

Natacha Morales Escoffier\*

# **UN ROMPECABEZAS NO RESUELTO**

## **LA ESTRATEGIA BOLIVIANA DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y EL ROL DEL ESTADO\*\***

### **INTRODUCCIÓN**

La economía, la cultura, la política y las relaciones sociales forman parte, según los neoinstitucionalistas, de un entramado institucional de reglas y normas de juego donde hay ganadores y perdedores, donde unos deciden quiénes entran y quiénes salen del juego mientras que otros son simples espectadores. Desde esta perspectiva, la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP) es una institución que establece las normas e interrelaciones entre organizaciones y actores sociales. La razón principal que cohesiona el juego es la existencia de un consenso entre el Estado boliviano y las agencias de financiamiento, en el que reducir la pobreza constituye la quintaesencia para el desarrollo económico y social.

Dicho consenso surgió a fines de la década del noventa, cuando los organismos internacionales establecieron una política de selección entre los países más pobres y altamente endeudados para que se les condone

\* M.A. en Economía del Desarrollo, Instituto de Estudios Sociales de La Haya, Holanda.

\*\* Deseo agradecer al Centro de Estudios Laborales y Agrarios (CEDLA), institución que avaló mi candidatura, a CIESS-ECONOMETRICA, por proporcionarme información estadística, y al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de Bolivia por facilitarme la encuesta ECP-01. También agradezco muy profundamente al profesor Fernando Lizárraga.

la deuda externa contraída desde la década del ochenta. Bolivia se encuentra entre los 41 países HIPC –por su sigla en inglés, Heavily Indebted Poor Countries– y es considerada como un país merecedor del alivio de la deuda. Deberá, por lo tanto, utilizar los recursos que destina al pago de la deuda externa, para una Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP).

En 1999, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) determinaron en su reunión anual que las ERP debían tener tres características básicas: estas debían prepararse en un acuerdo tripartito entre el gobierno, el BM y el FMI; debía lograrse un consenso entre el gobierno y la sociedad civil, para el cual se emplearía un esquema participativo (*participatory approach*); y los gobiernos debían hacerse responsables de la elaboración (*national ownership*).

En el presente estudio, se utiliza a la EBRP como instrumento para discutir el rol del Estado en la reducción de la pobreza en Bolivia, desde el gobierno central hasta los municipales. Dos son las preguntas centrales: ¿es viable la EBRP en su implementación? y ¿cuál es el rol que juega el Estado en la lucha contra la pobreza?

El objetivo central consiste en analizar la viabilidad de la EBRP en tres ámbitos: desde su concepción y relación con las agencias de financiamiento; a nivel de los gobiernos municipales; y en lo relativo a las fallas institucionales endógenas y exógenas a su propio diseño.

Uno de los temas más debatidos en la elaboración de la EBRP fue la introducción del *esquema participativo* como un nuevo enfoque complementario al modelo ortodoxo. La idea de las agencias de financiamiento internacional al introducir este esquema era asegurar que los recursos adicionales de los cuales dispondrían los países se canalizaran exclusivamente hacia el alivio de la pobreza. Era necesario partir de una consulta a los pobres y a la sociedad civil en general sobre cuáles eran las acciones para que los bolivianos pudieran salir de la pobreza. Se pretendía crear mecanismos de participación y fortalecimiento de la democracia con el objetivo último de que los ciudadanos se involucraran en la vigilancia y seguimiento del nuevo flujo de recursos económicos. Para cumplir con este nuevo esquema, el gobierno organizó el Diálogo Nacional 2000. La versión oficial afirmó que los resultados del Diálogo se utilizaron como insumos para la elaboración de la EBRP. Sin embargo, la encuesta de capacidades políticas (ECP-01/PNUD) reportó que el 70% de la población que estaba informada sobre el Diálogo consideró que este había sido un engaño, porque sólo sirvió para que el gobierno cumpliera con los organismos internacionales<sup>1</sup>. Este aspecto entra en contradicción con el acuerdo de *ownership*, por el que supuestamente el

---

<sup>1</sup> Se trata de cálculos propios en base a la Encuesta de Condiciones Políticas realizada por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo 2001 (ECP-01/PNUD).

gobierno se *apropiaría* de la EBRP. En tales circunstancias, el *ownership* caracteriza a un grupo pequeño de personas que giran alrededor de la EBRP pero que no representan a la mayoría de la población.

El problema de la EBRP no sólo radica en el Diálogo Nacional ni en la ausencia de una *apropiación* efectiva, sino también en la concepción misma de la Estrategia. A raíz del fracaso del modelo neoliberal, con tasas de crecimiento per cápita igual a cero en los países pobres de África, América Latina y Asia entre 1980 y 1998 (Easterly, 2003: 8), la respuesta de las agencias de financiamiento ha sido la de señalar la ausencia de instituciones sólidas que permitan entornos favorables para el buen funcionamiento del mercado. A mediados de la década del noventa, los economistas neoclásicos, y en especial el BM y el FMI, hicieron una revisión del Consenso de Washington y añadieron al objetivo de crecimiento y competitividad ciertas consideraciones sobre el bienestar social, la equidad, el desarrollo humano, el capital social (Brito, 2003: 253) y la idea del *buen gobierno*, generando entornos favorables, con buenas instituciones, para el correcto funcionamiento del mercado y la sustentabilidad del sistema a largo plazo.

Los gobiernos bolivianos fueron los mejores alumnos en la implementación de todas las recetas de las agencias de financiamiento para garantizar un Estado liberal guiado por la “mano invisible” del mercado durante dieciocho años de ajuste estructural. Como resultado, las tasas de crecimiento registradas en el modelo neoliberal alcanzaron apenas el 3,2% en promedio durante el período 1985-2002.

El documento oficial de la EBRP sostiene:

Después de dieciocho años de democracia y quince años de reformas estructurales, Bolivia ha logrado importantes avances para consolidar la institucionalidad y la estabilidad económica [...] El crecimiento impulsado desde fines de los ochenta no logró revertir la tendencia del desarrollo basado en la explotación de recursos naturales, no fortaleció la competitividad y tuvo un escaso impacto sobre la diversificación de las exportaciones [...] La EBRP se establece sobre un contexto de equilibrio macroeconómico que determina que las acciones definidas en la Estrategia no vulneran las políticas fiscales, monetarias, comerciales y financieras del Programa Económico Boliviano (PEB) y se asume la profundización de las reformas estructurales para estimular el crecimiento (Gobierno Nacional de la República de Bolivia, 2001b: 169).

Se afirma que las reformas económicas no han tenido los resultados esperados, y sin embargo se propone “profundizar” las mismas refor-

mas estructurales del pasado. El origen de ello se encuentra en que otro requisito fundamental para acceder a la condonación de la deuda era que las ERP debían estar alineadas con el Consenso de Washington, con énfasis en la estabilidad macroeconómica y el crecimiento económico. En general, los documentos ERP son muy similares a los Programas de Ajuste Estructural. Un estudio que ha comparado las ERP para Bolivia, Burkina Faso, Mauritania, Tanzania y Uganda concluye que todas son las mismas en sus principios básicos (WEED, 2003: 5). De los 41 países HIPC, 38 han aplicado las reformas estructurales y 21 tuvieron tasas de crecimiento negativas durante los últimos treinta años (Powell, 2000: 137).

En la EBRP existen muchos mecanismos y actores sociales cuyos roles no están bien definidos, así como procesos administrativos demasiado complejos que no garantizan el funcionamiento de las reglas ni estimulan la cooperación y la confianza social. Asimismo, hay esquemas ineficientes y altos costos de transacción que ponen en evidencia muchas debilidades del Estado boliviano.

La *formulación* y la *planificación* fueron elaboradas por el gobierno central y las agencias de financiamiento, y la *ejecución* está en manos de los gobiernos municipales. Desde 1994, se promueve el desarrollo local a partir de una nueva reorganización territorial por la que se crean 314 municipios (Ley de Participación Popular de 1994 y Ley de Descentralización Administrativa de 1995). A partir de este cambio, emergieron nuevos actores como los Comités de Vigilancia –conformados por las Juntas Vecinales y las Organizaciones Territoriales de Base (OTB)–, los cuales participan, elaboran planes, hacen vigilancia y exigen rendición de cuentas en sus municipios. Tal esquema fue concebido para que los municipios se constituyan en focos descentralizados que impulsan el desarrollo, para que las propias poblaciones sean dueñas de su desarrollo y maximicen su potencial en un esquema participativo.

La EBRP fue diseñada para ejecutarse a nivel municipal. En 2001, el nivel promedio de ejecución de los recursos HIPC-II<sup>2</sup> fue del 55,5%, en tanto que el 84% de los municipios no cubría sus necesidades básicas (agua potable, luz, alcantarillado, etc). La EBRP tiene como virtud un carácter redistributivo, al otorgar mayores recursos a los municipios más pobres. Sin embargo, es preocupante la debilidad institucional que enfrentan los gobiernos municipales para implementar proyectos y ejecutar los nuevos recursos.

---

2 En 1997, en el primer intento de elaborar la EBRP, se negociaron recursos HIPC-I. Ello no obtuvo los resultados esperados, por lo que se reelaboró la EBRP con el Diálogo 2000, y los mismos recursos pasaron a denominarse HIPC-II. En el resto de esta investigación se hará referencia a los recursos HIPC-II.

El presente estudio consta de diversas partes. En el primer apartado se introducen los principales conceptos y críticas de la Nueva Economía Institucional (NEI) a la teoría neoclásica. Se exponen, además, las implicaciones prácticas de la teoría institucional, tales como el buen gobierno, el capital social y la planificación participativa, y se realizan algunas apreciaciones en base a las limitaciones y contradicciones de la NEI.

El segundo apartado presenta un análisis crítico de la EBRP desde sus orígenes y principios, la implementación del Diálogo Nacional y la forma de asignación de recursos. En el tercero se desciende al nivel local, discutiendo el potencial de implementación de los gobiernos municipales y su rol con la introducción de la EBRP; se pone énfasis en el estudio de las debilidades municipales exógenas a la EBRP y las partes asociadas a su propio diseño. El cuarto apartado profundiza el análisis sobre la “planificación participativa”, apuntando principalmente a responder qué sucedería si el esquema participativo de la EBRP fuera efectivamente incorporado a nivel municipal. Finalmente, en las conclusiones se argumenta que existe una brecha entre la intención y la realidad, que la multiplicidad de actores, el esquema del *ownership* y la débil relación entre niveles del Estado refuerzan mucho más la tendencia minimizadora del rol del Estado en la reducción de la pobreza<sup>3</sup>.

## LA NUEVA TEORÍA INSTITUCIONAL DEL DESARROLLO

El análisis se sustenta en la teoría de la NEI, que constituye un nuevo paradigma del pensamiento económico que se basa en la teoría neoclásica pero que, al mismo tiempo, deconstruye muchos de sus supuestos básicos colocando el énfasis en las relaciones entre organizaciones y actores sociales, en las que los costos de transacción, los derechos de propiedad y la asimetría de información modifican las reglas de juego y tienen impactos diferenciados en los actores.

La NEI emerge con más fuerza a raíz de los programas de ajuste estructural empleados en los países en desarrollo. Esta nueva teoría va más allá del análisis económico y abarca lo político, lo social y lo cultural. Para la NEI, las instituciones se definen como reglas formales e informales, como las constituciones y normas

---

<sup>3</sup> A lo largo de la investigación se utilizan datos de las siguientes fuentes: Municipios y Demandas Municipales 2000, Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE), Ministerio de la Presidencia; Estadísticas Socioeconómicas Municipales, Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular; Gastos-Ingresos HIPC, Unidad de Programación Fiscal (UPF), Ministerio de Hacienda; Encuesta de Capacidades Políticas ECP-01, 2001, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) Bolivia.

establecidas socialmente. Se trata de las reglas de juego de la sociedad que no pueden verse ni medirse (North, 1999: 54). Dentro de todo el análisis de la NEI, en general, “se han hecho grandes avances en la explicación sobre los factores determinantes y los efectos de las instituciones a nivel microeconómico, así como las variaciones de las tasas de crecimiento entre los países, [pero] se ha progresado mucho menos en explicar las relaciones entre las instituciones y el crecimiento económico” (Campos y Nugent, 1998: 9). En la literatura, tampoco se ha avanzado en explicar las instituciones de lo central a lo local, y mucho menos en integrar el análisis con políticas públicas.

### **INSTITUCIONES Y DESARROLLO**

La NEI del desarrollo constituye una corriente muy influyente del pensamiento económico que lleva a los economistas a sumergirse en otras áreas de las ciencias sociales, la teoría política y el derecho económico, para analizar la interrelación de los actores, así como las reglas y normas del juego.

En la práctica, durante la década del noventa se observó que, si bien muchos países habían logrado una estabilidad económica, reflejada en bajas tasas de inflación y déficits fiscales moderados, esta no había sido suficiente para garantizar altas tasas de crecimiento. En este contexto, la NEI plantea que la clave para lograr el crecimiento económico y social sostenible no radica solamente en la aplicación de medidas macroeconómicas universales, sino que es necesario reelaborar las instituciones según el contexto dado.

Las instituciones no se refieren a un lugar físico. North (1999: 107) define las instituciones como las reglas de juego de la sociedad que no pueden verse, sentirse y ni siquiera medirse. Las reglas de juego no sólo explican el comportamiento de las instituciones, sino que también establecen roles a los jugadores, determinan quiénes participan y quiénes no, cómo se asciende, se entra y se sale del juego. Las instituciones abarcan organizaciones como la familia, la empresa y el Estado, incluyendo sus reglas y normas que contribuyen a que las organizaciones funcionen (IIG, 2003: 10). Las diferencias entre instituciones pueden explicar en cierta medida por qué la misma política aplicada en dos países diferentes tiene resultados distintos. North (1999: 36) describe dos tipos de instituciones, las formales y las informales. Las instituciones formales son las leyes vigentes y las informales son las pautas de comportamiento interiorizadas, que pueden cambiar según las leyes y actitudes de la gente.

Si bien la teoría económica neoinstitucionalista es una extensión de la teoría clásica, al mismo tiempo surge como una crítica a la teoría

neoclásica que se muestra insensible al componente social de la economía. De acuerdo con el criterio de North (IIG, 2003: 6-9), podemos mencionar lo siguiente.

- Los neoinstitucionalistas ven la economía como un proceso histórico en el que existen intereses colectivos representados por “la nación”. Entonces, el Estado constituye la institución intermedia entre los individuos y la nación.
- Los neoinstitucionalistas critican el concepto de “equilibrio general” y otorgan mayor relevancia económica a las costumbres, las leyes y el estudio de los ciclos económicos.
- Critican la idea de los neoclásicos de maximizar beneficios sujetos a una racionalidad económica. Argumentan que la racionalidad tiene ciertos límites, como la pertenencia de individuos a ciertas organizaciones sociales, desde niveles locales hasta el sentido de pertenencia a un país.
- Afirman que la racionalidad de los individuos es imperfecta, debido a la falta de información del mercado. Por el lado de la maximización de beneficios, se argumenta que la conducta maximizadora puede modificarse por las “estructuras de gobernabilidad”. Las reglas dan estabilidad al orden político-institucional y pueden limitar la conducta de los agentes a través de sanciones legales, es decir, “son asignaciones de los derechos de propiedad que establecen los incentivos y la seguridad necesaria para la actividad económica” (IIG, 2003: 6).
- Critican el supuesto de “mercados perfectos” argumentando que existen “contratos incompletos”, en los que los agentes no siempre tienen una conducta honesta frente al mercado. Ello da lugar a que las transacciones se produzcan en el marco de una “confianza limitada”. También sostienen que existen grupos de presión que pueden cambiar las reglas de un mercado transparente y que dichos grupos pueden intentar imponer su criterio por encima de la competencia del mercado.
- Los neoclásicos asumen costos de transacción (CT) igual a cero, y sólo bajo este supuesto los contratos pueden ser “completos”. Las instituciones determinan los costos que en una sociedad resultan de hacer transacciones o intercambios. Sólo cuando CT es igual a cero no existe necesidad de tener instituciones. Para los neoinstitucionalistas, los costos de transacción son el *esfuerzo económico* de los agentes para intervenir en el sistema de transacciones. North define tres tipos de CT: costos de información;

costos de negociación y decisión; y costos de vigilancia y ejecución, que representan la garantía necesaria para imponer el cumplimiento de contratos.

- Los institucionalistas argumentan que, desde el momento en que existen costos de transacción, los derechos de propiedad cambian. En otras palabras, enviar a los niños a la escuela –por ejemplo– representa no sólo una compra de un servicio en el que los niños adquieren conocimientos nuevos, habilidades, destrezas, etc., sino que también representa un costo para adquirir este servicio: los padres deben hacer fila para inscribir a sus hijos, programar su tiempo para comprar útiles escolares, asistir a las reuniones de padres de familia, etcétera.
- En toda actividad productiva resulta determinante el rol de los factores que permiten la operatividad del mercado, y estos afectan la distribución de ingresos desde el momento en que los costos de transacción son asumidos por una de las partes en forma desproporcionada.
- Los derechos de propiedad establecen cuál es el propietario legal de los recursos y especifican la forma en que pueden utilizarse; la posibilidad de negociar depende de cómo se asignan los derechos de propiedad. Para los neoinstitucionalistas, desde los derechos de propiedad emergen las instituciones sociales, económicas y políticas que regulan la posición de los actores frente a la actividad económica. Las transacciones económicas son transferencias de derechos de propiedad.
- El objetivo de los contratos es prever acciones futuras que puedan afectar las transacciones. Los contratos son completos cuando se tiene toda la información. En la realidad, la información es limitada, por lo que los contratos son incompletos. Cuando los actores elaboran contratos económicos existe en el mercado asimetría *de información*. Esto se refiere a que los niveles de información de los agentes pueden ser muy diferentes al momento de firmar contratos. Por ejemplo, en los servicios médicos, los doctores saben más sobre la calidad de su servicio que el paciente; los maestros de escuela saben más sobre la calidad y contenido de la enseñanza que el director de la escuela y los padres de familia. No sólo un agente sabe más que el otro, sino que también desea mantener dicha información, y para maximizar su bienestar este agente puede mentir, robar o hacer trampa cuando el pago del intercambio es mayor al valor de la mejor “alternativa” disponible para el agente (North, 1999: 34).



- La manera en que se efectúan los costos de transacción, los derechos de propiedad y los contratos forma el conjunto de instituciones, del cual depende la estructura de incentivos de la interacción humana. Por lo tanto, según los neoinstitucionalistas, el desarrollo institucional depende del *sistema de incentivos*.

### **DE LA TEORÍA A LA PRÁCTICA: BUEN GOBIERNO, CAPITAL SOCIAL Y PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA**

Durante la década del noventa, una de las reformas fundamentales fue la del Estado, con la cual se pretendía crear entornos favorables para el buen desempeño económico y para garantizar la gobernabilidad. Si bien las nuevas instituciones podían ayudar a reducir los costos de transacción, no era suficiente tener normas y reglas de juego claras. Se requería además una base sólida, que hiciera que la acción colectiva sustentara tales instituciones. Esto es lo que se denominó *capital social*. En otras palabras, las instituciones establecen las normas y reglas de juego. La interrelación Estado-sociedad civil-mercado responde a estas reglas y el capital social es el “pegamento” que une estos elementos. El fin último es que dicho sistema se encuentre tan bien articulado que permita entornos favorables para el buen funcionamiento del mercado. A este objetivo, las agencias de financiamiento lo han denominado *buen gobierno*.

Para el BM, la agenda del *buen gobierno* se refiere a las relaciones que permiten establecer entornos favorables para el mercado, con derechos de propiedad estables, contratos ejecutables, altos niveles de transparencia y bajos niveles de corrupción. Al mismo tiempo, dicha agenda incluye también la promoción del orden y la disciplina para administrar los recursos del país (Collingwood, 2003: 7).

El buen gobierno y el capital social tienen una aproximación conceptual muy estrecha. Las características de la organización social, tales como las redes, las normas y la confianza social que facilitan la coordinación y la cooperación para el beneficio mutuo, son lo que Putnam (1995: 67) define como el capital social. La OECD describe el capital social como las redes junto con normas, valores y opiniones compartidas que facilitan la cooperación dentro y entre grupos (Portela y Neira, 2003: 93).

Si bien se extiende el rol de las instituciones hacia el rol de los actores, el objetivo central de este esquema es asegurar el acceso a los mercados para garantizar el avance económico de los estratos más pobres. En palabras del BM:

Una de las características definitorias de ser pobre es la falta de conexiones con la economía formal, incluido el acceso a

los recursos materiales e informáticos. El capital social de los pobres se deriva primordialmente de la familia y de los vecinos, y puede servir como una red de seguridad cotidiana e importante, pero el capital social de los ricos les permite promover sus intereses. Ayudar a los pobres a trascender sus redes de seguridad a fin de que puedan tener acceso a recursos adicionales es uno de los desafíos del desarrollo económico (BM, 2003).

Varios estudios demuestran que el capital social es un factor crítico para que las sociedades prosperen económicamente y para que el desarrollo sea sostenible. Un estudio de caso para Italia revela que, mientras mayor es el stock de capital, mayor es la gobernabilidad y, por ende, el capital social sería un factor causal que explicaría el crecimiento económico y la eficiencia institucional (ver Wong Kwok-Fu, 2001: 3). Otro estudio, sobre España, demuestra que existe una influencia positiva y estadísticamente significativa del capital social en la tasa de crecimiento del producto (ver Portela y Neira, 2003: 96). No solamente el capital social puede generar crecimiento, sino que también se produce una relación recíproca entre Estado-sociedad civil. La formación de relaciones dentro y entre comunidades y la capacidad de varios grupos sociales para actuar en su propio interés dependen crucialmente del apoyo (o la falta de él) que reciban del Estado y del sector privado. De la misma manera, el Estado depende de la estabilidad social y el apoyo popular.

Para el BM, “el desarrollo económico y social prospera cuando los representantes del Estado, del sector empresarial y de la sociedad civil crean foros a través de los cuales pueden identificar y alcanzar metas comunes” (BM, 2003). Tal esquema no solamente introduce una versión revisada en la política económica, sino que también otorga el rol principal del desarrollo a los gobiernos locales. En la práctica, estos son los principales actores del esquema participativo, puesto que los ciudadanos se encuentran más cerca de los gobiernos locales y, así, el proceso participativo debería ser más auténtico cuando los ciudadanos asumen mayores responsabilidades en el control, vigilancia y rendición de cuentas. La profundización de este proceso, según Brito, lleva a un verdadero *buen gobierno*, que comienza a desarrollarse a partir de reflexiones sobre los “mecanismos que permitirían a las sociedades superar el nudo crítico del modelo capitalista de Estado y sus consecuencias en las formas de integración centralizadas” (Brito, 2003: 261). El sistema descentralizado abre más posibilidades de acceso a la información, ampliando vías de solución y un uso más eficiente de los recursos.

## LIMITACIONES Y CONTRADICCIONES DE LA NEI

Los neoinstitucionalistas confían en las instituciones porque consideran que, cuando estas funcionan, puede existir cooperación y es posible arribar a un consenso. Uno de los aspectos más relevantes de la crítica neoinstitucionalista es la ruptura del supuesto de “racionalidad económica”. Desde el momento en que las personas pertenecen a grupos sociales, la conducta no siempre es racional, puesto que, si bien las instituciones pueden estimular la eficiencia, también pueden estar orientadas de manera tal que sólo beneficien los intereses de ciertos grupos. Entonces, la dinámica con que ocurren los cambios sociales puede estar restringida por la resistencia activa de grupos de interés, lo que podría suceder cuando los cambios hacia una mayor igualdad dan lugar a una menor eficiencia. Por otro lado, los grupos de interés pueden impedir la asignación eficiente de recursos, siempre que el cambio les signifique una pérdida.

Podría ocurrir que los sectores que tienen mayor poder bloqueen la implementación del cambio que beneficiaría a toda la sociedad, porque no están dispuestos a pagar los costos inherentes al proceso de cambio. En este sentido, el análisis institucional no puede desprenderse de factores políticos. Campos y Nugent (1998: 63) recalcan la importancia de tomar en cuenta la distribución del poder en la sociedad y el impacto del sistema político en la estructura y el comportamiento de las instituciones.

Por otro lado, participación y capital social van de la mano. Desde esta perspectiva, los estratos más pobres deberían participar en los procesos de planificación, control y vigilancia, pero, en contextos donde ni el mercado ni el Estado aportan recursos ni nuevas oportunidades, la participación excesiva puede constituirse en una amenaza. El capital social constituiría formas de resistencia de los grupos y/o redes sociales a las consecuencias adversas del modelo capitalista. Así, la ausencia de un *buen gobierno* puede estar simplemente asociada al malestar social que produce la alta desigualdad de ingresos.

Bordieu (citado en Wong Kwok-Fu, 2001: 5) se cuestiona cómo el capital social puede convertirse en capital económico, y cómo este puede beneficiar a los pobres. Es importante reflexionar sobre hasta qué punto la participación beneficiará a los estratos más pobres. Además, al introducir los conceptos de capital social y buen gobierno, parece asumirse que antes no existieron redes sociales o comportamientos de confianza y solidaridad.

Así, la aplicación de las reformas estructurales –al dejar que la economía sea guiada por una mano invisible– apunta a maximizar beneficios y minimizar costos, y ello entra en contradicción con lo que se pretende introducir con los conceptos de confianza, solidaridad y

consensos. En un proceso participativo en el que se involucran actores sociales de distintos grupos, idiomas, cultura y niveles educativos, los costos de transacción pueden ser muy altos. Se entra así en una dicotomía: para ser eficientes, sería necesario disminuir el número de transacciones; pero, si es prioritario preservar la democracia, no importa cuántas transacciones se realicen con tal de que los acuerdos y políticas se lleven a cabo en forma consensuada, siempre y cuando se preserve el modelo de mercado.

A pesar de que la NEI plantea un nuevo enfoque, Collingwood (2003) recalca que, en el fondo, la filosofía de las agencias de financiamiento internacional sigue siendo la de las políticas neoliberales. La agenda del *buen gobierno* está centrada en el mercado en vez de en el Estado, y la preocupación por este último radica sólo en la eficiencia y no en un sistema económico equitativo y legítimo en su estructura de poder (ver Collingwood, 2003: 26). Bajo la perspectiva del BM, el capital social sería bueno cuando los actores tanto de oferta y de demanda participan en el proceso en forma “consensuada”, es decir, cuando todos están “de acuerdo”. Además, la filosofía del BM, al estar centrada en el mercado, trae implícito el supuesto de que la suma del bienestar individual es igual al bienestar común. No obstante, en la práctica, los intereses individuales no representan forzosamente los intereses colectivos.

Por otro lado, cualquier política económica o cambio en la estructura económica requiere que las transformaciones propuestas sean toleradas por los arreglos institucionales y, además, considerar si estos cambios sobrepasan las reglas de juego (IIG, 2003: 14). El pensamiento, la cultura, la forma de ver el mundo no son variables predecibles, ni dependen de un *sistema de incentivos* en el que se maximizan beneficios.

El enfoque hasta aquí revisado permite, teóricamente, comprender por qué el modelo de mercado en la práctica puede haber fracasado, y cómo este puede ser sobrellevado con un capital social fundamentado en la participación activa de la sociedad civil. La EBRP es un buen instrumento para ingresar a una discusión más real.

### **CONTEXTUALIZACIÓN Y ANÁLISIS DE LA EBRP**

En el presente estudio, la EBRP es considerada como un instrumento coyuntural que permite visualizar las relaciones interinstitucionales entre actores sociales, así como comprender en mejor medida el rol del Estado, desde el nivel central hasta el local. La EBRP se introduce en el Estado boliviano como una nueva institución que intenta ajustarse a un enfoque participativo. Existen muchas contradicciones, no sólo en la forma en que ha sido elaborada, sino también en su instrumentación. Se trata de un contrato incompleto, dado que no están bien establecidos

los derechos de propiedad, lo cual afecta las interrelaciones entre actores sociales y organizaciones, poniendo en riesgo las predicciones sobre los impactos de reducción de la pobreza a futuro. Esta sección presenta un análisis crítico de la EBRP, desde sus orígenes y principios, y de la implementación del Diálogo Nacional.

### **ORÍGENES Y PRINCIPIOS**

La crisis de la deuda de los años ochenta en América Latina generó una serie de problemas económicos y sociales que han llevado a reformular el modelo de desarrollo estatista. Se planteó la necesidad de cambiar el rol del Estado y establecer un nuevo modelo que garantizara la estabilidad económica y crecimiento sostenido, para lo cual se adoptaron una serie de reformas de corte neoliberal.

Los principales argumentos para tales medidas fueron la alta deuda externa que contrajeron los gobiernos de los países latinoamericanos durante los años setenta y la ineficiencia estatal. Se alegaba que el Estado subvencionaba empresas que no eran competitivas y además eran ineficientes. Como resultado, se pretendía, y aún se pretende, lograr altas tasas de crecimiento con empresas eficientes y competitivas. La idea consiste en que el Estado participe lo menos posible en el mercado, y el papel fundamental del desarrollo se le otorga al sector privado, que está encargado de impulsar el crecimiento a través de mayores inversiones, mayor producción, más empleos, mejores salarios, mejor tecnología y mejores condiciones de vida para el conjunto de la población.

Los resultados de este modelo no han sido para nada exitosos. William Easterly (2003: 8) ha estimado que entre 1980 y 1998 la tasa de crecimiento per cápita fue cero en los países pobres de África, América Latina y Asia. Además, no existe evidencia de la relación positiva entre el ajuste estructural y el crecimiento, y mucho menos en la reducción de la pobreza. En Bolivia, durante los primeros diez años de vigencia del modelo de libre mercado, las tasas de crecimiento promedio del PIB fueron del 3,2%, y en los últimos cuatro años continuaron decreciendo a tasas promedio del 1,5%. Tales tasas de crecimiento son muy inferiores a las que se registraron, en promedio, en los años setenta. Durante la vigencia del modelo capitalista de Estado, la tasa de crecimiento del PIB fue del 5,6% promedio.

En relación con los esfuerzos de cambio en las políticas económicas y la velocidad con que se han aplicado las reformas, Bolivia es uno de los países de América Latina que ha seguido al pie de la letra todas las recomendaciones de los organismos internacionales. A partir de 1985, se inició un proceso de reformas en dos etapas, que estaban sujetas a la condonación de la deuda externa, es decir, se renegociaba la deuda externa sólo si se aplicaba un modelo de libre mercado con todas sus reformas estructurales adyacentes.

La primera ola de reformas consistía, básicamente, en estabilizar la inflación y reducir el déficit fiscal. Una de las herramientas para tales reformas fue la aplicación del Decreto 21060, que estableció un nuevo rol para el Estado y abrió el espacio para la libre operación de las fuerzas del mercado. La segunda ola de reformas comenzó a principios de los noventa, con la privatización de las empresas públicas y reformas institucionales como la Participación Popular y la Descentralización Administrativa. Así, el Estado dejó de tener un rol de generador de empleos y se limitó a formular políticas tendientes a mejorar la infraestructura, la salud, la educación y la regulación en ciertas áreas específicas (ver Morales Escofier, 1999: 18). Esta segunda ola de reformas surgió a partir de la revisión del Consenso de Washington, por la que al objetivo de crecimiento y competitividad se agrega el de desarrollo humano, capital social y equidad, para garantizar el funcionamiento del sistema en el largo plazo.

Si bien emerge un discurso consensuado de los organismos multilaterales y bilaterales sobre el “bienestar social”, después de la crisis de los años ochenta muchos países pobres quedaron todavía altamente endeudados y debieron asignar gran parte de su presupuesto al pago de la deuda. Durante los noventa, la Iglesia Católica y las ONG presionaron para que se aliviara la deuda a los países pobres y deudores, puesto que la crisis financiera global de los ochenta fue resuelta para los acreedores, pero no para muchos de los deudores (Edwards, 2001: 2). Es así que, llegando al segundo milenio, hay 41 países altamente endeudados, de los cuales 38 son países de bajos ingresos, y 21 de estos tuvieron tasas negativas de crecimiento en los últimos treinta años. A fines de 1999, se identificaron 22 de 41 HIPC, definidos como países pobres y altamente endeudados (ver Powell citado en Edwards, 2001: 2).

Los países HIPC escogidos no sólo debían ser países de bajos ingresos y altamente endeudados, sino que también debían estar alineados con las políticas económicas del Consenso de Washington y haber aplicado todas las políticas de ajuste estructural. Para acceder a la condonación de la deuda, los países HIPC debían preparar, en un acuerdo tripartito gobierno-BM-FMI, sus Estrategias de Reducción de la Pobreza (ERP). Las ERP son una nueva forma de condicionamiento impuesto a través de la Country Assistance Strategy (CAS) del BM y de la Carta de Intenciones del FMI. El condicionamiento surge para evitar que los países “malgasten” los recursos provenientes de la condonación de la deuda.

Después del “buen comportamiento” de los gobiernos desde 1985-2002<sup>4</sup> en relación con el cumplimiento de todas las políticas

---

4 Víctor Paz Estensoro (1985-1989), Jaime Paz Zamora (1989-1993), Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997), Hugo Bánzer Suárez (1997-2000), Jorge Quiroga (2001-2002) y Gonzalo Sánchez de Lozada, electo por el período 2002-2007 (que no finalizó).

económicas del ajuste estructural, Bolivia fue considerada como un país merecedor del alivio a la deuda. La propuesta de las agencias de financiamiento apuntaba a asegurar que los recursos adicionales que el Estado tendría disponibles se canalizaran exclusivamente para el alivio de la pobreza. Se pretendía crear mecanismos de participación y fortalecimiento de la democracia con el objetivo último de hacer que los ciudadanos se involucraran en la vigilancia y seguimiento del nuevo flujo de recursos económicos. El acuerdo implicó elaborar una estrategia que previera dos elementos esenciales: la misma debía ser elaborada en forma participativa (*participatory approach*) y el gobierno debía hacerse responsable de realizarla (*national ownership*).

Con estos lineamientos, en abril de 2000 se organizó el Diálogo Nacional con una amplia participación de la sociedad civil. Para legitimar un proceso participativo, la Iglesia Católica boliviana tuvo un rol sumamente importante, aunque de todos modos existen grandes dudas en relación con la metodología, los resultados del diálogo y los niveles de participación efectiva de los ciudadanos.

### **DIÁLOGO NACIONAL**

En la presentación del documento oficial de la EBRP, se describe su inserción en el nuevo rol del Estado del siguiente modo:

De un Estado centralista y absorbente de antaño hemos pasado a una nueva forma de gestionar la planificación del desarrollo desde debajo de manera auténticamente democrática, participativa, con pluralismo y apertura trabajando con la comunidad, llegando hasta los municipios, sin exclusiones ni privilegios, incluyendo a todos, los más pobres, las mujeres y los pueblos indígenas (Gobierno Nacional de la República de Bolivia, 2001b).

Sin embargo, esta opinión no está consensuada entre la mayoría de la población. La encuesta de opinión ECP-01 reporta que aproximadamente un 70% de la población que estaba informada sobre el Diálogo Nacional consideró que este había sido un engaño, ya que sólo sirvió para que el gobierno cumpliera con los organismos internacionales<sup>5</sup>.

Este porcentaje de la población que opina negativamente no está asociado a la ausencia de participación en el Diálogo, sino a la calidad de la participación y a los resultados esperados. La participación de la sociedad civil es mucho mayor en Bolivia que en otros países de

---

<sup>5</sup> Cálculos propios en base a la ECP-01/PNUD.

América Latina (ver Seligson, 1999: 21). En general, uno de cada tres bolivianos ha trabajado y participado para resolver algún problema de su comunidad<sup>6</sup>. El descontento generalizado puede explicarse a partir los siguientes argumentos.

- Dado que los gobiernos de los países HIPC-II deseaban acceder a la condonación de la deuda lo antes posible, se vieron forzados a preparar todo el proceso del Diálogo y el documento en un tiempo muy corto. El alcance de la convocatoria y la medida en que los principales actores fueron involucrados resultaron débiles (ver Marshall et al., 2001: 6).
- En Bolivia, uno de los principales motivos de exclusión fue el lenguaje. Todo el proceso se llevó a cabo en español, volviendo difícil la participación de las poblaciones indígenas. El documento final nunca fue traducido a idiomas nativos<sup>7</sup> (Christian Aid, 2002a: 4).
- Un proceso participativo de consulta a los pobres asume que estos “saben lo que quieren” y que además “saben cómo salir de la pobreza”. Esta asunción debería dar lugar a una investigación más profunda. Sería mejor preguntarles qué es “no ser pobre”<sup>8</sup>. Para muchas comunidades indígenas, la dimensión del ingreso es lo menos importante. El Diálogo Nacional, por ejemplo, ha excluido completamente las estructuras tradicionales como el sistema del Ayllu<sup>9</sup>. Katlen Lizárraga explica que los indígenas querían elaborar una EBRP por Ayllus y que “esta ha sido la razón por la cual ellos se han apartado de la EBRP y no han participado en el Diálogo como organización” (entrevista a Katlen Lizárraga, marzo de 2003).
- Víctor Hugo Cárdenas, ex presidente de Bolivia, cuestiona si el gobierno y sus instituciones son capaces de asumir la participación ciudadana. Un ejemplo claro es que las demandas que apa-

---

6 Este estudio está basado en una encuesta de opinión sobre una muestra representativa a nivel nacional de 2.977 personas.

7 En el último censo se obtiene que el 62% de la población boliviana se identifica con una cultura indígena y el 40% habla un idioma nativo.

8 Según surge de la presentación de J. Diez de Medina en el “Taller de Evaluación de la EBRP y el Diálogo Nacional 2000” (UDAPE, 2002).

9 El sistema de Ayllu es la base fundamental de la sociedad originaria andina. Se refiere a la forma de organización de agrupaciones conformadas por familias de sangre o localidad que tienen la capacidad de velar y proveer servicios para la comunidad. Dentro del Ayllu existe una estructura de participación que garantiza el bienestar social.



recen día a día en la prensa nacional no se discuten en el Diálogo y tampoco están en la EBRP (UDAPE, 2002).

- Rolando Morales argumenta que la idea de lograr un consenso entre la sociedad civil y el gobierno presume que hubo un desacuerdo previo, y esto “difiere del concepto tradicional de democracia que afirma que el gobierno responde a la voluntad popular [...] si el país vive en democracia, la sociedad civil está representada por autoridades elegidas, la EBRP asume que en algún momento hubo un divorcio entre sociedad civil-gobierno” (Morales, 2003: 19).
- La recolección de Demandas para el Diálogo se realizó en cuatro casilleros que han sido preparados por el BM, en función de los cuatro componentes de la EBRP: oportunidad, equidad, seguridad y participación. Ello dio lugar a otra crítica, a saber, que los temas a nivel macroeconómico no fueron discutidos en profundidad (World Vision y DFID citados en Wilks y Lefrançois, 2002: 7). En el Diálogo, las propuestas pedían cambios estructurales profundos a nivel macroeconómico, pero estos no fueron mencionados en la EBRP.
- En los hechos, el problema radica en que la EBRP no se establece como una política que parte desde el gobierno. La intervención de un tercer agente (las agencias de financiamiento internacional) y la imposición del Diálogo debilitan el accionar y la autonomía del Estado. Esto se refleja, por ejemplo, en que ninguna de las propuestas electorales de los trece partidos políticos introdujo a la EBRP como parte de sus planes de gobierno<sup>10</sup>. Se trata de un claro indicio de que los “hacedores de política”, o los que quisieran hacer política, no han tomado como suya la EBRP.
- Por último, la *planificación participativa* sólo se da en los países pobres. En los países desarrollados, este tipo de enfoques no se utiliza y se respeta la representatividad de los gobiernos democráticos. “El proceso mismo de reformas contribuye a la fragilidad del sistema político y a la deslegitimación del mismo” (PNUD Bolivia, 2002: 126). Existe entonces una fuerte dicotomía en la que, por un lado, se busca promover la mayor participación para que el proceso sea exitoso pero, por otro, está el cuestionamiento de hasta qué punto este proceso no debilita el rol del Estado.

---

10 Bolivia celebró elecciones presidenciales el 30 de junio de 2002.

## ANÁLISIS Y CRÍTICA DE LA EBRP

El documento oficial de la EBRP plantea que “los resultados del Diálogo fueron un importante insumo para la elaboración de la EBRP, la cual fue presentada a la sociedad civil para su discusión” (Gobierno Nacional de la República de Bolivia, 2001a: 5). Sin embargo, por lo explicado en la sección anterior, no existe una relación clara entre el documento EBRP y las demandas del Diálogo. La EBRP consiste en cuatro componentes estratégicos:

- Ampliación de las oportunidades de empleo e ingresos, con énfasis en el mejoramiento de infraestructura del sector rural.
- Aprovechamiento de las aptitudes individuales, a través de un mayor acceso a la educación primaria y atención preventiva de salud.
- Incremento de la protección social de los pobres.
- Promoción de la participación e integración social, mediante la profundización de la descentralización.

Además de estos componentes, se reconoce que el Estado en sí debe ser más transparente. En la EBRP se establece, por ejemplo, la institucionalización de la aduana, del servicio de caminos y del servicio de impuestos<sup>11</sup>.

Los cuatro componentes estratégicos y los temas transversales no están desarrollados en programas “específicos”. Así, el componente de “ampliación de oportunidades de empleo e ingresos” presenta planes de acción como: construcción y mantenimiento de caminos vecinales; construcción de sistemas de riego y micro-riego; provisión de servicios de telecomunicaciones; diseño e implementación de programas de turismo rural, etc. Adicionalmente, la EBRP incorpora “acciones para generar mayor equidad a favor de grupos étnicos y pueblos indígenas, la equidad de género y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales preservando el medio ambiente” (Gobierno Nacional de la República de Bolivia, 2001b: 9). Estas acciones transversales han sido puestas “en la misma bolsa”, sin diferenciación de sus realidades. Por ejemplo, no es lo mismo “mujer aymará rural” que “mujer clase media urbana”. En suma, la EBRP tiene cuatro componentes, con dos temas transversales, y para cada uno de sus componentes presenta una serie de acciones estratégicas y planes de acción; estos son un listado de ideas intere-

---

<sup>11</sup> La institucionalización se refiere a establecer mecanismos formales de contratación de personal con el objetivo de eliminar el clientelismo y la corrupción.

santes que, sin embargo, no están desarrolladas y son superficiales y poco concretas.

La EBRP define a las organizaciones responsables de llevar a cabo dichas acciones estratégicas. Estas instituciones corresponden en todos los casos a instancias del gobierno central (Ministerio de Desarrollo Sostenible, Viceministerio de Género, Defensoría del Pueblo, etc.). No obstante, en toda la lista de instituciones no existe un verdadero responsable ni un orden de jerarquías. Además, se define el monto porcentual asignado para cada uno de los componentes sin un plan específico de gastos. Sin embargo, quienes ejecutan realmente las acciones de la EBRP son los municipios y no hay una correspondencia entre sus componentes, las instituciones responsables y la forma en que se ha asignado la ejecución de fondos.

La distribución de recursos está basada en una política de compensación, que define que los *municipios* deben cumplir con los programas y proyectos de la EBRP, de acuerdo a los siguientes criterios de distribución: el 70% del total de recursos se distribuye a todos los municipios del país según indicadores de pobreza, y el 30% restante se divide por partes iguales entre los nueve departamentos restantes y al interior de cada departamento entre los municipios correspondientes. Luego, una vez que los municipios reciben los fondos, estos deben utilizarse de la siguiente manera: el 70% para “municipio productivo”<sup>12</sup> y el restante 30% en salud (10%) y educación (20%) (Gobierno Nacional de la República de Bolivia, 2001a: 13). Queda claro que no existe una relación entre los componentes de la EBRP y el gasto que se les debe asignar. Tampoco resulta evidente la relación entre las organizaciones responsables del gobierno central y los gobiernos municipales. No sólo es confuso el rol de las organizaciones responsables de la EBRP, sino que también se percibe una desarticulación entre niveles de gobierno, entre la idea y la práctica, entre la planificación y la instrumentación.

La literatura y la evidencia empírica muestran que existen dos formas para reducir la pobreza: crecimiento económico y distribución de ingresos. Las ERP contemplan los siguientes impor-

---

12 “Municipio Productivo es aquel municipio en el cual los ciudadanos tienen mayores posibilidades de obtener un empleo digno y un ingreso que les permita satisfacer sus necesidades. Esto es, donde la población goza de un mejor y más alto nivel de vida. Esta mejora en la calidad de vida está directamente relacionada con el incremento de los niveles de inversión privada destinada a aprovechar el potencial del municipio y las oportunidades de mercado [...] Se tienen las condiciones adecuadas para que en el municipio se ‘hospeden’ inversiones privadas que generarán empleos e ingresos para la población, iniciando así el círculo virtuoso del Desarrollo Económico Local” (Promoción al Desarrollo Económico Rural-PADER en <<http://www.municipio-productivo-pader.com>>).

tantes supuestos: el crecimiento económico reduce la pobreza, y la estabilidad macroeconómica es una condición indiscutible para el crecimiento. La estabilidad se refiere a dos puntos: precios estables y déficits externos e internos muy moderados. A pesar de que la EBRP se basa en la reducción de la pobreza a través de mayor crecimiento, no diferencia a las regiones y municipios en sus potenciales económicos ni sociales, no caracteriza la dotación natural de recursos ni las diferencias culturales y geográficas. Es una estrategia homogénea para todo el país, y en general para otros países del mundo.

Un estudio que compara las ERP de Bolivia, Burkina Faso, Mauritania, Tanzania y Uganda señala que todas las estructuras de las estrategias son similares. El análisis de pobreza también es prácticamente el mismo, puesto que otorgan mayor énfasis a la dimensión del ingreso y no tanto así a aspectos como desigualdad, integración social, empoderamiento, derechos humanos y seguridad. La parte propositiva también es muy parecida, en tanto sugiere “la misma talla para diferentes medidas”. En todas las estrategias, el desarrollo de áreas rurales y la agricultura constituyen el pilar central. En todas, la lucha contra la pobreza apunta a mejorar directamente la situación de vida de los pobres a través del gasto en salud básica, educación primaria, provisión de agua potable y saneamiento básico. Asimismo, todas proponen que es necesario brindar mayor financiamiento a las regiones más pobres, realizar reformas institucionales y profundizar la descentralización y transparencia en los presupuestos. Sin excepción, tales estrategias establecen incentivar y mejorar el entorno para las actividades del sector privado. Finalmente, en todas hay una ausencia clara en la comprensión de las reformas macroeconómicas en el pasado y su impacto en los pobres (ver WEED, 2003: 5). Otro estudio que analiza las políticas económicas planteadas en las ERP concluye que el contenido de estas no tiene casi ningún cambio en relación con los programas de ajuste estructural y que apunta a seguir profundizando la privatización y la liberalización del mercado intensificando el achicamiento del Estado (ver Marshall et al., 2001: 28).

Si bien la planificación de la EBRP ha sido realizada a nivel central, con características similares a otras ERP, la implementación está a cargo de los gobiernos municipales. El proceso de descentralización bastante avanzado permitiría un buen escenario para una estrategia efectiva. El siguiente apartado analizará la EBRP al nivel de los gobiernos municipales.

## **EL ROL DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN LA EBRP**

La presente sección intenta examinar cuál es el rol de los gobiernos municipales en la EBRP y la viabilidad de su instrumentación. Se analizan los problemas municipales que afectan la implementación de la EBRP que no dependen forzosamente de su propio diseño (factores exógenos), así como factores endógenos asociados al diseño mismo de la EBRP y la ejecución de recursos HIPC-II.

Como parte del paquete de reformas del Estado, los gobiernos locales tienen un rol sustancial en el desarrollo económico del país<sup>13</sup>, actuando en forma independiente e intensificando su accionar en regiones que nunca antes habían sido priorizadas. Las reformas que sustentan este accionar son la Ley de Participación Popular (1994) y la Ley de Descentralización Administrativa (1995). La primera constituye la base normativa para la ejecución de la EBRP y tiene grandes connotaciones políticas, dado que crea mecanismos de participación ciudadana a través del otorgamiento de poder a los gobiernos municipales. En cambio, con la segunda se entregan recursos económicos a los municipios, con el objetivo de que cada municipio se encargue de invertir en infraestructura pública. Ambas leyes son complementarias y conforman un nuevo mecanismo de asignación de recursos y participación ciudadana (Campero y Gray Molina, 2003: 2).

## **PARTICIPACIÓN POPULAR Y PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA**

Lo más importante en la introducción de la Ley de Participación Popular es la posibilidad de los ciudadanos de ejercer su condición de tales, a través de formas de participación directa en el proceso de toma de decisiones y el control de recursos. Las organizaciones territoriales de base (OTB) están conformadas por comunidades indígenas, campesinas y juntas vecinales. Su rol es el de representar al pueblo en las decisiones, pudiendo participar en la elaboración de los planes del gobierno municipal. Adicionalmente, se crean los Comités de Vigilancia (CV), formados por un representante de cada OTB dentro del municipio. La función principal del CV consiste en ejercer el “control social” sobre la gestión administrativa de los municipios, es decir, están encargados de controlar la buena utilización de los recursos y deben pronunciarse sobre el grado de cumplimiento y transparencia en los presupuestos municipales (ver Campero y Gray Molina, 2003: 3). La Ley de Participación Popular otorga los mecanismos legales para que las OTB, a través de los CV, puedan denunciar al gobierno municipal por el incumplimiento de sus funciones ante el Senado de la Nación, que puede proceder al congelamiento de cuentas fiscales del municipio hasta que la denuncia sea clarificada.

---

13 Actualmente, Bolivia está dividida en nueve departamentos, 122 provincias y 322 municipios.

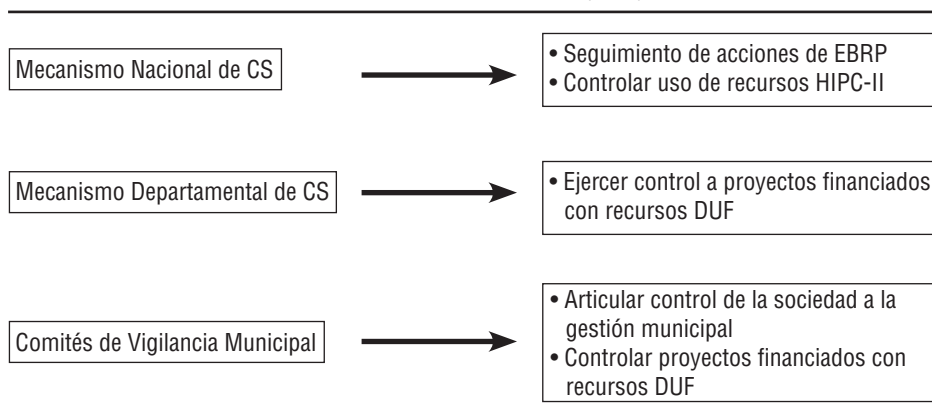
En este marco, el proceso de planificación participativa establecido dentro de la Ley de Participación Popular presenta cuatro etapas (ver Campero y Gray Molina, 2003: 5-6).

- Diagnóstico Comunitario (DC). Busca consolidar los distintos diagnósticos que se realizan en las comunidades campesinas, indígenas y juntas vecinales con el objetivo de identificar problemas, potencialidades y limitaciones. Tiene una duración de un año.
- Plan Operativo Anual (POA). Se refiere a programaciones anuales de operaciones donde se priorizan proyectos establecidos dentro del Plan de Desarrollo Municipal y que deben ser consensuadas entre el gobierno municipal y los CV. Tiene una duración de un año.
- Plan de Desarrollo Municipal (PDM). Se establece sobre la base del diagnóstico comunitario, definiendo la visión estratégica y las prioridades de desarrollo municipal. Prevé una planificación de cinco años.
- Plan General de Desarrollo Económico y Social (PGDES). Se plantea un proceso de planificación que integra la planificación nacional y departamental con la municipal. Este plan presenta los lineamientos de la política nacional y su proceso se da a nivel departamental. Tiene una planificación de cinco años.

La EBRP contempla una planificación de quince años. Se plantea a través de un proceso participativo con estrategias a nivel nacional, pero a ejecutarse a nivel municipal. No es lo mismo que un PGDES, ni un PDM, ni un POA, ni un DC. Su esquema participativo está contemplado a través de otra institución: el Diálogo Nacional. Asimismo, se crea otra instancia de vigilancia desde el gobierno central llamada Mecanismo de Control Social (MCS). Este actúa en forma “sectorial”, a diferencia de los CV que lo hacen en forma “territorial”.

Como se recordará, el cuarto objetivo estratégico de la EBRP es promover la integración y participación social, incentivando la participación social a fin de profundizar la participación popular y la descentralización. Sin embargo, los CV y las OTB, en los hechos, no controlan el uso de recursos HIPC-II. Su rol se restringe al control de recursos del Directorio Único de Fondos (DUF) y de la gestión municipal en general (ver Gráfico 1). En páginas posteriores explicaremos el origen y uso de los recursos municipales.

**Gráfico 1**  
Mecanismo de Control Social (MCS)



Fuente: UDAPE (2002).

### DEBILIDADES MUNICIPALES EXÓGENAS A LA EBRP

En esta sección se analizarán los factores exógenos que afectarían a la correcta instrumentación de la EBRP. Dichos factores han sido seleccionados en base a distintas ponencias y presentaciones de analistas relacionados estrechamente con la EBRP. Así, entre los factores exógenos a la EBRP se destacan<sup>14</sup>:

- Creación de puestos fantasmas y corrupción<sup>15</sup>.
- Funcionarios con bajos niveles de instrucción<sup>16</sup>.
- Débil capacidad técnica de generar proyectos<sup>17</sup>.
- Alta rotación de autoridades<sup>18</sup>.
- Alta dispersión y fragmentación de los municipios<sup>19</sup>.

Para corroborar de alguna manera tales aseveraciones, se ha realizado

14 Estas afirmaciones fueron seleccionadas de distintas presentaciones realizadas en los talleres “A un año de implementación de la EBRP” (CEDLA/MCS/Cáritas Alemania, 2002) y “Taller de Evaluación de la EBRP y el Diálogo Nacional 2000” (UDAPE, 2002).

15 Según refiriera en su ponencia J. Diez de Medina (UDAPE, 2002).

16 Según entrevista realizada a Rubin de Celis-UPF en marzo de 2003.

17 Según la ponencia de M. Montalvo (UDAPE, 2002).

18 Ídem nota 17.

19 Según la presentación de G. Gray (Udape, 2002).

un análisis municipal agregado en base a datos disponibles de fuentes oficiales del gobierno. En el Cuadro 1 se observan las características principales de 314 municipios, cuyas poblaciones varían desde 221 hasta 1.135.526 habitantes. En promedio, un 84% de la población no cubre sus necesidades básicas, y se observa por el coeficiente de *skewness*<sup>20</sup> que existe altísima desigualdad entre los municipios y que la mayor parte de ellos es pobre.

**Cuadro 1**  
Características principales de los municipios

Características generales	Nº	Mínimo	Máximo	Media	Desviación estándar	Skewness	Std.Error
<b>Población Censo 2001</b>	314	221,00	1.135.526	26.351	92.388,56	8,945	0,138
<b>Densidad poblacional Hab./km<sup>2</sup> (Censo 2001)</b>	314	0,07	1.919,67	41,55	185,20	8,660	0,138
<b>Porcentaje de la población con necesidades básicas insatisfechas 2001</b>	312	19,08	100,00	84,17	17,92	-1,477	0,138

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Estadísticas Socioeconómicas Municipales.

La densidad poblacional muestra grandes diferencias de un municipio a otro; hay poblaciones en las que vive una persona por cada dos km<sup>2</sup>, y en otras viven hasta 1.920 personas por km<sup>2</sup>. Esto tiene implicancias en el acceso a los recursos, ya que las localidades con baja densidad poblacional y aisladas de los ejes centrales presentan mayores dificultades en el acceso a caminos, lo que a su vez repercute en el acceso a tecnología e información. En las poblaciones más dispersas y alejadas del eje central, los costos de información, negociación y vigilancia son más elevados que cuando las mismas están aglomeradas.

Por otra parte, los gobiernos municipales tienen de 1 a 6 representantes de partidos políticos como concejales, en promedio, 3,5%. Se observa una relativa igualdad en la composición partidaria dentro del Concejo Municipal (Cuadro 2, fila 11) y pocos municipios tienen un alcalde con mayoría absoluta en el Concejo (fila 12). Esto significa que en

<sup>20</sup> Se ha introducido el coeficiente *skewness* como una medida de desigualdad. El coeficiente *skewness* es el tercer momento de una función de distribución normal, y se ha incluido como una medida de la asimetría de la distribución. Cuando la distribución es normal, el valor del coeficiente es igual a cero. Una distribución con un valor mayor a cero significa que tiene una larga cola hacia la derecha; si es menor que cero, hacia la izquierda. Si el *skewness* es mayor que dos veces la desviación estándar del error, se interpreta como "asimetría".



la mayor parte de los municipios hay una composición partidaria muy variada, si bien ello no garantiza que los acuerdos se logren fácilmente.

Asimismo, puede observarse en el Cuadro 2 que no sólo existe una variación en la aglomeración poblacional, sino también en la composición de funcionarios dentro de los municipios. Hay un promedio de 42 funcionarios por gobierno municipal (fila 9). De estos, solamente 4 tienen en promedio 18 o más años de estudio. Se observa, además, que existe altísima dispersión: los funcionarios con mayores niveles de instrucción están concentrados en unos cuantos municipios (fila 5).

**Cuadro 2**  
Características principales de los gobiernos municipales

Fila	Funcionarios municipales	N	Mínimo	Máximo	Media	Desviación estándar	Skewness
1	Asesores	311	0,00	62,0	0,38	3,62	16,122
2	Superiores	311	0,00	7,0	1,18	0,84	3,472
3	Directivos	311	0,00	97,0	1,95	7,16	9,482
4	Jefes (Unid. Div. Dep.)	311	0,00	420,0	9,05	30,73	10,585
5	Profesionales	311	0,00	251,0	4,25	18,58	10,264
6	Técnico-administrativos	311	1,00	230,0	5,45	20,11	8,574
7	Auxiliares	311	0,00	448,0	8,49	35,39	9,760
8	Servicios	311	0,00	382,0	11,47	37,48	7,067
9	Total funcionarios	311	1,00	1.896,0	42,23	147,97	9,209
10	Funcionarios municipales por cada 1.000 habitantes (Censo 2001)	311	0,00	10,0	1,83	1,26	2,755
<b>Concejo Municipal</b>							
11	Numero de partidos políticos en el Concejo	314	1,00	6,0	3,59	0,95	0,033
12	El alcalde tiene mayoría absoluta en el Concejo	314	0,00	1,0	0,22	0,42	1,338
<b>Transparencia municipal</b>							
13	Transparencia municipal Inf. Contraloría Daño Económico 1994-2000 (en US\$)	124	1,000	3.178.522	104.716	317.314	7,961
14	Daño económico por habitante según Censo 2001 (en US\$)	124	0,00	33,0	3,81	5,94	2,643

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Estadísticas Socioeconómicas Municipales.

Tanto en niveles de decisión (superiores, jefes, directivos) como en niveles de planeamiento (asesores, profesionales, técnicos administrativos) y niveles de operatividad (auxiliares, servicios) se observa altísima dispersión

entre municipios, lo cual significa que los resultados de la evaluación del desempeño de un municipio pueden ser muy variados y sesgados dependiendo de la selección del mismo. Esta desigualdad en la capacidad institucional de los municipios también puede acentuar las desigualdades intermunicipales. Una solución ha sido la conformación de *mancomunidades*. Una mancomunidad es una asociación de comunidades de pocos habitantes con el fin de reunir por lo menos 5 mil habitantes dentro de un municipio, de modo de acceder a recursos económicos de acuerdo a la Ley 1551 de Participación Popular, que asigna un presupuesto para su desarrollo en infraestructura y servicios básicos. Sin embargo, la unión de comunidades no garantiza por sí sola la capacidad institucional de gestión.

Por otro lado, en los datos reportados por la contraloría se observa la pérdida de 4 dólares promedio por habitante al año (Cuadro 2, fila 14). Entre 1994 y 2000, cada municipio perdió en promedio 104.716 dólares. Es importante notar que estos son los datos que se denunciaron y se reportaron. No conocemos el monto exacto de las verdaderas pérdidas económicas por acciones de corrupción.

En suma, los datos municipales muestran una altísima desigualdad en el acceso a necesidades básicas. También revelan que la gestión está limitada por los bajos niveles de instrucción de los operadores de política dentro de los gobiernos municipales. Esto explicaría la débil capacidad técnica para generar proyectos y la pérdida de recursos por corrupción, lo que también podría explicarse por la alta rotación de las autoridades políticas. Además de estos datos, es importante reconocer la diversidad de las poblaciones dentro de los municipios. Con 28 idiomas diferentes, de un municipio a otro existen grandes diferencias culturales, especialmente cuando se comparan zonas geográficas del altiplano, valle y llanos.

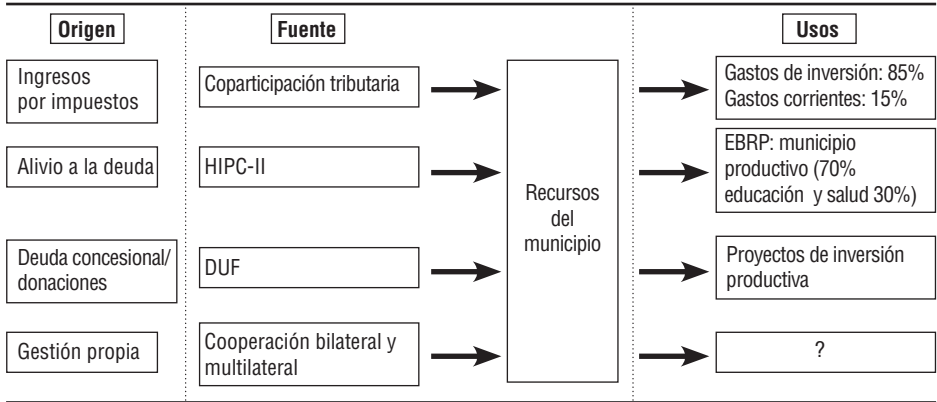
### **DEBILIDADES MUNICIPALES ENDÓGENAS A LA EBRP**

Los municipios tienen el rol principal de ejecutar los fondos HIPC-II. En la presente sección se analizan los problemas endógenos que dependen del diseño mismo de la EBRP, se estudia en qué medida los municipios han interiorizado la EBRP y cuál es su potencial de implementación.

### **EJECUCIÓN DE RECURSOS HIPC-II**

Una de las limitaciones en las políticas de alivio de la pobreza es el mecanismo de acceso a los recursos. Los municipios acceden a recursos económicos a través de cuatro fuentes: la coparticipación tributaria; los recursos HIPC-II; los recursos del DUF, que se originan en deuda concesional y donaciones; y gestiones propias del municipio (donaciones, préstamos, etc). Estas cuatro fuentes se manejan en cuentas bancarias diferentes y tienen establecidas distintas asignaciones de gastos (ver Gráfico 2).

**Gráfico 2**  
Origen, fuente y uso de recursos de los municipios



Fuente: Elaboración propia.

Los municipios han ejecutado el 55,54% de los recursos HIPC-II durante el año 2002. El Cuadro 3 muestra que los recursos que más se han ejecutado son los correspondientes a educación y salud, al tiempo que puede verse que el gasto en educación máximo sobrepasa los recursos disponibles. También se observa que hay municipios que reportan un nivel de ejecución igual a cero.

**Cuadro 3**  
Municipios de Bolivia. Relación gastos sobre recursos disponibles HIPC-II, 2002  
(en %, N=99 municipios)

	Mínimo	Máximo	Promedio	Desviación estándar
Salud	0,00	100,60	47,57	25,43
Infraestructura	4,16	98,19	57,11	22,51
Educación	0,10	144,63	62,13	25,78
<b>Total</b>	<b>8,17</b>	<b>98,09</b>	<b>55,54</b>	<b>19,71</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por la Unidad de Programación Fiscal (2003).

Un punto de referencia para observar las dificultades de ejecución de fondos HIPC-II son los recursos del DUF. Esta entidad administra los Fondos de Inversión Productiva (FPS) y los Fondos de Desarrollo Regional (FNDR), cuyo objetivo es canalizar los préstamos/donaciones de la cooperación bilateral y multilateral para asignarlos a los municipios a través de proyectos de inversión en infraestructura productiva (educación, salud, saneamiento básico y fortalecimiento institucional). Los fondos operan mediante un

esquema participativo. Los municipios elaboran sus proyectos de acuerdo a sus necesidades. Tales proyectos deben ser aprobados por los fondos, que sólo financian el 20%; el porcentaje restante debe ser financiado por el municipio a través de cualquiera de las otras tres fuentes.

Según un estudio sobre la eficiencia de los FPS elaborado por KPMG en 1999, un proyecto de inversión desde su fase de elaboración hasta su fase de aprobación demora en promedio 495 días y se requieren 140 pasos (UDAPE, 2002)<sup>21</sup>. Este panorama, sumado al análisis de la anterior sección, muestra un escenario poco promisorio en relación a la ejecución de recursos HIPC-II en el futuro.

Hasta el año 2003, los municipios presentaron 6 mil proyectos a ser financiados por los fondos. La demanda por financiamiento llegaba a 320 mil dólares y los fondos podían financiar apenas una tercera parte<sup>22</sup>. Entonces, por el lado de los recursos de los fondos existe una “sobredemanda”, pero por el lado de los recursos HIPC-II hay una “sobreoferta”.

La sobreoferta de recursos HIPC-II estaría mostrando no solamente que no hay una comprensión clara del uso que debe darse a estos fondos, sino también la falta de una priorización de proyectos. Rubin de Celis explica que existe una dificultad en apoyar los recursos HIPC II con los del DUF (entrevista a Rubin de Celis, marzo de 2003). Esto muestra que hay un problema de gestión de ambas partes: los municipios son incapaces de mostrar cuáles son sus prioridades y, por otro lado, las instancias del gobierno central son incapaces de definir aquellos proyectos prioritarios para el desarrollo regional.

Por otra parte, existen 26 agencias de financiamiento internacional comprometidas con el desarrollo en Bolivia. El monto total estimado de “cooperación” fue de 456.389.114 dólares entre 1999 y 2002 (según datos de UDAPE, <[www.udape.org](http://www.udape.org)>). Cada una de estas agencias se constituyó en una organización independiente. Si bien existe conciencia entre ellas sobre la necesidad de coordinar el cofinanciamiento, así como de compatibilizar y simplificar procesos administrativos (ver Gobierno Nacional de la República de Bolivia, 2001b: 188), en la práctica cada una tiene distintas reglas y normas de licitación, por lo que los funcionarios de cada municipio deben conocer y estar informados no sólo sobre la fuente y el uso de recursos, sino también sobre los diversos requerimientos de las agencias financiadoras.

Existen muchos problemas en los municipios asociados a la *desigualdad intermunicipal* originada en razones estructurales, poblacionales, geográficas, culturales, etc. Resulta difícil imaginar que un

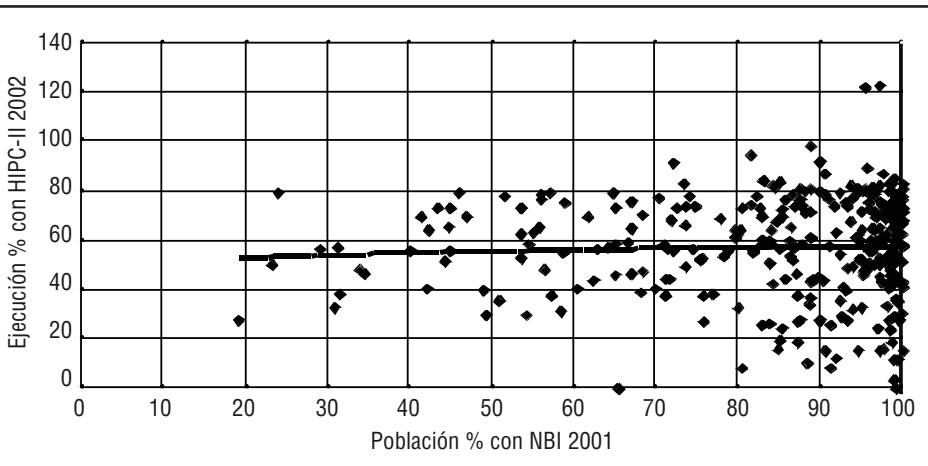
<sup>21</sup> Según la presentación de Camacho en el mencionado taller.

<sup>22</sup> Ídem nota 21.

municipio, donde el 100% de la población no cubre sus necesidades básicas y donde el gobierno municipal está formado por funcionarios con niveles de instrucción muy bajos, pueda encuadrarse en este sistema administrativo tan *complejo* de ejecución de fondos. Además, en poblaciones tan dispersas, los costos de información son demasiado altos. Ante tales problemas, los procesos administrativos deberían minimizar los costos de transacción y, si esto no se logra, el resultado es una pérdida de eficiencia económica que se refleja en el bajo nivel de ejecución de recursos y, por último, en la *no* reducción de la pobreza.

Por otro lado, cuando se compara el porcentaje de ejecución de los recursos HIPC-II destinados a la EBRP con los porcentajes de población que no cubre sus necesidades básicas, se observa que la relación es una línea constante, lo que significa que, cualquiera sea el porcentaje de gastos ejecutados, este no depende de que el municipio sea más o menos pobre (ver Gráfico 3). Esto contrasta con la política de compensación que otorga mayores fondos a los municipios más pobres con cálculos en base al indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). El escenario ideal sería una tendencia creciente, donde los municipios más pobres pudieran beneficiarse más de los recursos HIPC-II que el resto de los municipios. Tal situación no ocurre y, justamente, corrobora el análisis de la sección anterior en cuanto a que los municipios más pobres presentan mayores limitaciones de gestión.

**Gráfico 3**  
Municipios de Bolivia. Relación entre niveles de pobreza (NBI) con la ejecución HIPC-II (en %)



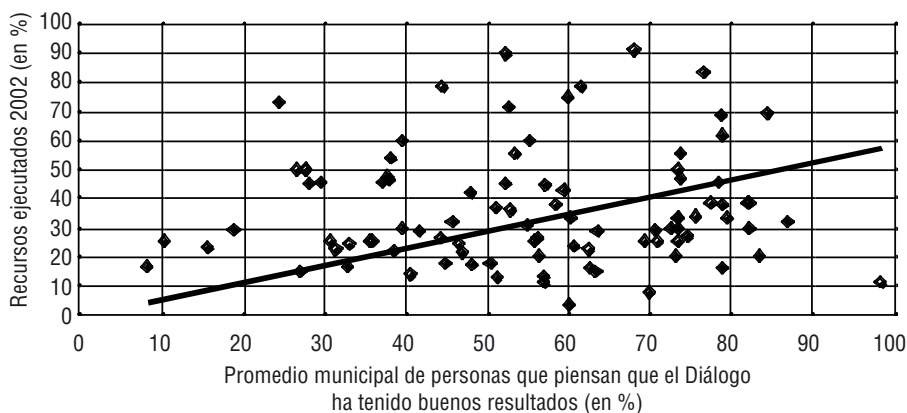
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación.

### APROPIACIÓN MUNICIPAL

Una de las principales razones, vertidas por varios analistas relacionados estrechamente con la EBRP, para explicar el bajo nivel de recursos HIPC-II es que las autoridades municipales no conocen la Ley del Diálogo ni sus reglamentos. Si los gobiernos municipales no se *apropian* de la EBRP, esta difícilmente tendrá buenos resultados. A pesar de que el Diálogo no ha llenado las expectativas de la gente, los gobiernos municipales han tomado un rol pasivo de resignación; ya no son los principales actores en la *apropiación* de una política, sino que quedan relegados al rol de *cajeros*, sin tener el propio *know how* de cómo administrar su caja. Esto muestra la existencia de una gran brecha entre la planificación a nivel del gobierno central y la implementación a nivel local. El Diálogo Nacional pudo haber jugado un papel importante en el potencial de implementación de los gobiernos locales. Sin embargo, las mesas de trabajo y los talleres se dieron en forma territorial –municipal, departamental, nacional–, mientras que las agendas de discusión se dieron en tres ejes temáticos: social, económico y político. El resultado de la EBRP no fue el cruce de ambos, es decir, no hubo una respuesta social, económica y política para cada región, sino que las propuestas se hicieron a nivel sectorial, ya sea para sector agropecuario, sector comercial, etcétera.

**Gráfico 4**

Municipios de Bolivia. Relación entre una opinión positiva sobre el Diálogo y el nivel de ejecución de los recursos HIPC-II

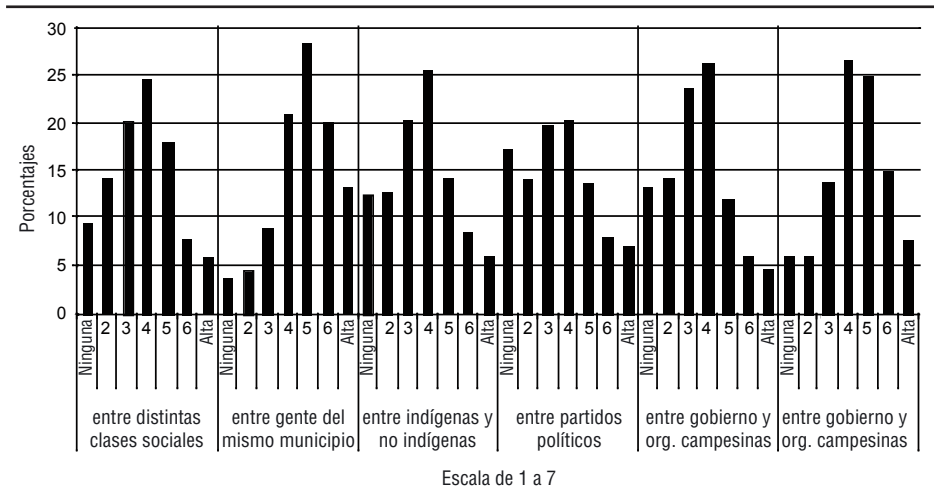


Fuente: Elaboración propia en base a datos de Unidad de Programación Fiscal (2003) y de ECP-01/PNUD.

Los resultados y acuerdos alcanzados a nivel sectorial difícilmente puedan ser ejecutados en forma eficiente a nivel territorial municipal. Si los gobiernos municipales hubieran tenido un rol más protagónico en el Diálogo, la apropiación y la conciencia sobre la importancia de una estrategia de reducción de la pobreza habrían tenido resultados más eficientes. Se observa en el Gráfico 4 que, en los municipios donde la mayoría de la población tuvo una opinión positiva sobre el Diálogo, el nivel de recursos HIPC-II ejecutados fue mucho mayor. Es importante que los actores principales se sientan comprometidos con la política que se pretende aplicar. Si consideran simplemente que tienen que “gastar” los recursos y no se apropian de la política, el acuerdo convenido no sólo sobrepasa el potencial de eficiencia económica, sino también la noción de equidad basada en la política de compensación.

Por otro lado, la capacidad de negociación entre el gobierno central y los gobiernos municipales depende en parte de la capacidad política de llegar a acuerdos. El Gráfico 5 muestra las funciones de distribución de la posibilidad de llegar a acuerdos entre distintas organizaciones y actores. Puede advertirse que en la opinión pública hay grandes posibilidades de que el gobierno central y los gobiernos municipales lleguen a ponerse de acuerdo. El hecho de que los gobiernos municipales no hayan podido ejecutar los recursos HIPC-II corrobora lo establecido anteriormente, en cuanto a que el gobierno central no ha realizado suficientes esfuerzos para que el cambio propuesto (introducir la EBRP) sea aceptado como la *apropiación* de un arreglo institucional por parte de los gobiernos municipales.

**Gráfico 5**  
Funciones de distribución de la posibilidad de llegar a acuerdos (en %)



Fuente: Elaboración propia en base a la ECP-01/PNUD.

Se observa también en el Gráfico 5 que la mayoría de la población opina que existe una alta posibilidad de lograr acuerdos entre la gente de un mismo municipio. Ello indica que si se profundizara verdaderamente la participación popular los resultados serían mucho más eficientes en cuanto a la instrumentación de la EBRP y la consolidación de un capital social solidario. Los municipios tienen un altísimo potencial de cohesión social para implementar una política; sin embargo, existen instancias superiores que aumentan los costos de transacción, creando ineficiencia en el sentido económico que repercute en lo social.

Hasta aquí podemos concluir que, si bien los municipios tienen una débil capacidad de gestión, originada no sólo en el diseño de la EBRP a nivel central sino también en factores estructurales endógenos a su situación de pobreza, también poseen un gran potencial para consolidar redes sociales. El siguiente apartado profundiza más este aspecto.

### **CAPITAL SOCIAL PARA LA “PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA”**

La EBRP transfiere los recursos HIPC-II a los municipios con la intención de “redistribuir”. Sin embargo, al situar como una prioridad la profundización de las reformas estructurales, no ha considerado adecuadamente el esquema de la participación popular en lo que se refiere a su planificación, formulación e instrumentación. El resultado es que los gobiernos municipales se ven amarrados a la aplicación de políticas diseñadas a nivel sectorial, y no a la priorización de las demandas de los pobladores a nivel local. En esta sección se analiza qué ocurriría si el esquema participativo fuera efectivamente incorporado a nivel municipal. Se analizará quiénes actúan, cómo participan y qué implica la participación ciudadana en la implementación de políticas públicas.

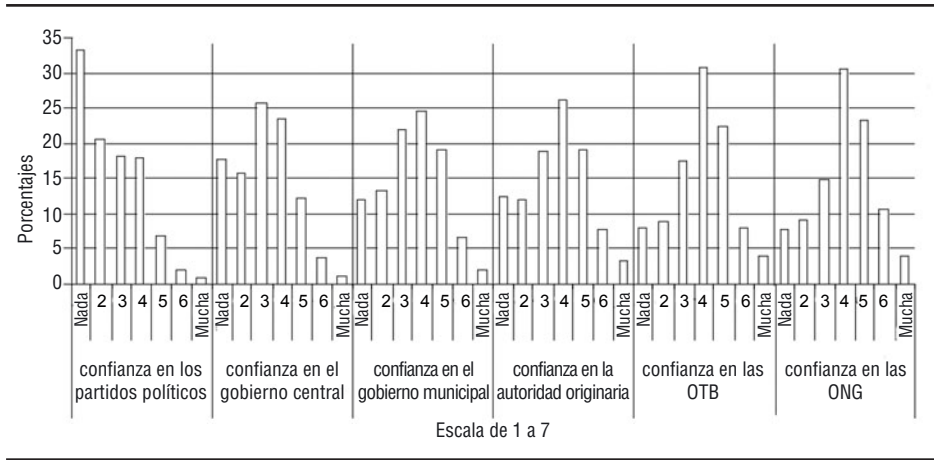
### **CONFIANZA INSTITUCIONAL**

Para que un proceso participativo sea exitoso deben existir ciertas condiciones, por ejemplo, que la población esté informada, que tenga confianza, que considere a la participación como una vía apta para la modificación de la situación de su municipio, etc. Los logros de un esquema participativo en términos de la efectividad de políticas públicas dependen mucho del apoyo al sistema y de la confianza que la gente tenga en sus instituciones (ver PNUD Bolivia, 2002: 13). El Gráfico 6 muestra las funciones de distribución de la confianza en distintas organizaciones formales e informales. Se utiliza una escala del 1 al 7, en la que 1 representa una opinión de desconfianza total y 7 mucha confianza. Se observa que la confianza en partidos políticos está sesgada hacia la izquierda, lo que indica que la mayoría de la gente en los municipios no confía en los partidos. Lo hace más en su gobierno municipal que en su gobierno central y, en especial, confía en las OTB y las ONG. Por un lado, existe un alto



potencial de confianza y participación a nivel de organización territorial en los municipios; por otro, se observa que la confianza en el sistema de partidos y las instituciones formales del gobierno está muy debilitada y que las ONG están tendiendo a ocupar tales espacios.

**Gráfico 6**  
Funciones de distribución de la confianza institucional (en %)



Fuente: Elaboración propia en base a la ECP-01/PNUD.

**“SELECCIÓN ADVERSA” EN LA PARTICIPACIÓN**

La relación entre la eficiencia en el diseño de una política económica y el esquema participativo tiene que ver con la consolidación de un “capital social”, de una sociedad empoderada y dispuesta a ejercer la vigilancia. Pero no sólo eso; existe una interrelación entre las condiciones económicas de los individuos y su propensión a participar. En el Cuadro 4 se ha calculado una Tabla de Contingencia que muestra las frecuencias de las formas de participación de los individuos con los niveles de ingresos<sup>23</sup>. En promedio, las personas sin remuneración participan mucho más que quienes perciben un ingreso. Además, mientras mayor es el ingreso, decrece la participación. Este resultado puede estar apoyado en que las personas que perciben mayores ingresos tienen mejores y más estables empleos, por lo que tampoco disponen de demasiado tiempo para par-

23 La encuesta ECP-01 realizada por el PNUD en Bolivia ha sido diseñada a nivel departamental y es representativa a nivel nacional. Sin embargo, la muestra contiene información a nivel municipal. Para que el análisis sea representativo a nivel municipal, se recalculó el factor de ponderación con el objetivo de reflejar el impacto de la variación en el tamaño de la población entre los 99 municipios presentes en la muestra.

ticipar. También es posible interpretar que las personas participan en asuntos de su comunidad como una estrategia de supervivencia, a la espera de que su gobierno municipal invierta en su zona. Una tercera interpretación es que cuando las personas perciben bajos ingresos participan en el municipio. Ello se debe a que esperan obtener “algo” a cambio, en compensación por la ausencia de un salario digno.

**Cuadro 4**

Tabla de Contingencia: relación entre distintas formas de participación en gobiernos municipales y nivel de ingresos (en %)

	Sin remuneración	Ingreso menor a 250 bolivianos	Ingreso de 251 a 500 bolivianos	Ingreso de 501 a 1.000 bolivianos	Ingreso de 1.001 a 2.000 bolivianos	Ingreso de 2.001 a 5.000 bolivianos	Ingreso de 5.001 a 10.000 bolivianos	Ingreso de 10.001 a 20.000 bolivianos
Participación en sesión municipal	2,25	13,43	11,08	6,01	7,13	6,63	3,01	0,00
Queja al Comité de Vigilancia	3,36	12,73	9,62	10,82	8,36	5,43	0,79	0,00
Pedido de ayuda al alcalde o concejal	5,91	14,50	16,79	16,33	15,06	10,99	6,04	1,95
Pedido de ayuda a la autoridad originaria	12,19	12,22	9,13	9,41	5,52	8,66	3,37	1,95
Pedido de ayuda al Comité de Vigilancia	14,63	9,89	11,70	9,46	6,97	9,30	5,10	0,00
Participación en sindicato	7,87	13,34	9,39	13,51	11,84	6,87	7,96	0,00
Participación en cooperativa	0,35	14,41	8,08	13,19	18,27	19,57	16,88	0,79
Participación en asociación cívica	6,83	19,31	15,18	14,37	14,32	11,30	3,82	6,28
Participación en juntas vecinales	39,57	41,10	45,31	40,66	32,93	30,60	18,73	35,85
Participación en OTB	7,95	18,70	13,92	15,12	10,61	10,55	3,29	3,36
Promedio	10,09	16,96	15,02	14,89	13,10	11,99	6,90	5,02
Desviación estándar	11,22	8,94	11,02	9,58	8,07	7,63	6,07	11,02

Fuente: Elaboración propia en base a la ECP-01/PNUD.

Se ha realizado otra Tabla de Contingencia que muestra la relación entre los niveles educativos de la población y las formas de participación (Cuadro 5). El mayor porcentaje de las personas que participan, en promedio, tiene de 1 a 5 años de instrucción. Asimismo, se observa también que, entre todas las formas de participación, se destacan por su convocatoria son las juntas vecinales. En promedio, un 13% de las personas que tienen educación universitaria participa en asuntos de su comunidad. La dispersión (medida por la desviación estándar) en todas las formas de participación es mayor en las personas con niveles de instrucción más bajos. Desde el enfoque de la NEI, se verifica un fenómeno de “selección adversa” en la participación, es decir, el proceso por el cual los miembros de la sociedad que tienen menores niveles de instrucción y de ingresos tienen más probabilidades de participar voluntariamente.

**Cuadro 5**

Tabla de Contingencia: relación entre distintas formas de participación en gobiernos municipales y nivel de educación (en %)

	<b>Ciclo básico 1-5 años de estudio</b>	<b>Ciclo intermedio 6-8 años de estudio</b>	<b>Bachiller 8-12 años de estudio</b>	<b>Educación técnica o universitaria incompleta</b>	<b>Educación universitaria completa</b>
<b>Participación en sesión municipal</b>	8,90	11,00	6,47	7,28	6,34
<b>Queja al Comité de Vigilancia</b>	10,36	5,53	8,89	9,74	10,04
<b>Pedido de ayuda al alcalde o concejal</b>	14,93	13,61	15,38	14,18	15,18
<b>Pedido de ayuda a la autoridad originaria</b>	8,00	12,15	7,40	8,19	10,39
<b>Pedido de ayuda al Comité de Vigilancia</b>	11,29	11,10	7,98	8,84	7,49
<b>Participación en sindicato</b>	13,38	9,22	10,20	11,19	13,81
<b>Participación en cooperativa</b>	17,52	10,79	12,77	13,12	14,17
<b>Participación en asociación cívica</b>	15,96	17,01	15,27	11,90	12,04
<b>Participación en juntas vecinales</b>	46,88	40,95	36,79	34,36	33,12
<b>Participación en OTB</b>	16,53	12,18	12,35	13,25	8,30
<b>Promedio</b>	16,37	14,35	13,35	13,21	13,09
<b>Desviación estándar</b>	11,21	9,79	8,82	7,79	7,64

Fuente: Elaboración propia en base a la ECP-01/PNUD.

Este resultado lleva implícita una relación entre “participación adversa” y “buen gobierno”. La mayor parte de las agencias de financiamiento están utilizando o intentando utilizar este esquema para “legitimar” el modelo de mercado, ya que resulta más fácil imponer ideales en poblaciones menos educadas y crear condiciones favorables al buen funcionamiento del mercado sin que exista oposición<sup>24</sup>.

Si bien se verifica una tendencia de selección adversa en la participación en los gobiernos municipales, ello revela un riesgo en la “calidad de las políticas públicas”. No obstante, no sólo el nivel de ingresos y de instrucción determinarán si la gente participa o no en asuntos de su municipio; existen otros factores que influyen en las decisiones individuales de participar o no en actividades de la comunidad.

### PROBABILIDAD DE PARTICIPAR EN SESIÓN MUNICIPAL

Con el objetivo de hallar la influencia en las formas de participación de otros factores relacionados con las características individuales y las particularidades del contexto, se estima un modelo multivariado *probit*, que se utiliza para estandarizar varios factores que simultáneamente afectan la probabilidad de una persona de participar en asuntos concernientes al gobierno municipal. Esta variable es dicotómica: participa (1) o no participa (0) en sesión municipal. La idea es calcular la probabilidad  $P$  de tener éxito, expresada en una función de características personales, del contexto y del mismo gobierno municipal<sup>25</sup>.

24 Un esquema similar se produce en Estados Unidos con su sistema judicial. En algunos estados se acepta la pena de muerte, y convocan a la población en forma aleatoria para participar del juicio y la decisión final de la sentencia. Las personas que trabajan y están ocupadas no asisten, y se vuelve a sortear cuantas veces sea necesario hasta que haya quórum. Las personas que finalmente son seleccionadas resultan ser de muy bajos niveles de educación, desempleadas, marginadas socialmente, etc. No les interesa informarse para averiguar si efectivamente la persona sentenciada era culpable, y simplemente emiten un juicio de culpabilidad y así sentencian a personas inocentes a la pena de muerte. Con tal esquema, los estados legitiman la pena de muerte y no existe oposición alguna.

25 La función  $P$  está determinada por:

$$P = \frac{1}{1 + e^{-\sum \beta_i X_i}}$$

Los coeficientes que se reportan en la tabla son las derivadas parciales que muestran el cambio en la probabilidad de tener éxito  $P$ , relativo al cambio unitario en una de las variables independientes, donde  $\beta_i$  es coeficiente *probit* presentado en el Cuadro 6:  $\frac{\partial P}{\partial X} = \beta_i * P * (1 - P)$

**Cuadro 6**  
Probabilidad de participar en sesión municipal

Variables independientes	dF/dx	Desviación estándar	P> z
Educación intermedia	,0416079	,0239836	0,060
Educación media	-,0049862	,0168966	0,769
Educación técnica o universitaria incompleta	,0600674	,0232359	0,005
Educación universitaria	,0527933	,0424082	0,164
Ingreso entre 250-500 bolivianos	,0145973	,0189089	0,430
Ingreso entre 501-1.000 bolivianos	,0028237	,0186384	0,879
Ingreso entre 1.001-2.000 bolivianos	,0408912	,0263969	0,096
Ingreso entre 2.001-5.000 bolivianos	,0647653	,0377917	0,052
Ingreso mayor a 5.000 bolivianos	-,0194394	,0534229	0,733
D_sexo*	,0840484	,0122084	0,000
Idioma*	,0486268	,0148698	0,001
Urbano*	-,0717187	,0183097	0,000
I_gob1*	-,0427787	,0134595	0,004
Opinión*	,0949128	,0120153	0,000
NBI	,0020584	,0003608	0,000
Confianza	,0132472	,0040805	0,001
<b>Pseudo R<sup>2</sup>=0,1487</b>	Prob > chi <sup>2</sup> = 0,000		
<b>N=2.777 obs</b>			

Fuente: Elaboración propia en base a la ECP-01/PNUD.

\* Variables más significativas.

El modelo asigna una probabilidad de participar igual a 0,15 (igual a la media de la variable dependiente)<sup>26</sup>. El Cuadro 7 muestra las medias de las variables independientes. Los niveles de educación no revelan una relación clara en la influencia de la participación. Se observa en el modelo *probit* que las personas con educación intermedia (de 5 a 8 años) o educación técnica o universitaria incompleta tienen una probabilidad positiva entre un 4 y 5% mayor que los que cuentan con educación básica o sin educación. El nivel bachillerato y el nivel universitario no son estadísticamente significativos. Si el partido político del alcalde municipal tiene mayoría absoluta en el Concejo, la probabilidad de participar disminuye en 2,6% (variable *I\_gob1*, fila 13).

La participación de la sociedad civil se reduce en las ciudades y aumenta en las áreas rurales. Esto se corrobora dado que la mayor

26 Las medias del Cuadro 4 y el Cuadro 5 son diferentes a las del modelo *probit* (Cuadro 7), debido a que en los primeros se han calculado introduciendo el *factor de ponderación* a nivel municipal; el modelo *probit* fue calculado sin factores de ponderación.

parte de la población considerada indígena que vive en comunidades rurales y habla un idioma nativo tiene mayor probabilidad de participar. Cuanto mayores son las NBI del municipio, mayor probabilidad de participar tienen las personas. Esto reafirma la hipótesis de que en municipios más pobres es importante la participación como una estrategia de supervivencia.

Otra variable que tiene una influencia positiva es el sexo de las personas. Se observa que existe discriminación en la participación de las mujeres, ya que ser hombre aumenta la probabilidad de participar en un 8,4% (variable D\_sexo, fila 10).

Las variables de ingreso no son estadísticamente significativas para explicar la probabilidad de participar.

Se han introducido en el modelo *probit* dos preguntas clave: una se refiere a la confianza que tienen las personas en su gobierno municipal; la otra es si consideran que su opinión es tenida en cuenta. Ambas han mostrado ser influyentes en la participación y estadísticamente significativas. Las mismas se han introducido como medida de legitimidad política de apoyo al sistema<sup>27</sup>. Así, el esquema participativo se ha constituido en una institución formal exitosa, porque en todas las distintas formas de participación el porcentaje de personas es elevado. No obstante, este esquema puede tener riesgos en la “calidad” del diseño de una política, debido al ya mencionado problema de selección adversa, según el cual la mayor parte de las personas involucradas en actividades de la comunidad tiene bajos niveles de instrucción y malas condiciones laborales, reflejadas en los bajos niveles de ingresos. Dicho resultado forma parte de un problema endógeno a la economía.

Incluso, puede existir un riesgo de selección adversa mucho mayor en las ciudades, donde la mayor participación provoca mayor ineficiencia, es decir, la suma del “bien individual” no será igual a la del “bien común”. En las zonas urbanas existen mayores oportunidades de empleo y de generación de ingresos y los niveles de educación son más altos. El hecho de que la mayor parte de las personas que participan en sesiones

---

27 Se realizaron varias pruebas de estimación en el modelo *probit* de participación. El modelo presentado es el que muestra los mejores estadísticos en términos del Pseudo R2 y de un intervalo de confianza con un nivel de significancia del 10%. Pueden existir en este modelo problemas de endogeneidad; por ejemplo, cuando existe mayoría absoluta en el concejo municipal (*i\_gob1*), la probabilidad de la gente de participar disminuye. Ello puede ser endógeno al modelo, en el que la probabilidad de que exista mayoría absoluta en el concejo disminuye cuando la gente participa. Una solución a este problema hubiera sido aplicar el Test de Heckman o estimar un modelo *biprobit* en probabilidades conjuntas. Si bien se tiene conciencia de tales limitaciones, no se han realizado cálculos más sofisticados puesto que este modelo es sólo de referencia.

municipales tengan bajos niveles de educación y de ingresos puede representar un foco de corrupción dado que, ante la ausencia de oportunidades del mercado, se entiende a la participación como un medio para obtener una retribución.

**Cuadro 7**  
Modelo *probit*: medias de las variables independientes

Variable	Observaciones	Media	Desviación estándar
Educación intermedia	2,936	.1331744	.339821
Educación media	2,936	.356267	.478977
Educación técnica o universitaria incompleta	2,936	.2271798	.4190811
Educación universitaria	2,936	.0456403	.2087394
Ingreso entre 250-500 bolivianos	2,936	.2309264	.4214972
Ingreso entre 501-1.000 bolivianos	2,936	.3010899	.4588098
Ingreso entre 1.001-2.000 bolivianos	2,936	.1617847	.368316
Ingreso entre 2.001-5.000 bolivianos	2,936	.0708447	.2566089
Ingreso mayor a 5.000 bolivianos	2,936	.0156676	.1242069
D sexo	2,936	.5395095	.4985215
Idioma	2,936	.4427793	.4967996
Urbano	2,936	.647139	.4779413
I gob1	2,936	.2186649	.4134111
Opinión	2,820	.6262411	.4838866
NBI	2,936	6.842.115	23.98159 1
Confianza	2,898	3.675.638	1.502.397

Fuente: Elaboración propia en base a la ECP-01/PNUD.

La figura es muy diferente en las zonas rurales y en las comunidades indígenas. Primero, las comunidades indígenas tienen una larga trayectoria histórica en formas y métodos de participación, por lo que la aplicación de este método resulta altamente eficiente en un sentido económico y social. Segundo, se ha observado en el modelo *probit* que efectivamente participan mucho más que las personas de las zonas urbanas. Tercero, en las comunidades indígenas la desigualdad de ingresos es mucho más baja, porque la mayor parte son pobres, y por lo tanto sus niveles de instrucción son más bajos y menos dispersos. La unión de personas con características similares en cuanto a cultura, idioma y educación vuelve más fácil encontrar soluciones consensuadas, basadas en una intuición básica y en el aporte de ideas que se expresan en el bien común.

El análisis presentado nos muestra que la participación también puede ser endógena al nivel de desarrollo del país. En la medida en

que se logren mayores oportunidades de empleo y mejores niveles de educación, la calidad de la participación –y por ende la calidad de las políticas públicas– mejorará.

## CONCLUSIONES

A partir de la EBRP, es la primera vez en la historia boliviana que se discute seriamente acerca de la reducción de la pobreza como un elemento esencial para lograr el desarrollo. Sin embargo, existe una brecha entre la intención y la realidad.

La implementación del Diálogo Nacional 2000 como proceso participativo para lograr una planificación auténticamente democrática e inclusiva no ha sido exitosa, por varias razones. En primer lugar, porque no existía la *expertise* para organizar un Diálogo de esa magnitud; segundo, porque se realizó en contextos adversos de grandes movilizaciones sociales; tercero –y más importante–, el Estado nunca se apropió auténticamente de la EBRP. Ello se refleja en la Encuesta de Capacidades Políticas ECP-01, según la cual el 70% de la población informada sobre el Diálogo considera que la EBRP sólo sirvió para cumplir con los organismos internacionales. También se ha observado la ausencia de compromiso por parte de los partidos políticos. En las elecciones nacionales de julio de 2002, ninguno de ellos ha introducido a la EBRP como parte de su programa de gobierno, lo que demuestra claramente que los hacedores de política, o quienes quisieran hacer política, no consideran importante a la EBRP.

Al no existir un compromiso auténtico, la Estrategia fue elaborada muy superficialmente con varios problemas en su diseño y poniendo en evidencia muchos problemas institucionales ya existentes. Algunas críticas sobre el diseño de la EBRP apuntan a que cada uno de los componentes se presenta como una serie de acciones estratégicas y planes de acción. En toda la lista de instituciones involucradas, no hay un verdadero responsable ni un orden jerárquico, definiéndose un monto porcentual para cada uno de los componentes, sin un plan específico de gastos. Al no contar con responsables, no se constituye como una estrategia para reducir la pobreza, sino como un plan de inversiones con una serie de elementos para continuar profundizando los programas de ajuste estructural. El estudio a nivel local ha revelado que los municipios tienen muchas dificultades de gestión. En 2001, los municipios ejecutaron apenas el 55% de los recursos HIPC-II asignados para ese año.

El análisis efectuado muestra que las causas radican tanto en factores estructurales como de diseño de la EBRP.

Primero, el potencial de ejecución de fondos es endógeno al desarrollo del municipio: más del 80% de los municipios no cubre sus



necesidades básicas, es decir, no tiene alcantarillado, agua potable, luz, etc. Existe también una amplia dispersión intermunicipal: hay municipios con grandes aglomerados poblacionales y otros con pequeños; y ello tiene grandes implicaciones, ya que las localidades más pequeñas y alejadas enfrentan grandes costos de información y vigilancia. Además, en promedio, sólo el 4% de los funcionarios dentro de un municipio posee educación a nivel profesional. El nivel educativo del personal del gobierno municipal refleja la calidad de las políticas públicas. En este sentido, se ha observado una alta dispersión en los funcionarios de los gobiernos municipales y se ha constatado que la mayor parte de los municipios no cuentan con profesionales, asesores y técnicos. Comparando el nivel ejecutado de recursos HIPC-II con el índice de NBI, se ha observado que no existe ninguna relación; ello contrasta con la política de compensación de la EBRP, según la cual se asignan mayores recursos a los municipios más pobres. Esto corrobora la endogeneidad de la capacidad de gestión municipal.

Segundo, el proceso administrativo por el cual los municipios deben ejecutar los fondos es demasiado complejo. En la asignación de fuentes y uso de recursos, cada una de las agencias de financiamiento tiene distintas normas que los funcionarios del municipio deben conocer. Todas las fuentes y uso de recursos aumentan los costos de transacción, ya que existen demasiados actores, demasiadas reglas, normas, requerimientos que intervienen en los procesos de ejecución. En suma, las reglas de juego sobrepasan el potencial de eficiencia económica y social del municipio.

Tercero, a pesar de que los municipios son los principales gestores de los recursos HIPC-II, su rol se desdibuja porque los gobiernos municipales no conocen la EBRP, ni sus mecanismos de vigilancia y control social. Respecto de la EBRP, los municipios tienen un rol de administradores, sin contar con el *know how* sobre cómo administrar su caja y sin apropiarse de un auténtico desarrollo local desde abajo.

Uno de los mayores aportes de la NEI consiste en la introducción de los actores en el análisis económico. De allí surge la necesidad de consolidar un capital social para que las instituciones funcionen efectivamente en un contexto de confianza y deliberación. Se ha observado, con la encuesta ECP-01, que existe un gran potencial de llegar a acuerdos entre el gobierno central y los gobiernos municipales. El hecho de que estos últimos encuentren dificultades para ejecutar los fondos HIPC-II contrasta con el potencial de llegar a acuerdos, y muestra que el gobierno central y las agencias de financiamiento no han hecho el esfuerzo suficiente para que la propuesta de introducir la EBRP sea aceptada como un arreglo institucional en los municipios. El problema de fondo radica en que el gobierno central no se ha apropiado conscientemente de la EBRP.

En lo que respecta a las agencias de financiamiento, el cuestionamiento se basa en si existe o no una auténtica intención de reducir la pobreza.

En cuanto a la posibilidad de incorporar efectivamente un esquema participativo a nivel municipal para la aplicación de la EBRP, se ha visto –según la mencionada encuesta ECP-01– que existe un alto potencial en la eficiencia de un proceso participativo entre la gente de un mismo municipio. Según la opinión de la gente, hay disponibilidad para llegar a acuerdos y también un nivel razonable de confianza entre los vecinos de un mismo municipio, algo que no ocurre en otras esferas como, por ejemplo, entre gobierno y organizaciones campesinas o entre partidos políticos. Por otro lado, existe un riesgo asociado al problema de selección adversa en la participación: la mayor parte de la gente que participa en juntas vecinales, comités de vigilancia, OTB, cooperativas, etc., tiene bajos niveles de instrucción y de ingreso. Ello puede representar un problema al momento de elaborar la planificación participativa, aunque no tanto en lo que hace al control y a la vigilancia social. Los resultados encontrados deben analizarse con el mayor cuidado, puesto que el problema de selección adversa en la participación puede estar asociado con la segregación espacial, y puede interpretarse como una estrategia de supervivencia. En los barrios en los que no se cuenta con infraestructura básica (agua, luz, alcantarillado) es donde se concentra la gente pobre. Así, la gente participa activamente en su municipio a la espera de obtener el servicio básico deseado en su zona y, de este modo, se conforman redes de confianza y solidaridad de personas que participan activamente en su municipio. Pero, por otro lado, el problema de selección adversa en la planificación participativa puede constituirse en un foco de corrupción, porque, cuando el mercado no ofrece suficientes oportunidades de empleo, las personas pueden optar por participar excesivamente en actividades de su gobierno municipal a la espera de obtener algo a cambio.

No obstante, la educación y el nivel de ingreso no constituyen los factores más importantes que determinan si las personas participan o no. Para mostrar la influencia conjunta de otros factores relacionados con las características individuales y del contexto, se ha estimado un modelo *probit* a nivel individual, que estandariza varios factores que simultáneamente afectan la probabilidad de participar en asuntos concernientes al gobierno municipal. La variable dependiente analizada es si la persona participó alguna vez en una sesión municipal. En promedio, un 15% de la población municipal participa o participó en asuntos de su gobierno. El resultado del modelo muestra que tienen mayores probabilidades de participar los hombres en relación con las mujeres, las personas que hablan un idioma nativo en relación con las que sólo hablan español, y las personas que viven en áreas rurales en relación con las que lo hacen en

áreas urbanas; asimismo, cuanto mayores son las necesidades básicas insatisfechas del municipio, la probabilidad de participar aumenta.

Este resultado permite diferenciar a los municipios urbanos de los rurales. En las zonas rurales, viven en su mayoría poblaciones y comunidades indígenas; en ellas la participación es culturalmente un valor central, existe una trayectoria histórica en formas de participación y control social, y tienen la *expertise* necesaria para arribar a consensos que se traduzcan en el bien común.

Este esquema difícilmente puede reproducirse en áreas urbanas, donde la población es mucho más heterogénea y los niveles de desigualdad de ingresos y educación son mucho más altos. En las ciudades existe un riesgo mayor de selección adversa. Ello podría sesgar la participación a la búsqueda de un interés común, allí donde los intereses dispersos harían que la suma del bien individual no sea igual al “bien común”, y los procesos de consenso podrían ser más largos.

En general, el esquema participativo se ha constituido en una institución formal exitosa, ya que en todas las distintas formas de participación el porcentaje de personas es elevado. Sin embargo, la posibilidad de aplicar efectivamente un esquema participativo aparece como una fortaleza solamente en los municipios rurales. Los municipios urbanos se encuentran más estrechamente relacionados con el gobierno central, ya sea por su cercanía, existencia de servicios o el acceso a caminos. Se explicó que podrían existir riesgos en la calidad de las políticas públicas por el problema de selección adversa, pero también hay otros peligros asociados a las relaciones interinstitucionales entre el gobierno central y las agencias de financiamiento puesto que, aunque exista un esquema participativo, las decisiones se toman desde arriba.

Sin embargo, los procesos participativos, como una extensión del modelo ortodoxo, hoy forman también parte de un nuevo paquete de condicionamientos de los organismos de financiamiento. Estos no solamente condicionan al Estado a aplicar esquemas participativos, asumiendo que hubo una ruptura entre el gobierno y la sociedad civil, sino que también deslegitiman el sistema democrático representativo en el que los ciudadanos eligieron a sus candidatos para hacer política económica, en un contexto en que tanto a nivel central como a nivel municipal se verifica una alta representatividad partidaria. Hemos visto en el presente estudio que, en la mayoría de los gobiernos municipales, los concejos son altamente representativos y, a nivel central, es la primera vez en la historia boliviana que se cuenta con un Parlamento auténticamente representativo a nivel nacional. Sin embargo, es importante reconocer que existen fuertes problemas en la estructura de los partidos y que posiblemente estos no responden a las demandas más urgentes de la población. Según la mencionada encuesta ECP-01, la gente no confía en que los partidos políticos

puedan llegar a acuerdos, y tampoco confía en ellos. Ello también constituye un reflejo de la democracia excluyente de la historia boliviana: la gente no está acostumbrada a que personas de culturas diferentes formen parte del sistema y obtengan puestos de decisión. De todos modos, aún permanece la esperanza de que la representatividad auténtica se vaya constituyendo en una institución formal, lo que no justifica que en esta etapa de la democracia se pretenda deslegitimar a sus representantes.

Por otro lado, el *ownership* del gobierno no sólo depende de cuán comprometido se sienta con la aplicación de una política, sino también de su poder de negociación. Al existir 26 agencias de financiamiento comprometidas con el desarrollo en Bolivia, cada una tiene tiempos y requisitos diferenciados en sus formas de financiamiento, ya sea por crédito o por donación, y estos mecanismos afectan negativamente la eficiencia institucional del Estado, en una relación de 26 a 1.

Si el gobierno produce planes y estrategias vagas, deja las puertas abiertas para que las agencias de financiamiento actúen de juez y parte, como se ha observado en todo el proceso de formulación de la EBRP. Dicha tendencia se refuerza si se tiene presente que las agencias poseen mayor acceso a la información que la sociedad civil y que los mismos agentes del gobierno. Por ende, se asiste a un problema de asimetría de información, en el que los derechos de propiedad se encuentran sesgados hacia las agencias de financiamiento, debilitando mucho más el rol del Estado.

Ante la presencia de restricciones institucionales endógenas al desarrollo, deberían minimizarse los costos de transacción para la ejecución de políticas públicas. Con tantos jugadores y normas de juego, no existe una garantía por parte del Estado sobre el buen funcionamiento de las reglas que estimule la producción y la confianza social.

El proceso de construcción de la EBRP hasta su implementación ha permitido acercarnos a reflexionar sobre el rol del Estado cuando las agencias de financiamiento intervienen en las políticas públicas del país, no solamente en condicionamientos de tipo contable, sino en aquellos que afectan la propia dinámica nacional.

Por último, es necesario reconocer que, mientras persistan una alta desigualdad de ingresos y un alto grado de racismo, el capital social no garantiza el buen gobierno, sino que genera la resistencia de grupos sociales. El mercado por sí sólo no constituye la solución a la pobreza; es necesario establecer mayores sistemas de protección social, con un rol fortalecido del Estado boliviano, y apuntar a una decreciente intervención de las agencias de financiamiento<sup>28</sup>.

---

28 Una reflexión más profunda nos lleva a plantear si el poder de negociación del gobierno está limitado por un sistema de incentivos basado en la búsqueda del "bien individual". Para una futura investigación, sería interesante conocer cuál es la magnitud del sistema de

## BIBLIOGRAFÍA

- Bardham, P. 2003 (2001) “Entendiendo el subdesarrollo: retos de la economía institucional desde el punto de vista de los países pobres” en *Revista Instituciones y Desarrollo* (Barcelona: Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña) N° 10.  
En <[www.iigov.org/revista/?p=10\\_03](http://www.iigov.org/revista/?p=10_03)>.
- Blair, H. 2000 “Participation and accountability at the periphery: democratic local governance in six countries” en *World Development*, Vol. 28, N° 1.
- BM-Banco Mundial 2000 “Formulación de estrategias de reducción de la pobreza en los países desarrollados” en <[www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)>.
- BM 2003 (2001) "Capital Social" en <[www.worldbank.org/poverty/scapital](http://www.worldbank.org/poverty/scapital)>.
- Brito, Morelba 2003 (2002) “Buen gobierno local y calidad de la democracia” en *Revista Instituciones y Desarrollo* (Barcelona: Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña) N° 12-13.  
En <[www.iigov.org/revista/?p=12\\_10](http://www.iigov.org/revista/?p=12_10)>.
- Campero, J.C. y Gray Molina, G. 2003 (2001) “Gestión pública bajo captura y fragmentación política: cuatro estudios de caso en Bolivia” en *Revista Instituciones y Desarrollo* (Barcelona: Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña) N° 10, octubre.  
En <[www.iigov.org/revista/?p=10\\_06](http://www.iigov.org/revista/?p=10_06)>.
- Campos, N. y Nugent, J. 1998 “Instituciones y crecimiento ¿Puede el capital humano ser un vínculo?” en *Revista de la CEPAL*, N° 64.
- CEDLA/MCS/Cáritas Alemania 2002 “A un año de implementación de la EBRP”, La Paz, agosto.
- Christian Aid 2002a “Participating in dialogue? The Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza”, Partnership with ACLO, Causananchispaj, CEDEC, CEDLA, Fundación Solon, UNITAS.
- Christian Aid 2002b “Poor people’s exclusion from poverty reduction strategies” en <[www.christianaid.org.uk/indepth/0110prsp/prsp.htm](http://www.christianaid.org.uk/indepth/0110prsp/prsp.htm)>.

---

incentivos de las agencias de financiamiento y la influencia que tiene en las negociaciones con el Estado. Por ejemplo, ¿cuál es la magnitud de las distorsiones que generan las agencias cuando pagan salarios más altos a funcionarios del Estado? Cabe preguntarse también si el sistema de incentivos, proveniente del “bien común” o del “bien individual”, garantiza un *óptimo de Pareto*, y si este óptimo garantiza que una política sea diseñada y aplicada en un sentido de eficiencia económica y social. En definitiva, el interrogante crucial es si, en el contexto boliviano, la eficiencia puede ser sinónimo de justicia económica.

- Christian Aid 2002c “Quality participation in poverty reduction strategies experiences from Malaw, Bolivia and Rwanda” en <[www.christian-aid.org.uk/indepth/0208qual/quality.htm](http://www.christian-aid.org.uk/indepth/0208qual/quality.htm)>.
- Collingwood, Vivien (ed.) 2003 (2002) “Good governance and the World Bank” en <[www.brettonwoodsproject.org/topic/goodgov/index.shtml](http://www.brettonwoodsproject.org/topic/goodgov/index.shtml)>.
- Easterly, William 2003 (2000) “The effect of World Bank and IMF programs on poverty” en <[www.jubilee2000uk.org/analysis/articles/easterly\\_programs\\_poverty.pdf](http://www.jubilee2000uk.org/analysis/articles/easterly_programs_poverty.pdf)>.
- Easterlin, R. 1996 *Growth triumphant: the Twenty-First Century in historical perspective* (Michigan: University of Michigan Press).
- Edwards, C. 2001 “Poverty reduction strategies: reality or rhetoric?”, Economic Research Seminar, Institute of Social Studies, La Haya, 8 de febrero.
- FUNDEMOS-Fundación Boliviana para la Capacitación Democrática y la Investigación 2001 *Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza* (La Paz: Garza Azul).
- Gobierno Nacional de la República de Bolivia 2001a *Anexos. Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza, Diálogo 2000* (La Paz: Ministerio de Hacienda).
- Gobierno Nacional de la República de Bolivia 2001b *Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza, Diálogo 2000* (La Paz: Ministerio de Hacienda).
- Hardin, R. 1996 “Institutional knowledge and the role of institutions” (Nueva York: New York University. En <[www.christian-aid.org.uk/indepth/0208qual/quality.htm](http://www.christian-aid.org.uk/indepth/0208qual/quality.htm)>.
- IIG-Instituto Internacional de Gobernabilidad 2003 (1998) “Douglas North: La teoría económica neoinstitucionalista y el desarrollo latinoamericano” en <[www.undp.org.ar/archivos/prats.pdf](http://www.undp.org.ar/archivos/prats.pdf)>.
- Marshall, Alison; Woodroffe, Jessica y Kjell, Petra 2001 “Policies to roll-back the State and privatise?” en *Poverty Reduction Strategy Papers Investigated* (World Development Movement). En <[www.wider.unu.edu/conference/conference-2001-2/parallel%20papers/3\\_3\\_marshall.pdf](http://www.wider.unu.edu/conference/conference-2001-2/parallel%20papers/3_3_marshall.pdf)>.
- MCS-Mecanismo de Control Social 2002 “Estrategias iguales para países dispares” en *Control Social* (La Paz).
- Ministerio de Comunicación Social de Bolivia 1995 *Ley N° 1654 de Descentralización Administrativa* (La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia).

- Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente/Secretaría Nacional de Participación Popular de Bolivia 1995a *Ley N° 1551 de Participación Popular* (La Paz: Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente).
- Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente/Secretaría Nacional de Participación Popular de Bolivia 1995b *Modificaciones y Ampliaciones a la Ley N° 1551* (La Paz: Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente).
- Morales, Rolando 2000 *Política económica, geografía y pobreza* (La Paz: Universidad Andina Simón Bolívar).
- Morales, Rolando 2003 (2002) “Análisis económico e institucional de la EBRP con el soporte de un modelo CGE”, La Paz, mimeo.
- Morales Escoffier, Natacha 1999 “Las restricciones al desarrollo impuestas por el propio subdesarrollo” en *Colección de Tesis de la Carrera de Economía*, N° 66 (La Paz: Universidad Católica Boliviana).
- North, Douglas 1999 (1990) *Institutions, institutional change and economic performance* (Londres: Cambridge University Press).
- PNUD Bolivia-Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo 2002 *Informe de desarrollo humano en Bolivia* (La Paz: Molina & Asociados).
- Portela, Marta y Neira, Isabel 2003 “Capital social: las relaciones sociales afectan el desarrollo”, Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña. En <[www.iigov.org/documentos/?p=3\\_0106](http://www.iigov.org/documentos/?p=3_0106)>.
- Powell, R. 2000 “Debt relief for poor countries” en *Finance and Development* (World Bank) diciembre.
- Putnam, Robert 1995 “Bowling alone: American’s declining social capital” en *Journal of Democracy*, Vol. 6, N° 1.
- Sachs, J. y Warner, A. 2003 (1995) “Economic convergence and economic policies” (National Bureau of Economic Research) Working Paper N° 5.039. En <[www.nber/papers/w5039](http://www.nber/papers/w5039)>.
- Schneider, Hartmut 1999 “Participatory governance: the missing link for poverty reduction” (París: OECD Development Centre) Policy Brief N° 17.
- Seligson, Mitchel 1999 “La cultura política de la democracia boliviana” en *Así piensan los Bolivianos* (La Paz: Encuestas & Estudios) N° 60.

- UDAPE-Unidad de Análisis de Política Económica 2002 “Taller de Evaluación de la EBRP y el Diálogo Nacional 2000”, La Paz, 12 y 13 de diciembre. En <[www.udape.gov.bo](http://www.udape.gov.bo)>.
- Unidad de Programación Fiscal 2003 “Comportamiento de los Recursos HIPC-II, enero-diciembre 2002” en *Boletín Informativo* (La Paz: Ministerio de Hacienda) N° 2.
- WEED-World Economy, Ecology, and Development 2003 (2002) “Lessons from the analysis of the first five full PRSPs” en <[www.eurodad.org/uploadstore/cms/docs/WEEDsAnalysisoffivePRSPs.pdf](http://www.eurodad.org/uploadstore/cms/docs/WEEDsAnalysisoffivePRSPs.pdf)>.
- Wilks, Alex y Lefrançois, Fabien 2002 “Blinding with science or encouraging denate. How World Bank analysis determines PRSP policies”, Bretton Woods Project. En <[www.brettonwoodsproject.org/topic/adjustment/blinding/blindful.pdf](http://www.brettonwoodsproject.org/topic/adjustment/blinding/blindful.pdf)>.
- Wong Kwok-Fu, Sammual 2001 “What are the missing ingredients of the cake? Some reflections upon the notion of social capital”, Staff Group III Seminar, Instituto de Estudios Sociales de La Haya, La Haya.