Fondos de Vivienda Social y creación de las Unidades de Fomento de Vivienda). En este contexto, las posibilidades de acceso y la calidad del servicio al que acceden las familias están en función del ingreso monetario de los hogares.

Sin embargo, tan importante como lo anterior es el hecho de que la privatización, en la medida en que avanza hacia el ámbito de los recursos naturales, tierra, agua, recursos forestales, etc., limita el acceso a medios de vida por parte de la población, particularmente de los campesinos e indígenas –los sectores más pobres– en beneficio de inversores a los que el Estado garantiza ampliamente sus derechos de propiedad o concesionales.

### ***FINANCIAMIENTO Y DEUDA***

El modelo pretende que la inversión esté sostenida por ahorro interno y recursos provenientes del comercio exterior de bienes y servicios. Du-

rante los últimos años, el ahorro interno ha sido afectado positivamente por el proceso de capitalización; no obstante, los recursos del comercio exterior han ido disminuyendo debido al constante incremento de las importaciones, el servicio de la deuda, la transferencia de utilidades de la IED y términos de intercambio desfavorables. Es así que la inversión total de los últimos años consistió principalmente en recursos del exterior, esto es, más IED y más deuda externa. También existen otras transferencias como donaciones, condonaciones, remesas, HIPC, etc., pero en mucha menor proporción.

Sumado al reducido ahorro nacional agudizado por un proceso de acumulación hacia fuera, está el otro elemento determinante de la crisis de las economías actuales: excesivos niveles de deuda externa. El Estado, ya financieramente insostenible, debe enfrentar un nivel de endeudamiento amenazador. Entre las críticas más fuertes a los programas de ayuda de las IFI se encuentra justamente el pago de la deuda y sus intereses. La obligación de saldar regularmente los servicios de la deuda ha conducido a varios países deudores a la falta de recursos para la inversión y el gasto social y a la perpetuación de la pobreza. A pesar de las renegociaciones bilaterales y el alivio de la deuda (HIPC), el país continúa altamente endeudado y con obligaciones crecientes. Entre 1985 y 2000, la deuda se incrementó en más de mil millones de dólares, es decir en un 30% adicional.

**Cuadro 2**  
Bolivia. Deuda externa, 1985-2003 (en millones de dólares)

Año	Monto
1985	3.294,4
1990	3.778,9
1995	4.523,1
1998	4.659,8
2000	4.460,5
2001	4.412,1
2002	4.300,1
2003	5.042,2

Fuente: Banco Central de Bolivia.

Dicho de otro modo, la condición de productor de bienes primarios y de país endeudado determina como costo el sacrificio de la inversión y

la dependencia del financiamiento externo. De ahí la alta reproducción de la deuda externa que se observa durante las dos últimas décadas. El modelo, por carácter intrínseco, continúa demostrando su incapacidad de generar excedentes para el desarrollo y el repago de una deuda supuestamente concesional. Deuda que, aun siendo concesional en términos de tasa de interés y plazo de amortización, es inconveniente para el país, ya que su destino no es la inversión productiva que es la generadora de riqueza.

A pesar de la reducción del servicio de la deuda externa pública, lograda a través del programa HIPC, la reproducción de las condiciones negativas se mantienen (déficit externo, deuda y pobreza). Entre 1996 y 2001 se firmaron tres acuerdos (HIPC-I, HIPC-II y Más allá del HIPC), entre los cuales se negoció un monto de deuda externa menor a 200 millones de dólares en total. La negociación significa la liberación del pago de deuda a condición de que los recursos, que el país continúa en la obligación de generar, se inviertan en el programa de reducción de pobreza en los siguientes quince años. No obstante, el saldo de la deuda externa no disminuyó de los 4.400 millones de dólares. El alivio HIPC no constituye una fuente de recursos capaz de solucionar el problema (no superó el 16,5% del total de las transferencias unilaterales desde su vigencia). En realidad, significa una transferencia de obligaciones de deuda del exterior al interior, puesto que lo que antes se debía a los organismos multilaterales ahora se debe a los municipios.

Paralelamente, se observa un crecimiento de la deuda interna, que sobrepasó los 1.800 millones de dólares en 2001 (cuando sumaba menos de 750 millones en 1999), fundamentalmente por la necesidad de cubrir los compromisos de pago de pensiones. La reforma del sistema de pensiones dio origen a obligaciones estatales con los jubilados del antiguo sistema de reparto y ningún organismo financiero internacional está dispuesto a financiar esta reforma, ya que se trata de gasto corriente.

La situación fiscal es muy frágil. En 2001 debió renegociarse con el FMI el techo permitido de déficit fiscal, aumentándolo del 3,7 al 6,5%, debido a la falta de ingresos. En 2003, el déficit fiscal se situó en un nivel inaceptable desde el punto de vista del FMI (8,5% del PIB), lo que impidió la suscripción de un nuevo acuerdo con este organismo, llegándose sólo a un acuerdo *stand by* luego de arduas negociaciones sobre el techo del déficit fiscal.

El resultado de tal situación ha sido una insolvencia financiera que pone en riesgo la sustentabilidad de las políticas, en especial la política social con un nuevo carácter centrado en la reducción de la pobreza. Con el reducido ahorro nacional, debe elegirse entre pago de deudas o inversión. El presupuesto general de la nación en 2003 resume

la crítica situación de las cuentas fiscales, cuando expresa que el 89% de las nuevas inversiones y gasto público serán financiados con deuda externa, interna y donaciones.

La EBRP, o política social, descansa en el HIPC, y la reducción anual del servicio de la deuda externa pública lograda a través de este programa es inferior a la transferencia de recursos al exterior, debido sobre todo al deterioro de los términos de intercambio. El monto renegociado HIPC-II para 2001 no representa ni el 1% del PIB nacional para dicho año. Y el servicio de la deuda (deduciendo la condonación) representaba el 83% de la inversión social presupuestada en 1999. Esto nos muestra no sólo el reducido nivel del alivio de la deuda, sino también la limitada magnitud de los recursos públicos asignados al área social respecto a los requerimientos para llevar a cabo una acción orientada al desarrollo humano y la superación de la pobreza. Es más, por designio gubernamental y acuerdo con los organismos financieros multilaterales, la aplicación de la estrategia de reducción de la pobreza operará casi exclusivamente con los fondos provenientes del HIPC-II (33 millones de dólares para 2001), que resulta en 17 dólares anuales por persona. El resto proviene de los recursos del Fondo de Inversión Productiva y Social (FPS) y otros créditos.

Aquí surgen diferentes elementos que deben considerarse, los cuales muestran la divergencia en las direcciones que los programas económico y social buscan seguir. La supuesta flexibilidad fiscal planteada en una de las premisas básicas del PRGF no se observa en la realidad, mientras que la condicionalidad aparentemente será más selectiva y se concentrará en las áreas de dominio del Fondo. La asignación de recursos se destina, entonces, a mantener los equilibrios macroeconómicos en un contexto de presupuestos inflexibles.

Las políticas de reducción de la deuda, en concordancia con las medidas de reforma estructural, buscan sustituir últimamente el financiamiento ligado a la deuda por inversión extranjera directa que ha ido en aumento en el país. Este pasó de 427 millones de dólares en 1996 a más de 819 en 2001 (cifras preliminares), aunque la cifra pico fue en 1999, con más de 1.003 millones de dólares. Es importante destacar que esta inversión se realizó fundamentalmente en las áreas de explotación y exploración de petróleo crudo y gas natural, transporte, almacenamiento y comunicaciones. Sin embargo, el comportamiento de estos sectores no tiene los efectos esperados sobre la población pues, por un lado, la absorción de mano de obra es marginal respecto de la población económicamente activa y, por otro, su aporte en impuestos es menor respecto de los que paga la mayor parte de la población a través del consumo y las transacciones.

El financiamiento de la estrategia para la reducción de la pobreza está entonces en riesgo. No se vislumbran políticas que acrecienten

el ahorro nacional disponible y, al mismo tiempo, la deuda externa tanto como la interna continúan creciendo. Resulta improbable que los requerimientos de financiamiento externo concesional se reduzcan mucho, inclusive más allá del mediano plazo. Pero lo que no se dice es que los créditos concesionales que recibe el país podrían estar llegando a su techo debido a políticas impuestas por los organismos internacionales. Al llegar Bolivia a un ingreso anual per cápita de mil dólares, el país quedaría fuera del rango de elegibilidad para acceder a este tipo de créditos. El límite se encuentra muy cerca. El año de graduación debió ser 2003, pero el gobierno busca negociar su postergación más allá de 2005; si es posible, 2007.

### **AUSTERIDAD FISCAL**

Mientras se reduce el ahorro nacional en relación al PIB<sup>12</sup>, la presión por presupuestos equilibrados aumenta. No obstante, en lugar de reorientar las políticas estatales hacia los factores que inciden sobre la reducción de los ingresos fiscales (producción, productividad, ingresos fiscales por concepto de utilidades, transferencias, flujos de capital, costo de las reformas estructurales, etc.), se optó por políticas que apuntan al gasto. Es decir, se plantea reorientar el gasto público hacia los sectores sociales vinculados con el desarrollo del “capital humano” (salud, educación, nutrición) y el desarrollo de la infraestructura física como estímulo a la actividad privada y crecimiento económico, ámbitos priorizados en concordancia con el rol subsidiario asignado al Estado en el modelo neoliberal.

En relación con los ingresos, la contracción de la inversión pública fue importante para la estabilización, ayudando al restablecimiento del equilibrio macroeconómico. Además se puso atención al aumento del ingreso, vía el aumento del precio de los hidrocarburos, que se gravaron con impuestos para su venta interna, y se incrementaron los precios de los servicios públicos. Para generar acumulación privada, se eliminaron impuestos a las exportaciones no tradicionales y a las utilidades de la empresa privada. Sin embargo, el crecimiento del ingreso es mucho menor al crecimiento del PIB, lo que significa que existe filtración (entre la producción y la recaudación).

Al reducirse el Estado y congelar la inversión pública, se produce una reorientación del gasto que rompe con los principios de universalidad de las políticas sociales y de los derechos de acceso a los servicios públicos, puesto que presupuestos equilibrados estuvieron acompañados de una mayor focalización de la población destinataria: los pobres rurales y la población periurbana.

---

12 Entre 1980 y 2000, el ahorro nacional disponible se reduce del 30,6% del PIB al 6,67.



A medida que el Estado ha dejado de financiar servicios públicos, se impulsa su privatización, tanto por la vía del cobro de servicios e insumos a quienes pueden pagarlos (el caso de la salud constituye un claro ejemplo), como a través de la presencia de proveedores privados (en los sectores de educación y salud). Complementariamente, se apela al capital social y las redes de solidaridad como recursos para los más pobres para compensar las fallas de mercado y el retiro del Estado (desarrollo rural, microcrédito, vivienda, servicios básicos, etcétera).

Con estas acciones se ha promovido la despolitización de lo social. El creciente desconocimiento por parte del Estado de los derechos sociales, por ejemplo, como fuente de acceso a bienes y servicios, ha llevado a sustituir la noción de sujeto de derechos por la de sujeto usuario. Esto es, se proveen servicios sociales a usuarios definidos, y no se ejerce el derecho a una prestación. Un ejemplo reciente de dicha afirmación se encuentra en el Plan Nacional de Empleo de Emergencia (PLANE). Este no se ha concebido en el esquema de los derechos al trabajo, sino como un servicio público focalizado de asistencia temporal a una población predeterminada que no tiene acceso a una fuente de ingresos, que se selecciona al azar de un registro de inscripción (lotería de un subsidio).

Otro ejemplo del abandono de la función social del Estado puede ilustrarse con el caso de la educación. En 2001, el 75% del gasto en este rubro estuvo destinado al componente de educación primaria. Ello significa que la educación secundaria y superior han dejado de ser una prioridad para el Estado. El grado de deserción en el nivel secundario es alto en el país, y la brecha entre hombres y mujeres es cada día más elevada. Este es el resultado de la “priorización” a la que debe someterse un Estado que, al mismo tiempo, hace del desarrollo del “capital humano” uno de los ejes centrales de su discurso en la lucha contra la pobreza y la exclusión social. La fuerte dependencia financiera, sin duda, marca el sometimiento del país a los lineamientos de las políticas externas.

La austeridad fiscal, como medida central del control de la inflación y el déficit fiscal, sigue siendo el mecanismo más eficiente para eliminar el componente “social” de las políticas sociales, es decir, su carácter obligatorio de efecto colectivo. De todas maneras, aun con una drástica reducción en la población destinataria, los recursos estatales resultan insuficientes para cubrir adecuadamente las demandas de gasto e inversión pública. En 2001, el 48% de la inversión pública en el marco de la EBRP fue financiada con recursos externos, porcentaje que alcanza al 57% en el componente de capacidades (educación, salud y vivienda).

### **REFORMA TRIBUTARIA**

El carácter regresivo del sistema tributario se expresa en la importancia relativa que tienen los impuestos al valor agregado (IVA) y a las transacciones (IT), que gravan el consumo y no la riqueza o las utilidades. La población más pobre destina la mayor parte de su ingreso al consumo y un porcentaje muy bajo al ahorro. En consecuencia, transfiere una parte importante de su ingreso a la economía por la vía de impuestos sin recibir ninguna contraprestación, especialmente en aquellos casos que no se benefician del acceso a servicios públicos. Las propuestas de política tributaria a futuro ya están encaminadas, como pudo conocerse a propósito del “impuestazo” incorporado en la propuesta de Presupuesto General de la Nación en marzo de 2003. Allí se planteó, además del mantenimiento de los impuestos al consumo, gravar los servicios personales incluyendo hasta los trabajadores asalariados que ganan más de dos salarios mínimos antes del pago al sistema de pensiones (12,5% sobre el total ganado). Se aludió también al carácter progresivo de esta propuesta de reforma, argumentando que quienes ganan más aportan un mayor monto de impuestos. Sin embargo, considerando los bajos salarios que rigen en la economía, este tributo afecta principalmente a los trabajadores. Si bien el impacto directo recae sobre los trabajadores varones (que constituyen el 70% de la población asalariada), tiene efectos indirectos, a través de la caída del consumo, sobre los trabajadores y trabajadoras independientes. En general, cualquier disminución del ingreso familiar, por muy leve que sea, provoca –bajo las condiciones actuales– un enorme impacto sobre la calidad de vida de la población, particularmente en las mujeres. Por ambas vías –impuestos directos e indirectos–, las mujeres se ven obligadas a recargar sus tareas en el ámbito doméstico para proveer de bienes y servicios que no pueden obtener en el mercado.

Esta reforma integral del régimen tributario, a la que el FMI condicionará sus futuros préstamos, ya fue diseñada por este mismo organismo mediante una consultoría con la unidad de política económica del gobierno hace más de cuatro años. Comprende el mantenimiento de los impuestos indirectos (IVA e IT) y la ampliación de la base tributaria a todas las personas ocupadas (asalariadas y no asalariadas), además de otras medidas de ajuste a los impuestos, a las utilidades y al consumo específico. Se recomienda la eliminación de los regímenes especiales y un gravamen a los servicios personales de quienes perciben un salario o ingreso superior a cuatro salarios mínimos nacionales.

Los efectos de estas medidas serían percibidos especialmente en los sectores medios de la población, que han dejado de ser sujetos de políticas redistributivas de corte universal. Así, en ausencia de contraprestaciones, lo más probable es el mayor empobrecimiento de la clase media, en un contexto en el que los salarios apenas son indexados a la inflación pasada (que es más una reposición que un aumento salarial). Tal situación conduce a un

aumento de la oferta de mano de obra disponible<sup>13</sup>, y redundando en una mayor competencia laboral por los escasos puestos disponibles en el mercado de trabajo, con efectos imprevisibles sobre la caída de los salarios medios, el aumento del desempleo y un mayor empobrecimiento de los hogares.

### ***LA REFORMA DEL SISTEMA DE PENSIONES***

Con la reforma del sistema de pensiones, se ha cambiado fundamentalmente la función de la política de seguridad social. Al margen del impacto social que todavía puede tener, el principal efecto es macroeconómico ya que se ha constituido, junto a la venta de las empresas estatales y la apertura a la IED, en una de las fuentes más importantes de concentración de la riqueza, esta vez en manos de los capitales extranjeros que administran las AFP. Al mismo tiempo, constituye otro ejemplo de la eliminación de subsidios públicos basados en la solidaridad, bajo el argumento de la inminente quiebra del sistema anteriormente vigente.

A medida que los mercados laborales se han vuelto más flexibles, la cobertura de la seguridad social abarca a un número cada vez más reducido de trabajadores que no supera el 10% del total de la fuerza de trabajo. Se plantea entonces un problema de desprotección social muy alta para la sociedad y con gran incidencia en su futuro. La mayoría de la población quedará desprovista de los beneficios de la jubilación y pasará a depender de los escasos recursos del Estado para subsistir. Sin embargo, no es previsible contar con seguro de vejez ni subsidios a la tercera edad (como el Bonosol) en la magnitud necesaria para atenuar la pobreza de amplios sectores de la población.

Desde una dimensión de género, es posible afirmar nuevamente que quienes más pierden con la menor cobertura de las prestaciones sociales son las mujeres, no solamente porque están sometidas a regímenes laborales que las excluyen de tales beneficios, sino también porque su rol principal históricamente asignado en la sociedad –la economía del cuidado– requerirá de su mayor esfuerzo. Si a esto se añade la mayor urgencia que tienen y tendrán las mujeres para responder a las necesidades de reproducción física de las familias con aportes que provienen del trabajo remunerado, gran parte de la transferencia al ámbito privado de las responsabilidades de reproducción social y generacional de la fuerza de trabajo recaerá sobre ellas.

### ***LIBERALIZACIÓN DEL MERCADO LABORAL***

A pesar de la precariedad creciente del empleo y su pérdida de centralidad como fuente regular de ingresos, integración social e identidad,

---

<sup>13</sup> Más miembros de los hogares presionarán al mercado laboral en la perspectiva de complementar o restaurar un umbral mínimo de ingresos para cubrir sus necesidades esenciales.

se insiste en reformar la legislación laboral para legitimar formas de empleo precario, empleo por horas, a tiempo parcial, eventual y sin beneficios colaterales. Esto significa una reforma en favor de mayor explotación del trabajo con el argumento de reducción de costos laborales para promover la creación de más empleos en el sector privado, sin importar su calidad. No se valoran los factores sociales y económicos que generan y agudizan la pobreza, tal como lo muestran los resultados del proceso de desregulación “de facto” de la legislación laboral desde 1985: mayor desempleo y subempleo de la fuerza laboral boliviana.

Los efectos de la liberalización se observan sobre el conjunto de trabajadores, y en especial sobre las mujeres y los nuevos aspirantes al mercado laboral. En un escenario de fuerte crecimiento de la participación de las mujeres en la actividad económica, la mayoría de ellas son segregadas en su inserción laboral según dos modalidades: en puestos de trabajo asalariado que exigen menores calificaciones para su desempeño y tienen un menor estatus en la jerarquía ocupacional, bajos salarios, jornadas parciales o, en el otro extremo, jornadas extensas sin una remuneración equivalente; y en actividades del sector informal donde se concentran aquellas que operan con escasos recursos complementarios al trabajo y de menor productividad e ingresos, aun en presencia de largas jornadas de trabajo.

En el caso de las mujeres con mayor calificación, se advierte también una tendencia a una mayor discriminación en el acceso a puestos de mayor jerarquía y a través de menores remuneraciones para puestos que generan igual valor. Las mujeres más pobres, en general, han sido excluidas del acceso a empleos asalariados, ya que los mismos se encuentran reservados para la reducida fracción de mujeres más escolarizadas. Como producto de tales tendencias, aun habiendo duplicado su presencia en el ámbito del trabajo remunerado, actualmente sólo una de cada tres mujeres accede a un trabajo asalariado. Finalmente, también el desempleo afecta con mayor intensidad a las mujeres, y en especial a aquellas que tienen mayores niveles de escolaridad.

Entre los jóvenes, el acceso a un empleo como fuente regular de ingresos es notoriamente escaso, pudiendo afirmarse que la crisis del trabajo es todavía más elevada entre aquellos que presentan mayores niveles de educación formal. Opera una especie de devaluación educativa en relación con las oportunidades que ofrece el mercado de trabajo, presentándose un fenómeno de desempleo juvenil creciente con inestabilidad laboral persistente.

Dado que el 65% de la fuerza laboral urbana y más del 70% de la fuerza laboral femenina se encuentran ocupados en actividades del sector informal urbano, no se plantean políticas de promoción a sus actividades en los ámbitos de acceso a recursos, conocimientos (asistencia

técnica) y acceso a mercados (comercialización y ventas), más allá de crear el marco institucional requerido para tal efecto. Se señala que, para lograr el desarrollo de la micro y pequeña empresa, “se simplificarán, modernizarán y adecuarán los sistemas legales vigentes [...] se apoyará la formalización de las MyPE (constitución legal, licencias de funcionamiento, régimen tributario) para que estas puedan acceder a los beneficios del sector formal (acceso al crédito y otras concesiones)” (Gobierno de Bolivia, 2001: 41). No se repara en que la sola formalización, sin cambios en las trabas estructurales que afectan el desempeño del sector, no tendrá ningún impacto en la mejora de los ingresos de los trabajadores independientes, poniendo en evidencia el carácter meramente discursivo de las políticas de apoyo a las actividades económicas de pequeña escala.

Algo similar ocurre en relación con las acciones de microfinanzas. Se plantea diversificar y ampliar la cobertura de microcrédito fortaleciendo el marco regulatorio y mediante la mejora de la eficiencia del crédito. Sin embargo, ninguna mención se hace a las restricciones de acceso al crédito que provienen de las altas tasas de interés que rigen en los sistemas de microfinanzas. Tampoco se toman en cuenta los efectos que sobre el costo del crédito ha tenido la nueva normativa de la Superintendencia de Bancos para la reconversión de los programas crediticios en manos de ONG financieras hacia bancos y fondos financieros privados que orientan su acción a maximizar el lucro. En su esfuerzo privatizador, los escasos recursos que se asignan al crédito a través del Fondo de Desarrollo del Sistema Financiero (Fondesif) o la Nacional Financiera Boliviana (Nafibo) acaban beneficiando a los segmentos con mayor capacidad de pago. Un estudio reciente sobre impactos del crédito muestra que este no contribuye a aliviar la situación de pobreza en los estratos de más bajos ingresos/montos crediticios, donde las mujeres se encuentran sobre-representadas. Por el contrario, las somete, junto a sus familias, a situaciones de mayor vulnerabilidad, por cuanto el crédito se destina a múltiples necesidades de los hogares que, debido al ambiente de crisis y recesión, han ingresado en mora con amenazas de perder sus bienes puestos en garantía.

Para concluir, resulta importante tener en consideración que las políticas macroeconómicas y reformas estructurales promovidas como condición para el refinanciamiento de la deuda no solamente continúan desconociendo la importancia de los factores económicos, sociales y políticos que generan y refuerzan la pobreza, sino que persisten en su deslegitimación del Estado como proveedor de protección económico-social, de derechos sociales y, más aún, como promotor de la cohesión e integración social.

## **SOBRE LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL BOLIVIANA**

Un importante elemento introducido en la forma de diseñar la política de desarrollo consiste en tener en cuenta los aportes de la población involucrada en el debate. Como se presentó en el primer apartado, el FMI ha dicho claramente que se compromete a apoyar la participación de la sociedad civil, escuchar puntos de vista y abrir todas sus políticas a la discusión de los diversos actores. Como se ha afirmado, parecería que el FMI no cree que una mayor participación signifique un desafío para el contenido del programa; esto es, que no implicaría que se propusieran programas radicalmente diferentes, sino que permitiría simplemente un mejor conocimiento por parte de la sociedad civil sobre por qué las reformas “estilo FMI” son necesarias, y así se apropiarían de ellas (Wood, 2000).

En rigor, los organismos internacionales donantes centraron mucha atención en la participación de la sociedad civil en la creación de las estrategias nacionales de reducción de la pobreza. Sin embargo, las repercusiones de dicha participación no alcanzaron al programa macroeconómico definido en el PRGF del Fondo, en el que la misma fue casi nula. En Bolivia no existe estructura para implementar una consulta que incluya a la población sobre temas macroeconómicos. Más aún, lo que parecería no existir es la suficiente voluntad política de abrir dicha discusión y de adecuar las políticas macroeconómicas al comportamiento microeconómico, que es aquel sobre el cual la sociedad decide/participa directamente. Quizás sea porque en realidad no existe la posibilidad de cambios radicales en la orientación del modelo. A pesar de la retórica de las IFI sobre participación, no hay evidencia de que cuando surgen propuestas alternativas al modelo tradicional su influencia en el programa macro sea permitida. Al respecto, FMI y BM afirman que su rol en la facilitación de la participación se reduce a apoyar al gobierno, que es el responsable de abrir los procesos de formulación de políticas, si es que así le parece.

Aparte de la clásica forma de participación de la población vía elección del Parlamento, a partir de 1994 se instauró la elección directa de los gobiernos municipales. Esta estructura descentralizada debería permitir a los municipios elaborar planes de desarrollo municipal de manera más independiente del gobierno central. Pero ello no sucede puesto que, a pesar de que los municipios han sido dotados de recursos para inversión directa, el uso de dichos recursos viene condicionado por el gobierno central a sectores específicos<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Los municipios resultan en meros ejecutores administrativos de la inversión planificada por el gobierno central, como se vio en el caso del uso de los recursos HIPC que fueron distribuidos a los municipios con una estructura de gasto rígida.

Para cumplir con el requisito de una estrategia de reducción de la pobreza elaborada de manera participativa, el gobierno boliviano ha creado el Diálogo Nacional como estructura única de la sociedad para influir en las políticas públicas. Así, la EBRP fue supuestamente construida como resultado del Diálogo Nacional del año 2000. Sin embargo, existen varias críticas a dicho proceso:

- La estructura del Diálogo fue diseñada sobre temas sociales, económicos y políticos a tratarse por separado. Los representantes de la sociedad civil estuvieron confinados a temas sociales, sin tener la posibilidad de discutir el modelo macroeconómico fundamental. La agenda a discutir en el Diálogo fue diseñada por el gobierno, y los actores invitados debieron atenerse a ella. El FMI enfatizó que el impacto del Diálogo Nacional estaría restringido al gasto social y no irrumpiría en el modelo macroeconómico (Eurodad, 2000). En las palabras de la European Network on Debt and Development, “las ONG reportan consistentemente que existen dos procesos paralelos, aspectos ‘sociales’ discutidos en el contexto de la EBRP –con cierto grado de participación– y aspectos ‘macro’ discutidos en el contexto del PRGF –sin participación” (Eurodad, 2001).
- En el Diálogo faltó la inclusión de grupos vulnerables mayores, percibiéndose que “una deficiencia básica del Diálogo Nacional 2000 estuvo en la falta de participación de los sindicatos de trabajadores urbanos y rurales y en el limitado tratamiento de reivindicaciones y demandas de la sociedad, en particular de los sectores empobrecidos del país” (Aguirre y Espada, 2001: 14).

Las IFI no recogieron estas observaciones y el reporte del Joint Staff Assessment de mayo de 2001 no mencionó las críticas de las redes mayores de la sociedad civil boliviana ni de las manifestaciones sociales de abril y septiembre-octubre de 2000. El reporte se concentró sólo en elementos “positivos” del Diálogo. Incluso, tampoco se mencionó el contexto en el cual se llevó a cabo el Diálogo: estado de sitio, bloqueos de caminos, congreso nacional de trabajadores campesinos, todo lo cual no permitió la participación de diversos sectores representativos de la sociedad civil, como la Central Obrera Boliviana (COB), la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), Cocaleros, sindicatos de trabajadores, mujeres, etc. Dichos aspectos restaron participación de la sociedad civil en el Diálogo. La amplia convocatoria a la que se refiere el gobierno resulta de la participación de los gobiernos municipales, entendiéndolos como representantes de la sociedad civil y no como parte de la estructura del sector público.

El problema de los temas abarcados en el Diálogo y de los actores presentes significa que no es posible asumir que la EBRP sea el resultado de una discusión abierta entre gobierno y sociedad civil boliviana. Asimismo, muchos grupos de la sociedad civil han expresado sus frustraciones respecto de las conexiones entre los resultados y las conclusiones del Diálogo y la EBRP.

Tomando en cuenta la evidente falta de conexiones entre el programa macroeconómico y la EBRP, retomamos la lógica de colección de propuestas de la población establecida por el FMI –construir la política macroeconómica (PRGF) en base a una estrategia de reducción de la pobreza elaborada de manera participativa–, y podemos concluir que ello en Bolivia no sucedió. La lógica Diálogo participativo → EBRP participativa → PRGF participativo no funcionó. La realidad mostró algo diferente: Diálogo limitadamente participativo → EBRP no participativa → PRGF sin participación alguna.

Aparentemente, esta realidad se mantendría en un futuro previsible. En nuestras entrevistas con delegados del BM, el FMI y el gobierno, nadie expresó conocer planes para una consulta pública respecto de las políticas macroeconómicas y reformas estructurales, pilares centrales de la política pública. No existen mecanismos oficiales a través de los cuales los grupos sociales puedan discutir o influir en políticas macroeconómicas, y quizá estos nunca se plantearon como necesarios para el diseño de tales políticas.

La única manera en que la población logra hacerse escuchar parece ser a través de la generación de conflictos. Ejemplo de ello fueron los episodios ocurridos a principios de 2003, cuando el gobierno boliviano preparaba un nuevo programa económico para ser presentado al FMI, en que propuso una reforma tributaria con significativos efectos perjudiciales para el poder adquisitivo de la población, en especial de los sectores de menores ingresos, y sin grandes beneficios para el erario nacional (el famoso *impuestazo*). Fue sólo a través de un conflicto de grandes magnitudes que la población logró que el gobierno retrocediera en su decisión. Durante el 12 y 13 de febrero se produjeron 33 muertes entre civiles, policías y militares e innumerables destrozos de inmuebles y equipos de instituciones públicas y privadas

## SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS

En la actualidad existe mucha discusión entre IFI, gobiernos de países prestatarios y activistas de la sociedad civil sobre la necesidad de evaluar los impactos de las políticas y condicionalidades de los programas multilaterales. En Bolivia, a nivel gubernamental, el encargado del seguimiento y monitoreo de la EBRP es el Comité In-



terinstitucional de Seguimiento a la Estrategia (CISE), constituido por el viceministro de Participación Popular, el Instituto Nacional de Estadística (INE) y la Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales (UDAPE). Es importante mencionar que se ha producido un cambio de gobierno, por lo cual la forma de evaluación ha variado. El primer reporte del CISE, realizado por el gobierno anterior que elaboró la EBRP, se refería sólo a su implementación a nivel institucional, limitando el análisis a la presentación del grado de avance (expresado en porcentaje) de las actividades cumplidas, pendientes y en proceso. Dicho reporte no efectúa un análisis de la línea que está tomando la EBRP en esta primera etapa; no se cuenta con el detalle del tipo de proyectos/acciones que se desarrollan, y tampoco se observa una dirección de las acciones hacia el fomento a la producción que tanto clama la EBRP.

El tercer reporte del CISE fue elaborado por un nuevo gobierno que anunció que reformularía la EBRP, por lo que su evaluación es más crítica y detallada. En el documento se reconoce que la EBRP constituye una base adecuada para la ayuda concesional al país, pero que descuida su carácter estratégico, no logrando una efectiva priorización de programas. Respecto de los avances de la Estrategia en la generación de oportunidades de empleo e ingreso, se menciona que estos se orientaron al fortalecimiento institucional y la definición de normas para iniciar acciones. El área más rezagada y olvidada es la del desarrollo rural. Respecto de las capacidades productivas, se identificó como un logro importante la asignación de recursos para educación, salud e infraestructura productiva y social. En relación con el componente de seguridad y protección, la UDAPE afirma que se necesita avanzar en la definición de mecanismos más concretos para reducir los riesgos y la inseguridad de los pobres (empleo y tierras constituyen casos ilustrativos). Sobre la participación e integración social, si bien se reconoce la importancia de mayor participación, mayor control social y mayor descentralización, la EBRP no especifica acciones concretas para avanzar en tal dirección. Además, el carácter transversal que le otorga la EBRP a los temas de género, etnias y medio ambiente deja en evidencia la carencia de enfoques para una acción más efectiva.

Respecto de la forma de monitoreo y evaluación, se advierte que una de las limitaciones fue la falta de articulación del Sistema de Monitoreo y Evaluación (SME) con un sistema explícito de gestión por resultados a nivel nacional, municipal e intersectorial. Es por ello que se pretende constituir un nuevo SME vinculado a compromisos de gestión por resultados entre niveles de gobierno y sectores sociales y productivos. Se plantea efectuar un seguimiento a través de indicadores de re-

sultado e indicadores de impacto de manera más directa (vía registros administrativos, censos y encuestas). Sin embargo, el gran vacío es que el seguimiento realizado hasta ahora no analiza si la reducción de la pobreza se encuentra en proceso o no. El FMI sostiene:

El seguimiento y control público [*accountability*] de las políticas [macroeconómicas, reformas estructurales, sociales y de reducción de la pobreza] será reforzado por un debate continuo y por el conjunto de indicadores de resultado que permitirán que la efectividad y eficiencia de las políticas, incluyendo gasto público, sean monitoreadas (FMI, 1999: 5).

Existen más posibilidades de participación de la sociedad civil en el seguimiento y monitoreo de las políticas públicas que en el proceso de su formulación, en especial de las políticas macroeconómicas. Además, se puso especial atención en la EBRP, buscando institucionalizar su monitoreo, no sólo por parte del sector público (CISE) sino también de la sociedad civil.

Así, respondiendo a la pregunta acerca de qué representante de la sociedad civil va a seguir y evaluar la Estrategia y el PRGF, todos los entrevistados afirmaron que lo haría el Mecanismo de Control Social (MCS), creado en 2002 de acuerdo a la Ley del Diálogo. Según esta norma, las principales atribuciones del MCS son ejercer el control social sobre la implementación de la EBRP y el uso de los recursos librados por la Iniciativa HIPC; acordar con el Poder Ejecutivo los indicadores que se utilizarán para evaluar los resultados, efectos e impactos de la EBRP; y promover el fortalecimiento de las instancias departamentales y municipales para el adecuado funcionamiento del control social.

Según se desprende de las entrevistas, parecería que dicho mecanismo representa la solución a todo lo referido a la participación. Sin desconocer el potencial que pueda tener tal institución, ni su legitimidad, existe el peligro de que se convierta en excusa para que las futuras instancias de control deslinden obligaciones sobre ella o que las instituciones gubernamentales, por la sola existencia del MCS, consideren que sus acciones están siendo monitoreadas por la sociedad civil. Incluso ya se presenta cierta confusión con respecto a la cobertura del trabajo del MCS. Los representantes del sector público sostienen que el MCS abarcará todo el presupuesto nacional y las políticas públicas en su conjunto. Por su parte, el FMI considera que alcanzará a todos los aspectos macroeconómicos. Sin embargo, los representantes de CEPAS-Cáritas, organización líder en el proceso de conformación del MCS (y del propio MCS), alegaron que en una primera etapa se cubrirán los recursos

provenientes de la Iniciativa HIPC y, con ello, las áreas de educación, salud e infraestructura productiva y social.

Actualmente, la capacidad del MCS es limitada. En este primer año de existencia se ha concentrado más en la estabilización institucional que en acciones concretas de control sobre la EBRP y el uso de recursos HIPC. Otro elemento cuestionable al MCS es su representatividad. A pesar de que procura alejarse de la Iglesia Católica, esta sigue ejerciendo una hegemonía importante sobre los demás sectores. A la vez, la institución se está acercando a organismos bilaterales de financiamiento, en especial al DFID. Al mismo tiempo, el CISE sugirió que el MCS debería formar parte del mismo, o al menos participar de las reuniones de planificación del proceso de reformulación de la Estrategia y Diálogo Nacional. Estas últimas situaciones no harían más que fortalecer el carácter funcional del MCS al sector público y alejarlo de la sociedad civil.

En relación con otros grupos de la sociedad civil que participan en el seguimiento de la EBRP y el uso de los recursos HIPC, se observa un creciente involucramiento y preocupación. Ello se acentuó a partir del momento en que el actual gobierno anunció la próxima reformulación de la Estrategia y la convocatoria a un nuevo Diálogo Nacional. Los resultados de la aplicación de la EBRP, la eficiencia en el uso de los recursos HIPC, el proceso de reformulación, las implicaciones a nivel sectorial, las conexiones con el programa macroeconómico y el proceso de negociación entre el gobierno y el FMI están siendo introducidos en las agendas de discusión de diversas ONG y organizaciones sociales sectoriales.

En diciembre de 2002, tres organizaciones no estatales<sup>15</sup> organizaron un seminario de evaluación “de la implementación de la EBRP”. Este constituyó el primer intento de evaluación de la Estrategia que reunió a todos los sectores interesados, desde la cooperación internacional, el gobierno nacional en sus diferentes esferas, centros de investigación, organizaciones sociales de los sectores involucrados, productores urbanos y rurales, hasta las organizaciones de desempleados. El gobierno luego llevó a cabo otros eventos de evaluación, pero las organizaciones sociales que representan a los sectores a los cuales va dirigida la Estrategia no participaron y el debate quedó restringido al gobierno, la cooperación internacional y los analistas.

Algunas dificultades pueden presentarse cuando se quiere evaluar una política pública como la EBRP. Entre los más importantes se

---

15 Una ONG: CEDLA, Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario; una institución de la iglesia: CEPAS-Cáritas, Comisión Episcopal de Pastoral y Acción Social; y el Mecanismo Nacional de Control Social.

encuentra la falta de información. Si la observación fue realizada por la cooperación bilateral, resulta evidente la mayor dificultad que deben enfrentar grupos de la sociedad para encontrar información regular, precisa y apropiada. En segundo lugar, más allá de que la elaboración de metas en la Estrategia constituye en sí una mejora –es la primera vez que Bolivia tiene una estrategia con metas cuantificables–, el problema radica en que estas son todavía demasiado generales y por lo tanto difíciles de evaluar.

Frente a ello, se advierte que aún es necesario desarrollar capacidades en la población para la comprensión, análisis y crítica de las políticas públicas, en especial de las políticas macroeconómicas. Debe difundirse mayor información y facilitar el debate respecto de los lineamientos básicos de la política social y económica, así como generar debates a nivel nacional y local sobre los impactos de las políticas macroeconómicas y los programas de ajuste de las instituciones internacionales de financiamiento. Es preciso fortalecer las capacidades del gobierno y de la sociedad civil para monitorear los impactos de las políticas públicas, incluidas las macroeconómicas. Esto significa que los espacios de participación y control de la sociedad civil deben ser definidos de tal forma que la información sea retroalimentaria, compartiendo los datos procesados. Las IFI tienen un rol importante al respecto; han prometido apoyar a los gobiernos nacionales para fortalecer sus capacidades, generar información y abrir debates para la discusión por parte de varios grupos. Existe también un rol clave para los actores de sociedad civil, como el MCS y redes de organizaciones, en el fortalecimiento de conocimientos y capacidades de los grupos sociales.

El monitoreo de los presupuestos públicos, los impactos sociales, económicos y de pobreza de las políticas económicas y sociales del sector público y el impacto del PRGF en relación con los indicadores de la EBRP constituyen temas fundamentales en los cuales toda la sociedad boliviana debe involucrarse. En teoría, el Presupuesto General de la Nación debería estar basado en la EBRP, por lo que un método clave para la sociedad sería seguir las prioridades y el gasto del presupuesto en relación con la pobreza y la EBRP. De la misma manera, se debe monitorear y realizar un seguimiento al PRGF y a la Carta de Intenciones, a sus condicionalidades y a las reformas estructurales en relación con la pobreza.

#### **ANÁLISIS DE IMPACTO SOCIAL Y DE POBREZA**

A pesar de la retórica a nivel internacional sobre la importancia de realizar un análisis del impacto social y pobreza en Bolivia, en realidad no se conocen planes inmediatos para su implementación. Dichos análisis deberían realizarse antes de la formulación de políticas macroeconó-

micas y reformas estructurales clave, examinando los efectos que tales medidas podrán tener sobre la población y sus condiciones de vida, sobre el comportamiento económico y la situación social y política. Si este análisis se hubiera realizado antes del impuestazo de febrero de 2003, probablemente se podría haber evitado la explosión social.

Sin embargo, en las entrevistas realizadas para este estudio se advirtió una confusión respecto al cronograma de implementación, y tampoco quedaba claro si esta se realizaría antes de la próxima negociación del programa PRGF. El representante del FMI en Bolivia sostuvo que sería ideal implementarlo antes del próximo PRGF pero que, siendo realista, consideraba posible que ello no ocurriera así. Dijo creer que el DFID (agencia de cooperación inglesa) estaba realizando un PSIA piloto en Bolivia, pero voceros del DFID lo desmintieron. De todas maneras el representante del FMI señaló que no se podía esperar a que estos análisis se realizaran, ya que no era posible frenar toda la negociación FMI/gobierno boliviano por la no existencia de los análisis de impacto de las medidas a ser implementadas. Queda claro que si no se realizan PSIA antes de la nueva negociación no existirá la posibilidad de introducir las “ideas frescas respecto a las estrategias y medidas necesarias para alcanzar la meta compartida de crecimiento y reducción de la pobreza” (FMI, 1999: 5) que deberían expresarse en la próxima Carta de Intenciones. La primera responsabilidad de realizar los PSIA es del gobierno, fundamentalmente del CISE, que está desarrollando un sistema, metodología e indicadores para este tipo de evaluaciones. No obstante, no ha avanzado mucho, puesto que se encuentra en una etapa inicial.

Un objetivo clave de los PSIA consiste en asegurar que las políticas a aplicarse sean las más apropiadas en lo que respecta a la pobreza. Las políticas que deberían ser evaluadas son fundamentalmente el tratamiento impositivo, las reformas de subsidio, las variaciones en las tasas de cambio, la liberalización de precios, las situaciones específicas de las áreas de hidrocarburos y pensiones. Igualmente, debe analizarse si las acciones se dirigen a la creación de empleos y el mejoramiento de los ingresos. Qué tipo de apoyo se brindó a las micro y pequeñas empresas, el desarrollo de las políticas de microcrédito y los canales de conexión entre estas unidades productivas y el mercado nacional e internacional también son temas de análisis. Además, debe tenerse en cuenta el nivel de redistribución de riqueza que todas estas medidas significan, y sus efectos sobre los niveles de ingresos y empleo de la población. Asimismo, el proceso de análisis de impactos debería ser abierto y participativo. La lógica de cada programa debe ser explicada, las opciones de discusión presentadas por grupos sociales varios, y los resultados de estas conversaciones deben ser incorporados en las

revisiones del PRGF. Los PSIA tienen que ser multidisciplinarios, incluyendo todas las dimensiones de la pobreza, no solamente la provisión de servicios básicos.

### **CONSIDERACIONES FINALES**

El objetivo de esta investigación fue realizar un análisis sobre las orientaciones del enfoque del crecimiento y reducción de la pobreza recientemente propuesto por los organismos multilaterales para los países pobres prestatarios, su reflejo en las políticas públicas nacionales y sus implicancias en las esferas económica, social y política.

Bolivia trabaja con el FMI desde fines de la década del cuarenta y en muy pocas ocasiones incumplió con los acuerdos. Incluso ejecutó siempre de manera muy aplicada las políticas macroeconómicas, los planes de estabilización y las reformas estructurales definidas con él. Ahora, cuando el FMI plantea (supuestamente) un nuevo enfoque, sucede lo mismo. Indiscutiblemente, la esencia del enfoque no ha variado: se continúan reforzando las condiciones de funcionamiento de una economía de libre mercado.

En esta lógica de política de desarrollo, no existió jamás una conexión proporcional entre la política económica y la social. La primera siempre tuvo prioridad; el objetivo de crecimiento siempre fue prioritario al de distribución. La política social, supeditada a la económica, consistió en programas de alivio a la pobreza centrados en la satisfacción de necesidades básicas (salud, educación, vivienda), enfrentando los problemas de empleo y nivel de ingresos con programas de emergencia. No se consideraron en el diseño de las políticas sociales las causas estructurales de la pobreza y la exclusión, que en Bolivia se manifiestan precisamente en bajos niveles de ingreso, desempleo y precariedad e informalidad del trabajo. Al separar lo económico de lo social, y no conectar lo macroeconómico con lo micro, se pierde el enfoque integral imprescindible en las políticas públicas. La EBRP, nombre de la política social boliviana a partir del año 2001, incluye entre sus componentes fundamentales la generación de empleo e ingresos y el desarrollo de la capacidad productiva. Sin embargo, desde las primeras fases de su implementación, el gobierno no ha buscado desarrollarlos. Se evidencia, entonces, que la mecánica del modelo neoliberal se mantiene: primero lo económico, luego lo social, suponiendo que lo social vendrá como consecuencia casi mecánica de lo económico. Se trata de un supuesto básico del modelo neoliberal que no se verifica en la realidad.

Otro supuesto del modelo, desmontado por la evidencia empírica, es que las políticas macroeconómicas apoyadas en el mercado y el sector privado y dirigidas al comercio exterior, junto con las reformas estructurales complementarias, posibilitan un mayor crecimiento

económico. Es justamente allí donde reside la limitación fundamental para la economía nacional: una insuficiente generación de recursos propios, bajo ahorro interno, sobre todo nacional. Bolivia depende en exceso del financiamiento externo –multilateral y bilateral– de carácter concesional para el mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos y la inversión en el área social. La IED, otro importante sustento de la inversión total en Bolivia, no interviene en el área social, enfocándose fundamentalmente en servicios y explotación de recursos naturales. La deuda pública (externa e interna) está aumentando. Los montos condonados de deuda no representan una gran proporción del saldo y, por el contrario, agudizan la necesidad de incurrir en nuevos créditos. Se destinan recursos limitados para la lucha contra la pobreza. La precariedad financiera representa, entonces, un riesgo mayor para la ejecución de la estrategia social.

El gobierno se encuentra reformulando la EBRP en un contexto económico de crisis debido a los magros resultados de las políticas implementadas y la vulnerabilidad de la economía nacional. Una vez más, se presencia cómo lo económico se antepone a lo social. La propuesta de reformulación que el gobierno plantea deja de lado la lucha frontal contra la pobreza y apunta a construir una estrategia de generación de riqueza. A pesar de que aún sólo se trata de una propuesta, la misma se orienta al desarrollo y fortalecimiento de catorce cadenas productivas para destinarlas a la exportación. Se verifican los pilares del modelo: el sector privado es el principal, la producción está dirigida al comercio exterior, todo debe desarrollarse en un contexto de libre mercado.

El modelo sigue negando el papel del Estado en el ámbito productivo. No obstante, el sector privado no se encuentra a la altura del rol que se le ha asignado como motor de la economía. Ante esta falta de inversión privada, la inversión pública se vuelve imprescindible. Entonces, la persistente negación de un rol para el Estado ya no es un asunto de desconocimiento de la necesidad, sino que en todo caso responde a un alineamiento ideológico con la ortodoxia neoliberal.

Frente a esta situación, debe considerarse que el Estado no puede aislarse de la economía, y que debe intervenir en aquellos mercados que funcionan permanentemente en desequilibrio, para suavizar o corregirlos y eliminar o rectificar las desigualdades sociales producidas por su mal funcionamiento.

Es en esta dirección que apunta la propuesta de reformulación de la EBRP. El Estado reconoce que debe participar, pero no como un actor empresarial más, sino como un *Estado facilitador*; en lugar de realizar una intervención directa, busca facilitar y regular el marco en el cual otros actores se desarrollen. En este sentido, el Estado manifiesta la intención de apoyar estratégicamente a las cadenas productivas,

encargándose de que surjan los pactos productivos necesarios entre los distintos actores, públicos y privados, recurriendo quizás en algunos casos al subsidio de ciertas acciones (por ejemplo, estudios de mercado de los diferentes productos que se pretende exportar). Así el Estado reconoce que debe participar, pero lo hace en un marco ya conocido, con resultados también conocidos, de fortalecer la empresa privada y el comercio exterior.

En vista de los escasos logros del Programa de Ajuste Estructural, y frente al hecho de que el FMI y el BM insisten en que no se vulneren las políticas fiscales, monetarias, comerciales y financieras que constituyeron la base a partir de la cual se alcanzaron esos pobres logros –posiciones estas secundadas por el gobierno boliviano–, no se vislumbra que con la introducción del concepto de reducción de la pobreza en el discurso la suerte de la economía y de la mayoría de la población en Bolivia pueda cambiar.

Este “nuevo” enfoque manejado por las IFI y el gobierno tiene también como premisa básica la ampliación de la participación de la sociedad civil. Sin embargo, los canales existentes no parecen ser los adecuados. El Diálogo Nacional ha probado ser insuficientemente participativo, por lo que la estrategia contra la pobreza –construida a partir de este– tampoco lo es y, en consecuencia, tampoco son participativos el PRGF y el programa macroeconómico. El déficit observado en materia de participación y la falta de incorporación de las opciones y estrategias de la población en las acciones cuestionan entonces la legitimidad de la política contra la pobreza.

El nuevo servicio de créditos concesionales del FMI exige la elaboración de una estrategia de reducción de la pobreza conformada de manera participativa con los diversos sectores y actores del desarrollo, con la expectativa de que surjan “ideas frescas” para alcanzar los objetivos de crecimiento y reducción de la pobreza. Sin embargo, la Estrategia fue construida cuidando de no vulnerar las políticas fiscales, monetarias, comerciales y financieras. De esta manera, las “ideas frescas” no se plasmaron en las políticas públicas. A pesar de todo, los organismos internacionales consideran que la EBRP es participativa, y legitiman así sus políticas.

Igualmente preocupante resulta que tanto organismos financieros multilaterales como los gobiernos que se rigen por el modelo neoliberal no evalúan los resultados de sus políticas ni el impacto que estas tienen en la población. Aunque ha quedado demostrado que este enfoque de desarrollo no permite un crecimiento sostenido, y que un mayor crecimiento tampoco significa beneficios para toda la población, la ausencia de evaluación de impacto persiste. Las IFI, y en especial el gobierno boliviano, deberían entonces reconsiderar su enfoque de



política de desarrollo, ya que no sólo no existen resultados tangibles en la lucha con la pobreza, sino que se verifica una mayor polarización en las brechas de ingreso y oportunidades.

Por ello, se considera que el gobierno debería realizar una evaluación seria de los impactos sociales y en la pobreza de sus políticas públicas, planteada como condición previa al nuevo PRGF. La evaluación debe ser de carácter multidisciplinario y abarcar todas las dimensiones de la pobreza, sin restringirse a la provisión de servicios básicos. El Fondo y el BM deben cumplir con su compromiso de apoyar la implementación de dicho análisis, que debe ser realizado con la participación de todos los actores que toman parte del proceso de desarrollo. Para ello, el FMI, el BM y principalmente el gobierno boliviano deberían difundir toda la información necesaria en el momento apropiado, en particular el borrador de las cartas de intenciones, en español y antes de que se firmen los acuerdos.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguirre, Álvaro et al. 1992 “La intencionalidad del ajuste en Bolivia” en *Programa de Ajuste Estructural* (La Paz: CEDLA) N° 3.
- Aguirre, Álvaro et al. 2001 *La deuda externa en Bolivia: 125 años de renegociaciones y ¿cuánto más?* (La Paz: CEDLA).
- Aguirre, Álvaro y Espada Juan Luis, 2001 “Problemas de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza” en *Documentos de Coyuntura* (La Paz: CEDLA) N° 3.
- Arze, Carlos 2000 “Políticas sociales y trabajo en el neoliberalismo” en *Documentos de Coyuntura* (La Paz: CEDLA) N° 2.
- Arze, Carlos et al. 1993 “Empleo y salarios: el círculo de la pobreza” en *Programa de Ajuste Estructural* (La Paz: CEDLA) N° 5.
- BM-Banco Mundial 1998 “Country assistance strategy” en [www-wds.worldbank.org/servlet/WDS\\_IBank\\_Servlet?pcont=details&eid=000009265\\_3980625102543](http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDS_IBank_Servlet?pcont=details&eid=000009265_3980625102543)> acceso abril de 2002.
- BM 2000 “Bolivia: diagnóstico sobre la pobreza 2000”, mimeo.
- BM 2001 “Country assistance strategy progress report” en [www-wds.worldbank.org/servlet/WDS\\_IBank\\_Servlet?pcont=details&eid=000094946\\_01052204005268](http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDS_IBank_Servlet?pcont=details&eid=000094946_01052204005268)> acceso abril de 2002.
- BM 2002a “A user’s guide to poverty and social impact analysis” en <http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/sdvertx.nsf/61ByDocName/cialImpactAnalysisUsersGuidetoPovertyandSocialImpactAnalysis>>.

- BM 2002b “Transcripts of Townhall meeting of Managing Director of the IMF and President of the World Bank with civil society representatives participating in the International Conference on Poverty Reduction Strategies” en <www.worldbank.org>.
- Carafa, Carlos 2000 “Los grupos consultivos y los pronunciamientos sobre la pobreza”, Instituto PRISMA, La Paz, Documento de Discusión.
- Cardim de Carvalho, Fernando 2000 “The changing role and strategies of the IMF and the perspectives for the emerging countries” en *Revista de Economía Política*, N° 20 (1), enero-marzo.
- CEDLA 2002 *¿Qué país nos quieren dejar? Análisis de las propuestas electorales de ADN, LyJ, MAS, MIP, MIR, MNR, NFR, UCS y PS* (La Paz: CEDLA).
- CEDLA 2003 *El servicio de crecimiento y reducción de la pobreza del FMI: un callejón sin salida* (La Paz: CEDLA).
- CISE-Comité Interinstitucional de Seguimiento a la Estrategia 2002 *Primer reporte de seguimiento a la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza* (La Paz: Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación de Bolivia).
- CISE 2003 *Tercer reporte de seguimiento a la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza* (La Paz: Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación de Bolivia).
- Dorado, Hugo et al. 1992 “Economía mundial y organismos multilaterales” en *Programa de Ajuste Estructural* (La Paz: CEDLA) N° 1.
- Escobar, Silvia 2002 “Condicionalidad externa y desarrollo. Evaluando la EBRP” en *Documentos de Coyuntura* (La Paz: CEDLA) N° 5.
- Eurodad-European Network on Debt and Development 2000 *Poverty reduction strategies, country profile, Bolivia* (Bruselas: Eurodad).
- Eurodad 2001 *Poverty and structural adjustment update* (Bruselas: Eurodad).
- Finanzas y Desarrollo* 1984 “El papel del FMI en los países en desarrollo” (Washington: FMI).
- Finanzas y Desarrollo* 1986 “El ajuste, el crecimiento y el papel del Fondo” (Washington: FMI) marzo.

- FMI-Fondo Monetario Internacional 1999 “The Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF). Operational issues” en <[www.imf.org/external/np/pdr/prsp/poverty2.htm](http://www.imf.org/external/np/pdr/prsp/poverty2.htm)> acceso abril de 2002.
- FMI 2001a “Social impact analysis of economic policies. A factsheet” en <[www.imf.org/external/np/exr/facts/sia.htm](http://www.imf.org/external/np/exr/facts/sia.htm)> acceso mayo de 2002.
- FMI 2001b “The IMF’s Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF). A factsheet” en <[www.imf.org/external/np/exr/facts/prgf.htm](http://www.imf.org/external/np/exr/facts/prgf.htm)> acceso abril de 2002.
- FMI 2002a “Public information notice N° 02/30: IMF executive board reviews the Poverty Reduction and Growth Facility” en <[www.imf.org/external/np/sec/pn/2002/pn0230.htm](http://www.imf.org/external/np/sec/pn/2002/pn0230.htm)> acceso mayo.
- FMI 2002b “Review of the Poverty Reduction and Growth Facility. Issues and options” en <[www.imf.org/External/NP/prgf/2002/021402.htm](http://www.imf.org/External/NP/prgf/2002/021402.htm)> acceso mayo.
- FMI/IDA 2001 *Poverty Reduction Strategy paper. Joint staff assessment* (FMI/Asociación Internacional para el Desarrollo).
- Gobierno de Bolivia 2001 *Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza* (La Paz: Gobierno de Bolivia).
- Gobierno de Bolivia 2002 *Bolivia: mapa de la pobreza. Censo Nacional de Población y Vivienda 2001* (La Paz: Instituto Nacional de Estadística/UDAPE).
- Gobierno de Bolivia/FMI 2001 “Carta de intenciones” en <[www.imf.org/external/np/loi/2001/bol/01/index.htm](http://www.imf.org/external/np/loi/2001/bol/01/index.htm)> acceso abril de 2002.
- Gobierno de Bolivia/FMI 2003 “Carta de intenciones” en <[www.imf.org/external/np/loi/2003/bol/01/index.htm](http://www.imf.org/external/np/loi/2003/bol/01/index.htm)> acceso marzo de 2003.
- Guitián, Manuel 1987 “El papel del Fondo en el ajuste” en *Finanzas y Desarrollo* (Washington: FMI) junio.
- Lal, Deepak 1995 *The misconceptions of development economics* (Londres: Corbridge).
- Larrazabal, Hernando et al. 2000 *Ajuste estructural y desarrollo productivo en Bolivia* (La Paz: CEDLA).
- Nyamugasira, Warren y Rowden, Rick 2002 *New strategies, old loan conditions. Do the IMF and World Bank loans support countries’ poverty reduction strategies. The case of Uganda* (Uganda National NGO Forum/RESULT Educational Fund).

- Oxfam International 2001 *Making PRSPs work: the role of poverty assessments* (Oxfam International).
- Pérez, Ernesto 2000 *La orientación de la política social y el programa HIPC* (La Paz: CEDLA).
- Pérez, J.L. 2001 “Indicadores para la evaluación y seguimiento de los resultados de la EBRP”, Seminario Análisis y Discusión de la EBRP, Bolivia, mimeo.
- PRISMA 2000 *Las políticas sobre la pobreza en Bolivia. Dimensión, políticas y resultados (1985-1999)* (La Paz: Plural).
- Ramos Arauco, Cecilia y Escobar, Silvia 2003 “Políticas públicas a control remoto. El rol del FMI y Banco Mundial en Bolivia” en *Cuadernos de Trabajo* (La Paz: REMTE-Red Latinoamericana de Mujeres Transformando la Economía) N° 4.
- SAPRIN 2002 “The policy roots of economic crisis and poverty, a multi-country participatory assessment of structural adjustment” en <[www.saprin.org/SAPRI\\_Findings.pdf](http://www.saprin.org/SAPRI_Findings.pdf)>.
- Stiglitz, J. 2002 “Transcripción Stiglitz” en *Documentos Ética y Desarrollo* (Banco Interamericano de Desarrollo). En <[www.iadb.org/etica/Documentos/sti\\_trans.pdf](http://www.iadb.org/etica/Documentos/sti_trans.pdf)>.
- Udape 2001 *Programa de seguimiento y evaluación a la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza* (La Paz: Ministerio de Hacienda de Bolivia).
- Whaites, A. (ed.) 2002 *Masters of their own development. PRSPs and the prospects for the poor* (World Vision International).
- Williamson, J. 1990 “Lo que Washington quiere decir cuando se refiere a reformas de las políticas económicas, la cultura de la estabilidad y el Consenso de Washington” en *Colección Estudios e Informes* (Barcelona: La Caixa) N° 15.
- Wood, Angela 1997 *The IMF's enhanced structural adjustment facility. What role for development* (Bretton Woods Project).
- Wood, Angela 1999 *What role for the multilateral institutions, donors and NGOs in the new framework for poverty eradication?* (Bretton Woods Project).
- Wood, Angela 2000 “The ABC of PRSP” en <[www.brettonwoodsproject.org/article.shtml?cmd%5B126%5D=x-126-15882](http://www.brettonwoodsproject.org/article.shtml?cmd%5B126%5D=x-126-15882)> acceso junio de 2002.

**Glosario**

<b>AFP</b>	Administradora de Fondos de Pensiones
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desarrollo
<b>BM</b>	Banco Mundial
<b>Bonosol</b>	Bono Solidario
<b>CAF</b>	Comisión Andina de Fomento
<b>CAS</b>	Estrategia de Asistencia a un País
<b>CEDLA</b>	Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario
<b>CEPAS-Cáritas</b>	Comisión Episcopal de Acción Social-Cáritas
<b>CISE</b>	Comité Interinstitucional de Seguimiento a la Estrategia
<b>COB</b>	Central Obrera Boliviana
<b>CSUTCB</b>	Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia
<b>DFID</b>	Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional
<b>EBRP</b>	Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza
<b>ESAF</b>	Servicio de Ajuste Estructural Reforzado
<b>ESB</b>	Estrategia Social Boliviana
<b>Eurodad</b>	Red Europea sobre la Deuda y el Desarrollo
<b>FAO</b>	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
<b>FIS</b>	Fondo de Inversión Social
<b>FMI</b>	Fondo Monetario Internacional
<b>FNDR</b>	Fondo Nacional de Desarrollo Rural
<b>Fondesif</b>	Fondo de Desarrollo del Sistema Financiero
<b>FPS</b>	Fondo de Inversión Productiva y Social
<b>FSE</b>	Fondo Social de Emergencia
<b>HIPC</b>	Países Pobres Altamente Endeudados
<b>IED</b>	Inversión Extranjera Directa
<b>IFI</b>	Instituciones Financieras Internacionales
<b>INE</b>	Instituto Nacional de Estadística
<b>IT</b>	Impuesto a las Transacciones
<b>IVA</b>	Impuesto al Valor Agregado
<b>JSA</b>	Evaluación Conjunta de FMI y BM sobre los PRSP
<b>MCS</b>	Mecanismo de Control Social
<b>MIR</b>	Movimiento de Izquierda Revolucionario
<b>MNR</b>	Movimiento Nacionalista Revolucionario
<b>MyPE</b>	Micro y Pequeñas Empresas
<b>Nafibo</b>	Nacional Financiera Boliviana
<b>NBI</b>	Necesidades Básicas Insatisfechas
<b>OEA</b>	Organización de Estados Americanos
<b>OIT</b>	Organización Internacional del Trabajo
<b>OMC</b>	Organización Mundial del Comercio
<b>ONG</b>	Organización No Gubernamental
<b>PLANE</b>	Plan Nacional de Empleo de Emergencia

<b>PGN</b>	Presupuesto General de la Nación
<b>PIB</b>	Producto Interno Bruto
<b>PNUD</b>	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
<b>PRGF</b>	Servicio para el Crecimiento y la Reducción de la Pobreza
<b>PRSC</b>	Crédito de Apoyo a la Reducción de la Pobreza
<b>PRSP</b>	Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza
<b>PSIA</b>	Análisis de Impacto Social y de Pobreza
<b>SAPRIN</b>	Red Internacional Participativa de Seguimiento al Ajuste Internacional
<b>SME</b>	Sistema de Monitoreo y Evaluación
<b>UDAPE</b>	Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales
<b>UNICEF</b>	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia